

Signatura: EB 2015/116/R.9/Add.1
Tema: 5 d)
Fecha: 12 de noviembre de 2015
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 2014

Nota para los representantes en la Junta Ejecutiva

Funcionarios de contacto:

Preguntas técnicas:

Périn Saint-Ange
Vicepresidente Adjunto,
Departamento de Administración de Programas
Tel.: (+39) 06 5459 2448
Correo electrónico: p.saintange@ifad.org

Lisandro Martin
Gerente Superior de la Cartera,
Departamento de Administración de Programas
Tel.: (+39) 06 5459 2388
Correo electrónico: lisandro.martin@ifad.org

Envío de documentación:

Alessandra Zusi Bergés
Oficial encargada,
Oficina de los Organos Rectores
Tel.: (+39) 06 5459 2092
Correo electrónico: gb_office@ifad.org

Junta Ejecutiva — 116º período de sesiones
Roma, 16 y 17 de diciembre de 2015

Para examen

Índice

A. Introducción	1
B. Tendencias en los resultados	1
C. Metodología	2
D. Aclaraciones	2
E. Recomendaciones de la dirección	3
F. Tema de aprendizaje	6

Respuesta de la dirección del FIDA al Informe anual sobre los resultados y el impacto de las actividades del FIDA evaluadas en 2014

A. Introducción

1. La dirección acoge con agrado el Informe anual sobre los resultados y el impacto de las actividades del FIDA (ARRI) evaluadas en 2014, presentado por la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA (IOE), y la oportunidad de responder a las cuestiones y recomendaciones planteadas. Este ARRI es el último informe de una evaluación a nivel institucional independiente realizado durante la Novena Reposición de los Recursos del FIDA (FIDA9), un ciclo de reposición durante el cual se han visto resultados y logros sin precedentes en todos los ámbitos y en el que la cartera activa ascendió a USD 13 600 millones, para prestar asistencia a 114 millones de personas. La dirección agradece los esfuerzos de la IOE para abordar las sugerencias formuladas en la respuesta de la dirección al ARRI del año pasado, que mejoraron la calidad del informe.

B. Tendencias en los resultados

2. La dirección está satisfecha con la tendencia positiva en los resultados de los proyectos, que ha ido mejorando a partir de 2008, especialmente en relación con el impacto en la pobreza rural. En relación con este objetivo de nivel superior de los proyectos financiados por el FIDA, aproximadamente el 87 % de los proyectos fueron calificados positivamente entre 2011 y 2013, en comparación con el 80 % del período 2007-2009. La dirección estima que, como un porcentaje de la financiación global, aproximadamente el 93 % de las actividades fueron calificadas positivamente durante la FIDA9.
3. La dirección reconoce que el Fondo está mejorando su grado de eficacia como asociado, que pasó de un 53 % en la FIDA5 a un 86 % en la FIDA9. Cabe destacar el efecto de la descentralización temprana en los resultados en toda la cartera: si bien la proporción de proyectos con calificaciones moderadamente satisfactorias o con mejores calificaciones en términos de logro, innovación e igualdad de género no varía enormemente, la proporción de proyectos calificados como satisfactorios (5+) es mayor en países que cuentan con oficinas del FIDA. La propia evaluación de la dirección es que, en las primeras etapas de la descentralización, los efectos en los resultados de la cartera (desembolsos, proyectos en situación de riesgo, supervisión) y en las actividades no crediticias (gestión de los conocimientos, actuación normativa y asociaciones) tienden a ser más evidentes que los efectos en los resultados para el desarrollo. Pero incluso estas relaciones no siempre son lineales: intervienen diversas variables que inciden en los efectos globales de la presencia en los países¹. Por tanto, es preciso realizar un análisis más a fondo.
4. A pesar de que los resultados generales del FIDA son positivos, la dirección se compromete a seguir aumentando su nivel de exigencia. La dirección señala que, si bien en el informe se proporcionan aportaciones útiles sobre las esferas que siguen constituyendo de manera persistente un desafío, como la eficiencia de las operaciones, la sostenibilidad de los beneficios, la gestión de los recursos naturales y el medio ambiente y el seguimiento y evaluación (SyE), todavía no se han tenido en cuenta las soluciones que se han introducido recientemente, considerando el grupo de actividades analizadas. Esto es especialmente verdadero en relación con

