

Signatura: EB 2014/113/R.8/Add.1/Rev.1  
Tema: 5 c)  
Fecha: 15 de diciembre de 2014  
Distribución: Pública  
Original: Inglés

**S**



Invertir en la población rural

## **Respuesta de la dirección del FIDA al Informe anual sobre los resultados y el impacto de las actividades del FIDA evaluadas en 2013**

### **Nota para los representantes en la Junta Ejecutiva**

#### Funcionarios de contacto:

#### Preguntas técnicas:

#### **John McIntire**

Vicepresidente Adjunto encargado del  
Departamento de Administración de Programas  
Tel.: (+39) 06 5459 2419  
Correo electrónico: j.mcintire@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**

## Índice

A.	Introducción	1
B.	Tendencias en los resultados	1
C.	Evaluación de los programas en los países	2
D.	Establecimiento de bases de referencia	3
E.	Cuestiones transversales planteadas por las evaluaciones de 2013	3
F.	Tema de aprendizaje	3
G.	Mejoras metodológicas	4
H.	Conclusiones y recomendaciones	5

## **Respuesta de la dirección del FIDA al Informe anual sobre los resultados y el impacto de las actividades del FIDA evaluadas en 2013**

### **A. Introducción**

1. En este documento se presenta la respuesta de la dirección al Informe anual sobre los resultados y el impacto de las actividades del FIDA (ARRI) evaluadas en 2013, con arreglo a la decisión adoptada por la Junta Ejecutiva en septiembre de 2004, que se reitera en la Política de Evaluación del FIDA revisada (documento EB/2011/102/R.7/Rev.1, párrafo 54).
2. La dirección del FIDA agradece a la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA (IOE) por haber compartido una vez más el borrador del ARRI para recabar sus observaciones y por haber tenido en cuenta muchas de las opiniones enunciadas al ultimar el ARRI.

### **B. Tendencias en los resultados**

3. La dirección del FIDA se complace de que la IOE reconozca las claras mejoras que se han producido en los resultados del FIDA con respecto a las asociaciones, la sostenibilidad y el impacto en la pobreza rural desde el ARRI de 2002. El impacto en la pobreza rural es el indicador de evaluación con el que se determina la medida en que los proyectos del FIDA han tenido una influencia positiva en la vida de la población rural pobre. Estas conclusiones reflejan claramente los esfuerzos realizados por el FIDA para centrarse en los resultados.<sup>1</sup> La dirección está de acuerdo con la IOE en que la introducción de la supervisión directa y el establecimiento de oficinas en los países sin duda ha producido mejoras sustanciales en los resultados de los proyectos.
4. Por lo que respecta a los indicadores que se han mantenido prácticamente sin cambios desde 2002 (pertinencia, innovación y ampliación de escala, y género), la dirección desea manifestar que, según el ARRI, los resultados relativos a la pertinencia han sido siempre elevados (92 %) y los relativos al género han sido siempre buenos (cerca del 90 %) en todo momento. En cuanto a la innovación y la ampliación de escala, la dirección toma nota de que, recientemente, se ha dado más importancia a la ampliación de escala durante el diseño y la ejecución de los programas y proyectos en los países.
5. La dirección comparte la preocupación de la IOE acerca de las malas calificaciones de la eficiencia (aspecto que se señaló también en los exámenes de los informes finales de los proyectos [IFP]). La dirección aprecia que en el ARRI se reconozca que los proyectos del FIDA atienden a las necesidades de los clientes y que a menudo se ejecutan en zonas remotas, lo que dificulta el logro de altos niveles de eficiencia. La eficiencia también se ve afectada por la tendencia de los gobiernos receptores a agregar actividades o componentes a un determinado proyecto de inversión. Sin embargo, como se expone en el ARRI, la dirección confía en que el Plan de acción consolidado del FIDA para mejorar la eficiencia operacional e institucional, aprobado por la Junta Ejecutiva en septiembre de 2013, ayudará a mejorar los resultados relativos a la eficiencia.
6. La dirección también está preocupada por el desempeño relativamente deficiente de los gobiernos, pero toma nota con agrado de la reciente tendencia positiva registrada en esta esfera. Gracias a la supervisión directa y la presencia en los países, el FIDA está en mejores condiciones para prestar apoyo a los gobiernos con mayor regularidad. En los últimos años, el FIDA ha puesto en marcha una serie de

<sup>1</sup> El número de proyectos incluidos en cada uno de los promedios móviles trienales en los gráficos 1 y 2 es diferente y abarca proyectos que finalizan en 2014. La IOE quizá desee incluir una explicación de por qué hay más evaluaciones en el gráfico 2.

iniciativas de fomento de la capacidad destinadas a mejorar el desempeño de los gobiernos. La dirección observa que el indicador de la IOE incluye una evaluación de las políticas, instituciones, servicios e insumos, mientras que los datos de los IFP facilitan una calificación por separado para las instituciones y políticas que, por lo general, obtienen una calificación inferior a la del desempeño de los gobiernos. Dada su importancia, especialmente en los Estados frágiles, la IOE tal vez desee considerar la posibilidad de "separar", en el futuro, las políticas e instituciones de las calificaciones relativas a los gobiernos.