¹ En la División de Asia y el Pacífico (APR), por ejemplo, los mayores retrasos en los desembolsos se concentran en países que tuvieron durante muchos años oficinas del FIDA (India, Nepal, Pakistán, Sri Lanka, Viet Nam), en tanto que los cuatro países con menores retrasos en los desembolsos no cuentan con una oficina del FIDA en el país.

las preocupaciones relativas a la eficiencia: estas se abordan integrando más sistemáticamente análisis económicos y financieros en el diseño y la ejecución de los proyectos, centrándose en proyectos problemáticos, incluidos los de asistencia técnica específica, y continuando la ejecución del programa de reformas de conformidad con la evaluación a nivel institucional sobre la eficiencia.

C. Metodología

5. La dirección sugiere que las futuras ediciones del ARRI expresen con mayor claridad las implicaciones de las medidas de dispersión empleadas en el informe. Si bien se ha calculado la desviación estándar de cada criterio de evaluación, no se han establecido con claridad los motivos subyacentes para la dispersión de los datos. Por ejemplo, la innovación y la ampliación de escala se han calificado como los indicadores con mejores resultados, con una media de 4,2 en el cuadro 5 (pág. 12, sobre la base de los datos de la validación de los informes finales de los proyectos y de la evaluación de los resultados de proyectos). Pero no queda claro si la alta volatilidad de las calificaciones, reflejada en la desviación estándar de 1,04, implica una diversidad de contextos, estrategias o variaciones a nivel regional.
6. La dirección sugiere que en los próximos ARRI se lleve a cabo un análisis en el que se presenten los matices de las implicaciones de la fragilidad en los resultados, con objeto de llegar a conclusiones operacionales. La base de datos del ARRI encontró diferencias significativas en cuanto a los resultados entre Estados frágiles y no frágiles en relación con el logro general de los proyectos, la innovación y el género (gráficos 16, 17 y 18, página 32 y 33). Sin embargo, la base de datos de la dirección no muestra diferencias de la misma magnitud. La dirección recomienda realizar un examen de la metodología actualmente empleada para analizar el resultado de los proyectos en Estados frágiles en relación con: i) clasificación: una gran proporción de proyectos en evaluación estuvo activa durante un largo período, de manera que sus niveles de fragilidad difirieron durante la vida del proyecto.² La dirección sugiere que la situación de fragilidad se examine en el momento de la ejecución del proyecto y no en el momento del informe, y ii) fragilidad subnacional: aun en Estados no frágiles, el FIDA interviene en zonas frágiles, en donde las instituciones, los mecanismos de prestación de servicios públicos y las estructuras políticas son débiles.³ Esto no queda reflejado en las clasificaciones de fragilidad, que se restringen al nivel nacional, con lo que se ve afectada la pertinencia del análisis.
7. La dirección también sugiere que en los próximos ARRI se analicen más adecuadamente aspectos fiduciarios y relacionados con las adquisiciones y su impacto en los resultados. Solo se han realizado dos referencias, en los párrafos 119 y 239, en los que se considera la gestión financiera como uno de los varios factores que contribuyen a los resultados de los proyectos.

D. Aclaraciones

8. La dirección comparte la opinión de la IOE respecto de la importancia de garantizar que los programas sobre oportunidades estratégicas nacionales basados en los resultados (COSOP-BR) sigan siendo válidos y pertinentes, realizando los balances para asegurar ajustes oportunos, en aquellos países para los que existe un COSOP-BR. Sin embargo, la dirección ha reducido la cantidad de COSOP-BR en proporción a la pertinencia estratégica de la cartera de proyectos del FIDA y de la actuación normativa. Muchos países con carteras de proyectos todavía pequeñas

² Por ejemplo, actualmente el Yemen está clasificado como un Estado frágil (e incluido con esta categorización en las bases de datos). Pero de los tres proyectos incluidos en la base de datos de la validación de los informes finales y la evaluación de los resultados de los proyectos, uno fue completado en 2009, cuando el país todavía no se encontraba en la actual situación de fragilidad. Otro proyecto completado en 2012 se ejecutó durante un período largo: comenzó a principios del decenio de 2000, sin que existieran condiciones de fragilidad durante la mayoría de la vida del proyecto.

³ Esto fue también lo que sucedió, por ejemplo, en el Programa de desarrollo tribal Jharkhand-Chhattisgarh de la India, que se ejecutó en regiones afectadas por insurgentes de izquierda.

estarán sujetos a más debates estratégicos de fondo al preparar notas sobre la estrategia en el país, documentos concisos que describen las esferas clave de la actuación estratégica.

9. La dirección concuerda en que varios factores persistentes limitan diferentes dimensiones de los resultados de los proyectos, incluidos los componentes múltiples de proyectos. Pero el informe no refleja tendencias y mejoras recientes en este sentido. Se está prestando mayor atención a la simplicidad del diseño como parte de la mejora de la calidad y los procesos de garantía, los exámenes de la cartera y las capacitaciones en diseño, y esto está empezado a dar resultados. El número promedio de componentes de los proyectos aprobados en la FIDA9 fue de 3,1, por debajo de la cifra de 3,5 en la FIDA8. En este aspecto, las tendencias recientes son muy alentadoras, pues el número promedio de componentes fue de 3,4 en 2013, 3,2 en 2014 y 2,7 en 2015. No obstante, la complejidad del proyecto no es una mera función de su número de componentes ni hay una demostración empírica concluyente sobre la relación entre componentes de los proyectos y logro de resultados.

E. Recomendaciones de la dirección

10. La dirección acoge las iniciativas de la IOE para asegurarse que las recomendaciones sean estratégicas y se limiten a un número manejable. Sin embargo, desea señalar que si bien las tres recomendaciones formuladas al FIDA destacan cuestiones de importancia, reúnen medidas subalternas concretas sobre las que no se puede llegar a un acuerdo o un desacuerdo como un todo, sino solo evaluando cada una por separado. En este sentido, la dirección está de acuerdo con el espíritu de las tres recomendaciones, pero desea señalar sus opiniones en relación con cada medida subalterna para poder realizar un seguimiento adecuado y transparente. En el cuadro a continuación se ha simplificado la redacción para facilitar la consulta.

Sostenibilidad

<i>Recomendación 1 de la IOE.</i>	<i>Respuesta de la dirección</i>
a. Incluir en el informe sobre el diseño del proyecto una sección sobre sostenibilidad	De acuerdo. Tanto el informe sobre el diseño del proyecto como el informe del Presidente (sección IV. D en la plantilla) ya contienen secciones sobre sostenibilidad y la dirección se asegurará de que se les siga prestando la debida atención. Además, las directrices relativas al diseño de proyectos publicadas en 2011 contienen una sección específica sobre sostenibilidad, en la que se recomienda que el equipo del proyecto proporcione “un panorama general de los elementos clave que mejoran la probabilidad de que la sostenibilidad de los beneficios siga aumentando”. ⁴
b. Preparación de la estrategia de salida en cada proyecto mucho antes de su finalización	En desacuerdo. La dirección considera que no existe una relación demostrada entre tener una estrategia de salida y la efectiva sostenibilidad del proyecto. La dirección está redoblando los esfuerzos para que el programa de ampliación de escala se vuelva cada vez más operativo, como un modo de asegurar la incorporación de las estrategias de sostenibilidad de los beneficios en el diseño y la ejecución de los proyectos. En el diseño de los proyectos y las directrices de los COSOP-BR se exige que los aspectos clave del enfoque de la ampliación de escala se vean reflejados en las partes pertinentes de los respectivos informes. ⁵ Paralelamente, el FIDA está cada vez más encaminado hacia un enfoque de programas en los países en el que se aborden las cuestiones relativas a la sostenibilidad desde una perspectiva más sistémica, a través de las sinergias de las inversiones y de las actividades no crediticias, que pueden precisar o no la presencia del FIDA.

⁴ Esta incluye: supuestos fundamentales respecto de la sostenibilidad de los beneficios del proyecto para el grupo objetivo: ¿quién se beneficia?, ¿cuáles son los beneficios?, ¿durante cuánto tiempo?; medidas creadas en el diseño del proyecto para promover la sostenibilidad, incluidos los niveles institucional o comunitario, y cambios sistémicos que podrían tener lugar debido a las intervenciones del proyecto, en particular con objeto de hacer frente a aspectos relacionados con la ampliación de escala en los niveles institucional y comunitario.