7. Con respecto al medio ambiente y los recursos naturales, una esfera de impacto que desde siempre ha sido deficiente, la dirección pone de relieve la labor del FIDA para fortalecer los resultados en esta esfera. Desde el ARRI de 2009, se han creado la División de Medio Ambiente y Clima y el Fondo Fiduciario del Programa de Adaptación para la Agricultura en Pequeña Escala (ASAP) a fin de abordar las cuestiones relacionadas con la gestión de los recursos naturales y el cambio climático (nota a pie de página 39).
8. La dirección está de acuerdo con la IOE en que la presentación de los datos en grupos relacionados con los períodos de reposición ofrece un análisis más significativo de las tendencias. El número de proyectos en cada grupo que utiliza el promedio móvil trienal en función del año de terminación es sumamente variable. Unos datos de evaluación consistentes o inconsistentes en un año determinado pueden influir indebidamente en los datos durante un período de tres años. Además, el suministro de datos por períodos de reposición requeriría menos tiempo para el cálculo, por lo que la IOE podría llevar a cabo análisis estadísticos más sofisticados.

### **C. Evaluación de los programas en los países**

9. La dirección está adoptando medidas para integrar mejor las actividades no crediticias en los programas en los países. En las directrices para los programas sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP), actualmente en fase de revisión, se destaca la importancia del diálogo sobre políticas, la gestión de los conocimientos y la creación de asociaciones. Hay que incluir objetivos realistas en relación con el diálogo sobre políticas, que sean específicos para los objetivos del programa en el país. La revisión de las directrices tiene por objeto prestar mayor atención a todos los aspectos del programa en el país, en particular a algunas de las cuestiones planteadas en el presente ARRI.
10. La cofinanciación depende en gran medida de las prioridades estratégicas de otros donantes y las políticas gubernamentales. Por ejemplo, en el caso de China (párrafo 72), al igual que en otros países, la relativa escasez de cofinanciación internacional se debe a una clara decisión estratégica del Gobierno de evitar proyectos cofinanciados por más de una institución financiera internacional.
11. La dirección concuerda con la evaluación de la IOE en que los limitados recursos administrativos destinados a la elaboración y ejecución de los COSOP son un factor restrictivo, pero señala que esta cuestión no está completamente bajo su control en un período de crecimiento presupuestario nulo. Con la revisión de las directrices se prepararán menos COSOP (su elaboración se basará en la cantidad de proyectos que componen la cartera actual o en la asignación prevista en el marco del sistema de asignación de recursos basado en los resultados), por lo que los escasos recursos disponibles podrán distribuirse entre un menor número de países. Si bien se reconoce que no se produce un informe final para todos los COSOP completados, en casi todos los países se llevan a cabo evaluaciones anuales de los COSOP.
12. Por lo que se refiere a la financiación de contrapartida en los países de ingresos medios, el ARRI sugiere que el FIDA adopte un enfoque más coherente respecto de la movilización de los fondos de contrapartida de estos países. La dirección aclara que el enfoque adoptado es coherente, pero que no es posible utilizar el mismo

método para todos los países de ingresos medios debido a su consabida diversidad.<sup>2</sup> Los países considerados de ingresos medios (sobre la base de la renta nacional bruta [RNB] per cápita) son heterogéneos: de los 91 países identificados como de ingresos medios altos o medios bajos por el Banco Mundial, el 22 % también se consideran Estados frágiles. Un análisis de la cofinanciación (de los proyectos aprobados entre 2004 y 2013) muestra que las contribuciones nacionales (que incluyen al gobierno, los beneficiarios, el sector privado y las instituciones financieras) son más bajas en los países de ingresos bajos (el 22 %), aumentan al 27 % en los Estados frágiles (países de ingresos bajos y de ingresos medios) y al 36 % en los países de ingresos medios bajos, y son más altas en los países de ingresos medios altos (el 47 %). Es importante destacar que casi el 30 % de los países de ingresos medios bajos recibe algún tipo de financiación con arreglo al marco de sostenibilidad de la deuda, lo que evidencia que estos países tienen graves limitaciones fiscales.

13. Según los datos de evaluación, el desempeño del FIDA se sitúa por debajo del objetivo establecido en el marco de medición de los resultados tanto para el diálogo nacional sobre políticas (párrafo 70) como para la creación de asociaciones (párrafo 73). Sin embargo, la dirección señala que, de acuerdo con la Junta Ejecutiva, ambos indicadores se miden por medio de la encuesta de clientes. Los objetivos establecidos para estos dos indicadores se superaron en la encuesta de clientes de 2014, donde el 97 % y el 95 % de los países se calificó de moderadamente satisfactorios, como mínimo, respectivamente.

#### **D. Establecimiento de bases de referencia**

14. La dirección observa con satisfacción que los resultados de los proyectos del FIDA son tan buenos, o incluso mejores, que los de los evaluados en otros bancos multilaterales de desarrollo. La dirección valora el hecho de que la IOE haya reconocido que "las actividades del FIDA se llevan a cabo generalmente en contextos más difíciles" (párrafo 9).

#### **E. Cuestiones transversales planteadas por las evaluaciones de 2013**

15. La mayoría de las cuestiones transversales se han abordado en las observaciones formuladas anteriormente. Sin embargo, la dirección advierte sobre los riesgos de utilizar las conclusiones derivadas de una pequeña muestra de evaluaciones de programas en los países (EPP) para extrapolar cuestiones relativas a toda la cartera. Con respecto a los retrasos en la entrada en vigor, la dirección lleva varios años trabajando para resolver este problema. Para los proyectos que entraron en vigor entre 2011 y 2013, el período transcurrido entre la aprobación y la efectividad fue inferior a ocho meses en comparación con la media histórica de casi 12 meses. La región de África Oriental y Meridional está elaborando un conjunto de instrumentos para la puesta en marcha que ofrecerá orientaciones básicas a los equipos de los proyectos para que definan las actividades prioritarias durante los primeros 15 meses, y elaboren un plan para todo el período de ejecución del proyecto con objetivos cuantificables y plazos conexos.

#### **F. Tema de aprendizaje**

16. La dirección coincide con la IOE en que la buena gestión de los proyectos es importante para el logro de los resultados. Sin embargo, hay desacuerdos fundamentales sobre algunas de las conclusiones presentadas.
17. Como punto de partida, el ARRI analiza si las unidades de coordinación de proyectos/unidades de gestión de proyectos (UCP/UGP) están en plena

<sup>2</sup> El párrafo 82 contiene declaraciones contradictorias: en primer lugar, se sugiere que debería utilizarse la RNB per cápita para determinar la cuota de un país [financiación de contrapartida], y en la frase siguiente se señala que un enfoque para la movilización de financiación de contrapartida también tendría que tener en cuenta la heterogeneidad de los países (por ejemplo, en cuanto a su tamaño, la RNB per cápita, etc.).

consonancia con la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, pero lo hace de manera superficial y parece implicar que el FIDA, al respaldar UCP/UGP paralelas, ha hecho caso omiso de la Declaración de París. Las unidades de coordinación/gestión relacionadas con los proyectos del FIDA se establecen por decreto ministerial, lo que les otorga la condición jurídica necesaria para administrar los fondos del gobierno; por tanto, no puede considerarse que actúan en paralelo al gobierno. El ARRI resulta un poco contradictorio al respecto. En el párrafo 120 se afirma que el modelo de las disposiciones de gestión de los proyectos en el FIDA ha cambiado muy poco durante el período 1999-2011. Sin embargo, en el párrafo 130 se señala que ha habido una tendencia positiva a dejar de utilizar las UGP para la ejecución de los componentes de los proyectos y se ha recurrido cada vez más a proveedores de servicios, y se indica que, en efecto, las unidades de ejecución de los proyectos han sido reemplazadas por las UGP.