⁵ Los aspectos relativos a la ampliación de escala que tendrán que verse reflejados son la definición de vías y la determinación de impulsores (incluidos promotores y catalizadores) como parte del enfoque del proyecto; los ámbitos para la ampliación de escala en materia de finanzas, normativas, instituciones, tecnología y medio ambiente, como parte de la justificación; las consecuencias de la ampliación de escala en los acuerdos de ejecución, incluidas las posibles asociaciones; los mecanismos y enfoque para el aprendizaje integrados en el sistema de SyE, y los riesgos relacionados con la ampliación de escala y las correspondientes estrategias de mitigación.

Seguimiento y evaluación

<i>Recomendación 2 de la IOE</i>	<i>Respuesta de la dirección</i>
a. Inclusión en todos los proyectos de una línea presupuestaria independiente, específica para todas las actividades de SyE	De acuerdo. La dirección está de acuerdo con el principio teórico que sostiene que líneas presupuestarias claras para SyE contribuyen a aumentar la visibilidad de estas actividades. De hecho, en las operaciones del Fondo se suelen incluir estimaciones para estos costos, ya sea en una línea presupuestaria independiente, ya sea en la línea de la gestión del proyecto (es una variable estándar en COSTAB). Pero desde el punto de vista del funcionamiento, el problema reside en la ejecución del presupuesto para SyE (sin que tenga relación con la manera de realizar su registro) y no en la visibilidad o disponibilidad del presupuesto, con incentivos complejos en juego. La utilización de las constataciones de SyE es el patrón del éxito de un sistema de SyE. Resulta difícil convencer a equipos de proyectos y autoridades del país de financiar un sistema de SyE cuyos productos no se vayan a utilizar. La dirección sigue creando incentivos para la gestión basada en resultados, mediante los COSOP-BR y la labor no crediticia, que se ven facilitados, por ejemplo, mediante el establecimiento de mediciones de SyE y de resultados como una de las ventanillas del programa de donaciones del FIDA en 2015 y 2016.
b. Encuestas de referencia en el momento diseño y hasta no después de doce meses de haber entrado en vigor	De acuerdo. La dirección quiere contextualizar esta recomendación en el marco de desafíos más amplios en relación con los datos de referencia, de los cuales las encuestas de referencia forman solo una pequeña parte. En primer término, si bien las encuestas de referencia se realizan para los indicadores obligatorios del nivel del impacto del sistema de gestión de los resultados y el impacto (RIMS), la mayoría de los indicadores del marco lógico siguen necesitando datos de referencia, pero no precisan necesariamente una encuesta, sino más bien un uso más inteligente de las fuentes de datos ya existentes. La dirección ha examinado las instrucciones operacionales en agosto de 2015 para abordar esta cuestión. ⁶ En segundo término, la dirección también desea señalar que si bien la mayoría de los datos de referencia pueden obtenerse previamente al inicio de las actividades operacionales, suele ser técnicamente racional recopilarlos después de que estas se hayan iniciado. En la mayor parte de las operaciones existe un retraso considerable entre las actividades de entrega de productos y sus efectos medibles en indicadores de los resultados y del impacto. Asimismo, para servir como datos de referencia para una evaluación del impacto, la muestra no puede construirse adecuadamente hasta que estén en claro los criterios concretos de elegibilidad y la introducción progresiva de un proyecto. Administrar los datos de referencia antes de este punto significa perder la oportunidad de recopilar datos valiosos.