18. En un estudio realizado por la División de Asesoramiento Técnico y Políticas (PTA) se examinó el cumplimiento por parte del FIDA de la Declaración de París y se constató que el FIDA hace muy bien en utilizar los procesos gubernamentales. En general, los casos en que el FIDA no respetó totalmente el espíritu de la Declaración de París se debieron a una solicitud del gobierno para que en el proyecto del FIDA no se utilizaran los procesos estándar del sector público a fin de aumentar la eficacia y la rapidez de la ejecución.
19. Otra cuestión relativa a la gestión de los proyectos es la función que desempeña el FIDA en el suministro de orientación estratégica, por ejemplo mediante los comités directivos. Lamentablemente, el ARRI dedica solo dos párrafos a esta importante cuestión, que se basan en gran parte en el estudio de la PTA. En el ARRI se da a entender que el personal del FIDA forma parte de los comités directivos de los proyectos, pero esto no es así. Si bien los funcionarios del FIDA pueden asistir a las reuniones en calidad de especialistas, no está previsto que el personal del FIDA forme parte de los comités, según se estipula en los acuerdos jurídicos. La ejecución general de los proyectos se beneficiaría de una mejor orientación estratégica.<sup>3</sup>
20. La dirección está de acuerdo en que aumentar la utilización de procesos competitivos para contratar al personal encargado de la gestión de los proyectos es una medida oportuna, y anima a que se seleccione al personal sobre esta base. Sin embargo, la decisión de utilizar o no los procesos competitivos sigue siendo responsabilidad del gobierno. El FIDA procura influir en el proceso de selección recurriendo al procedimiento de no objeción y a los contratos basados en el desempeño para el personal de los proyectos.
21. La dirección conviene en que las disposiciones de gestión de los proyectos deben adaptarse al contexto del país y el proyecto. Estas disposiciones están determinadas en gran medida por el gobierno, sobre la base de los procesos y procedimientos nacionales. La dirección valora la observación del ARRI acerca de la falta de documentación detallada sobre las buenas prácticas de gestión de los proyectos.

## **G. Mejoras metodológicas<sup>4</sup>**

22. La dirección del FIDA acoge favorablemente la revisión del manual de evaluación del FIDA, y espera con interés contribuir a su futura elaboración. Las nuevas directrices del FIDA para los IFP se armonizarán con el nuevo manual de evaluación para promover las posibilidades de comparación.

<sup>3</sup> Desde 2011, el desempeño de los comités directivos se incluye en los informes sobre la situación de los proyectos como parte de los criterios para calificar la gestión de los proyectos, lo cual, junto con la introducción de la supervisión directa, puede proporcionar una explicación más realista del empeoramiento de los resultados de los proyectos aprobados desde 2009, que se describe en el párrafo 116.

<sup>4</sup> El conjunto de datos del ARRI utilizado en el presente documento se descargó el 1 de octubre de 2014.

23. En la respuesta de la dirección del año pasado se cuestionó la inclusión de las evaluaciones de los proyectos que forman parte de las EPP. La dirección reitera su preocupación de que la inclusión de estas evaluaciones menos rigurosas haga que el conjunto de datos sea menos comparable y fiable. Asimismo, toma nota de que la IOE reconoce que la serie de datos generados por las evaluaciones de los resultados de los proyectos y validaciones de los IFP es limitada en cuanto al número y que, por tanto, puede proporcionar datos poco fiables sobre las tendencias.
24. A la dirección le preocupa que algunos proyectos recién iniciados<sup>5</sup> hayan sido calificados como parte de una EPP y, si bien estas calificaciones pueden ser útiles para ayudar a dirigir los proyectos hacia mejores resultados, su valor en comparación con las evaluaciones de los proyectos finalizados o a punto de terminar es limitado. Por ejemplo, el Programa del Fondo para el Desarrollo de las Zonas Sahelianas en Malí fue parte de una EPP sobre la que se informó en 2006 y nuevamente en 2012. La calificación media de ese programa en 2012 fue de 4,13, mientras que en 2006 fue de 3,18. En cambio, el Proyecto de Microfinanciación y Apoyo Técnico en Bangladesh obtuvo una calificación promedio de 5,25 según las conclusiones de la EPP publicadas en 2005, pero en la evaluación de los resultados de los proyectos de 2011 recibió una calificación de 4,67. La calificación de la EPP se basó exclusivamente en las calificaciones de la pertinencia y el desempeño del FIDA. Además, la inclusión en el conjunto de datos del ARRI de proyectos que aún están en ejecución distorsiona los resultados de manera imprevisible.
25. La dirección recomienda que los proyectos que aún estén en ejecución se incluyan como parte de la EPP, pero que no se incorporen en el conjunto de datos del ARRI. Estas conclusiones no respaldan la opinión de la IOE (párrafo 52) de que los proyectos que se incluyan en una EPP no se sometan a la validación del IFP o a la evaluación de los resultados del proyecto; lo que contradice la afirmación del ARRI de que, una vez finalizado, el mismo proyecto se evalúe por separado en un momento dado mediante una validación del IFP o una evaluación de los resultados del proyecto específicas (o una evaluación del impacto) (párrafo 14). La dirección considera que sería útil realizar una de estas evaluaciones al término de los proyectos.

## H. Conclusiones y recomendaciones

26. La dirección aprecia las recomendaciones formuladas en el ARRI de este año. Es preciso demostrar la neutralidad presupuestaria antes de que cualquier recomendación sea examinada por la dirección.
27. La dirección toma nota de la recomendación de la IOE de que se lleven a cabo exámenes finales de los COSOP. Sin embargo, sin un aumento del presupuesto administrativo, estos exámenes pueden realizarse solamente a expensas de otra actividad. El FIDA está elaborando nuevas directrices para los COSOP en las que la dirección estipulará que el material que debe abarcarse en los exámenes finales de los COSOP sea examinado en las EPP y las evaluaciones de los proyectos.
28. La dirección está de acuerdo con la IOE en que la gestión de los proyectos es importante. Sin embargo, en el capítulo III del ARRI, no se formularon recomendaciones específicas en relación con los proyectos.
29. La preparación de los presupuestos para las actividades en los países y de los proyectos es responsabilidad de las divisiones regionales. Los presupuestos limitados de los que disponen se asignan en función de los requisitos de los programas en los países. Normalmente, se asigna un presupuesto adicional a los

<sup>5</sup> En el conjunto de datos se incluyen 20 proyectos en ejecución desde hace tres años como máximo, lo que representa algo más del 20 % de todos los proyectos que han sido objeto de una EPP. El conjunto de datos del ARRI no incluye el año de evaluación. En esta cifra se asume que la fecha de evaluación fue un año antes de la fecha de elaboración del ARRI y, por lo tanto, podría resultar en un recuento a la baja del número de proyectos en ejecución desde hace tres años como máximo.

proyectos problemáticos o las operaciones en los Estados frágiles. En el marco de las actividades de movilización de recursos, se han comenzado a establecer fondos fiduciarios temáticos específicos. La Oficina de Asociaciones y Movilización de Recursos ya está estudiando cuáles son las oportunidades disponibles para mejorar o incorporar esferas de interés mutuo, y no para complementar el propio presupuesto administrativo del FIDA, con miras a aumentar el impacto de los programas apoyados por el FIDA. Sin embargo, los fondos fiduciarios entrañan ciertos trámites burocráticos a la hora de movilizar y gestionar los recursos, y supervisar su utilización.

30. El FIDA ha realizado progresos notables en cuanto a la descentralización del personal. La Junta Ejecutiva ha aprobado el establecimiento de unas 50 oficinas en los países. Unos 85 funcionarios están trabajando en las oficinas del FIDA en los países, lo que equivale al 15 %, aproximadamente, de todo el personal y a casi un tercio del personal del Departamento de Administración de Programas (PMD). Las decisiones sobre las oficinas regionales o subregionales se basarán en la auditoría de la oficina regional del FIDA en Nairobi y la situación presupuestaria.
31. La dirección no está de acuerdo con la recomendación de utilizar las calificaciones de evaluación en el Informe sobre la eficacia del FIDA en términos de desarrollo (RIDE) u otros informes. El FIDA cuenta con un sistema de autoevaluación sólido, cuya objetividad y fiabilidad quedan demostradas por la escasa divergencia que existe entre los resultados de la autoevaluación y las conclusiones de las evaluaciones.
32. La dirección subraya la complejidad que conlleva la medición de la sostenibilidad. Se trata de un tema muy amplio, sobre todo si se tienen en cuenta las realidades en las que los proyectos del FIDA se llevan a cabo, y que requiere una mejora de la base de datos empíricos con respecto a las evaluaciones anteriores o un examen de la bibliografía disponible. Antes de elegir la sostenibilidad como tema de aprendizaje, debería llegarse a un acuerdo sobre el alcance y la metodología del examen. Se podría realizar un examen más significativo de la sostenibilidad si la IOE efectuara evaluaciones *ex post* varios años después de la terminación de los proyectos.
33. La dirección agradece el empeño de la IOE por hacer público el conjunto de datos del ARRI (en formato Excel), de conformidad con los compromisos contraídos con el Comité de Evaluación. También acoge con agrado la intención de la IOE de verificar el conjunto de datos del ARRI. Se insta a la IOE a que actualice los datos con mayor frecuencia, con evaluaciones más recientes y con información sobre la terminación y el cierre financiero de los proyectos. La IOE también debería trabajar con la División de Tecnología de la Información y las Comunicaciones y el PMD para incluir los datos de evaluación (calificaciones) en el sistema institucional sobre proyectos y programas, es decir, el sistema de proyectos de inversión y donaciones (GRIPS), junto con los datos de los IFP.