c. Prestar atención más sistemática a definir más claramente los indicadores en general, con datos sobre el impacto nutricional y desglosados por género	De acuerdo. En 2015 se lanzaron varias iniciativas para mejorar la selección y el seguimiento de indicadores, como: i) nuevas instrucciones operacionales sobre los marcos lógicos que comprenden disposiciones para asegurar que, a partir de ahora, se examinen a fondo durante la mejora de la calidad, alentando a los equipos a que pongan en práctica acuerdos adecuados para realizar un seguimiento eficaz desde las primeras etapas del diseño del proyecto; ii) se está elaborando un manual de SyE exhaustivo y estructurado; iii) está en curso una revisión de los indicadores del RIMS. Como parte de estas iniciativas, la dirección reconoce la necesidad de mejorar la recopilación de datos sobre nutrición y asegurar un desglose más sistemático por sexo y un análisis en materia de género. Aun así, hay que señalar que, como parte de un análisis sobre el uso de indicadores del RIMS en 2014, en el 88 % de los casos se dispuso de datos sobre mujeres beneficiarias, lo que muestra una mejora constante en relación con los años anteriores; y iv) se está desarrollando una herramienta institucional en línea de seguimiento del marco lógico como parte de las iniciativas para garantizar la cuidadosa selección de los indicadores durante el diseño y el seguimiento sistemático durante su supervisión hasta la finalización.
d. Inclusión de indicadores y metas específicos y medibles para las actividades no crediticias en todos los marcos de resultados de todos los COSOP	En desacuerdo. La dirección comparte los puntos de vista de la IOE expresados en otro lugar del informe acerca de que las actividades crediticias y no crediticias que cuentan con apoyo del FIDA se fortalecen mutuamente y contribuyen al logro de los objetivos de los programas en los países. No obstante, la dirección no considera que esta propuesta concreta de presentar indicadores por separado para las actividades no crediticias (son aportaciones hacia metas de nivel superior) sea congruente con esta opinión. Desde un enfoque de la gestión basada en resultados, en los COSOP-BR se deberán determinar indicadores y metas medibles para los efectos directos de la estrategia en el país que estén en consonancia con las estrategias de desarrollo del prestatario. Por tanto, la dirección considera que ambos tipos de actividades (crediticias y no crediticias) deberán contribuir al logro de un conjunto común de efectos directos de nivel superior en el desarrollo. La experiencia de otros bancos multilaterales de desarrollo que han ejecutado estrategias en los países basadas en los resultados durante períodos más largos indica que separar artificialmente las actividades crediticias de las no crediticias usando diferentes estrategias de medición lleva a dejar de lado estas últimas. También desplaza la atención de los resultados principales. Es más, datos empíricos emergentes indican que el impacto de la actuación normativa del estilo que reivindica el FIDA puede mejorarse cuando esta está integrada en actividades no crediticias. Actualmente, la dirección está finalizando instrucciones operacionales revisadas sobre COSOP-BR mediante consultas internas y a partir del aprendizaje de reformas en curso en otros bancos multilaterales de desarrollo.

⁶ En la instrucción operacional se establece que "todos los proyectos deberán contar con datos de referencia para la mayoría de los indicadores antes de ser aprobados por la Junta. En el informe sobre el diseño del proyecto habrá que proporcionar una justificación razonable para cada indicador que carezca de datos de referencia en el momento de la aprobación y establecer las disposiciones para obtenerlos dentro de un (1) año a partir de la entrada en vigor".

e. Desarrollo de incentivos y disposiciones para la responsabilización del personal en materia de SyE	De acuerdo. La dirección, en asociación con la IOE, está estableciendo progresivamente incentivos para SyE, sobre todo en el nivel de las divisiones, estableciendo recompensas presupuestarias para las divisiones que producen los mejores marcos lógicos y los informes finales de proyectos de mejor calidad en un año determinado. Los gerentes de programas en los países cuyos proyectos se hayan seleccionado contarán con un reconocimiento explícito del personal directivo superior. La dirección también está modernizando un tablero institucional que proporcionará información casi en tiempo real sobre los resultados de los proyectos; esto servirá, por una parte, como un incentivo para obtener mejores resultados y, por otra, como una herramienta para la adopción de decisiones.
---	--

Estrategias del FIDA en los países

<i>Recomendación 3 de la IOE</i>	<i>Respuesta de la dirección</i>
a. Inclusión de objetivos realistas y alcanzables en todos los COSOP	De acuerdo. Tal como se afirmó anteriormente, los COSOP-BR se crearán en torno a un enfoque programático y un marco de resultados únicos, y todas las inversiones y las actividades no crediticias contribuirán a resultados comunes. De hecho, la dirección querría destacar que en la versión preliminar del nuevo marco estratégico 2016-2025 se subraya la necesidad de garantizar que los COSOP-BR elaboren enfoques focalizados y adaptados a las características de los países, realistas y alcanzables, personalizados según el contexto y que se basen en las fortalezas del FIDA y sus asociados.
b. Especificar en los COSOP el período a abarcar y cómo las actividades crediticias y no crediticias se fortalecen mutuamente	De acuerdo. La dirección considera que esta recomendación debería ser entendida en un sentido más amplio, como la necesidad de elaborar una teoría del cambio para los programas en los países, un requisito previo para el logro de resultados. La versión preliminar de las nuevas directrices de los COSOP-BR concibe a estos programas como herramientas para lograr objetivos en los países mediante la combinación de actividades crediticias y no crediticias que se llevan a cabo con apoyo del Fondo. La dirección quiere hacer constar que con la ejecución de la nueva política relativa a donaciones, el proceso interno de examen filtra cada vez más las propuestas de donaciones al evaluar el grado en el que estas fortalecerán las inversiones existentes (y viceversa). En relación con los plazos, la dirección está de acuerdo en que en todos los COSOP-BR debe especificarse con claridad su duración, que normalmente es de seis años (dos ciclos de sistema de asignación de recursos basado en los resultados [PBAS]). No obstante, quiere destacar que otros bancos multilaterales de desarrollo han extraído enseñanzas sobre la necesidad de permitir que los plazos sean flexibles a fin de adaptarse a los contextos cambiantes de los países.
c. Inclusión de una mejor contabilidad de los "costos" estimados (tanto recursos programáticos como administrativos) en todos los COSOP	En desacuerdo. Aunque la dirección está de acuerdo con la importancia de elaborar COSOP-BR realistas, que puedan llevarse a cabo eficazmente con los recursos disponibles, no cree que sea adecuado indicar detalladamente los costos en el documento. La dirección quiere hacer constar que se están poniendo en marcha iniciativas para realizar estimaciones de costos iniciales de algunos procesos y entregas fundamentales, desde la realización de consultas para la elaboración del programa en el país hasta la gestión de proyectos problemáticos, en el contexto de la elaboración de los COSOP-BR. La dirección no considera, sin embargo, que sea prudente comprometerse con una estimación de recursos integral en el momento de la elaboración del COSOP-BR. Aunque con limitaciones, los COSOP-BR ya cuentan con una indicación de recursos fundamentales, desde las asignaciones del PBAS (los principales recursos para la ejecución de los COSOP-BR) hasta los posibles recursos de donaciones, que se determinan cada vez más en el momento de formulación de la estrategia. Sin dudas, los costos de la ejecución de los COSOP-BR y del logro de los resultados previstos superan los recursos del FIDA, incluidos los recursos de los prestatarios y asociados. Es más, una parte importante de los recursos no crediticios utilizados en los COSOP-BR están comprendidos en las operaciones. Por ejemplo, el diálogo sobre políticas suele producirse en el contexto de la ejecución de un proyecto. Estimar costos adicionales es particularmente problemático en contextos que requieren flexibilidad o compromisos más reactivos. La dirección también desea señalar que en el proceso de aprobación de los COSOP-BR se aplican exámenes de calidad para asegurarse de que las aspiraciones no excedan los recursos existentes.
d. Exámenes finales de los COSOP	De acuerdo. La dirección concuerda con la importancia de realizar un balance de los efectos directos y los resultados en intervalos adecuados, en general después de dos ciclos del PBAS. Con objeto de garantizar eficiencia y coherencia, la dirección prevé que la realización de los COSOP-BR también facilitará la realización de evaluaciones del programa en el país más eficientes al, por ejemplo, proporcionar la información que actualmente se solicita en las autoevaluaciones y al acortar las misiones de constatación de hechos.

F. Tema de aprendizaje

11. La dirección está satisfecha con el tema de aprendizaje propuesto –gestión de los conocimientos– para el ARRI de 2016, en consonancia con el pedido de la dirección que figura en el Informe del Presidente sobre el estado de aplicación de las recomendaciones de evaluación y las medidas adoptadas por la dirección (PRISMA) de 2015 de que la IOE proporcione orientación sobre los tipos de aprendizaje que podrían contribuir a mejorar los resultados y la eficacia.