

Signatura: EB 2016/117/R.5/Add.1
Tema: 6 b)
Fecha: 16 de marzo de 2016
Distribución: Pública
Original: Inglés

S



Invertir en la población rural

Respuesta de la dirección a la evaluación a nivel institucional del sistema de asignación de recursos basado en los resultados del FIDA

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 2388
Correo electrónico: p.saintange@ifad.org

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

Soledad Marco
Oficial de la Cartera
Departamento de Administración de Programas
Tel.: (+39) 06 5459 2654
Correo electrónico: m.marco@ifad.org

Envío de documentación:

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

Junta Ejecutiva — 117º período de sesiones
Roma, 13 y 14 de abril de 2016

Para examen

Respuesta de la dirección a la evaluación a nivel institucional del sistema de asignación de recursos basado en los resultados del FIDA

I. Introducción

1. La dirección acoge con agrado la evaluación a nivel institucional del sistema de asignación de recursos basado en los resultados (PBAS) del FIDA y está firmemente decidida a asimilar las enseñanzas derivadas de la misma para seguir aumentando la pertinencia, la eficacia y la eficiencia del sistema, de conformidad con las orientaciones de la Junta Ejecutiva y sus comités subsidiarios.

II. Resultados

2. La dirección celebra que la evaluación haya confirmado que el PBAS garantiza una distribución más justa de los recursos del Fondo entre todos los Estados Miembros en desarrollo y que, en términos generales, se adecúa bien al contexto del FIDA y ha facilitado la alineación con los sistemas de asignación de otras organizaciones similares.¹ Es importante destacar que el PBAS ha permitido al FIDA destinar sistemáticamente al menos el 50 % de sus recursos a África, y el 45 % a África Subsahariana, y ha garantizado igualmente que dos tercios de esos recursos se asignaran en condiciones muy favorables, según lo previsto en las Políticas y Criterios en materia de Financiación del FIDA².
3. La dirección está satisfecha con la calificación general de 4,3 resultante de la evaluación, que supera el nivel de "moderadamente satisfactorio", así como con la conclusión de que el sistema se considera pertinente (calificación: 4,6), eficaz (4,2) y eficiente (4,1). Con respecto a la eficacia, la dirección reconoce que la práctica de gestionar niveles de asignación mínimos y máximos y de fijar límites máximos contribuye a hacer del PBAS del FIDA un mecanismo flexible. En cuanto a la eficiencia, cabe señalar que la dirección ya ha tomado nuevas medidas, según lo recomendado en la evaluación, como la elaboración de directrices sobre el funcionamiento del PBAS y la puesta a punto de un sistema especialmente concebido para calcular las asignaciones destinadas a cada país.

III. Metodología

4. La dirección agradece los cambios sustantivos introducidos en el informe final a raíz de sus observaciones acerca de la versión preliminar, sobre todo en lo relativo a incorporar información sobre las prácticas de otras instituciones financieras internacionales (IFI).³
5. La dirección reconoce la solidez del modelo estadístico utilizado en el informe, el cual, con el apoyo de la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA (IOE), de ahora en adelante puede ser un elemento clave para perfeccionar el sistema. No obstante, la dirección considera que el análisis de antecedentes realizado en el informe no se ha logrado traducir en conclusiones claras acompañadas de recomendaciones que puedan ponerse en práctica, en particular por lo que se refiere a los aspectos siguientes:
 - a) Modificar el componente de necesidades añadiéndole otras variables. Las enseñanzas extraídas de otras IFI demuestran que los problemas relacionados con la disponibilidad, la comparabilidad y la validez de otras variables han sido algunos de los impedimentos más persistentes para

¹ EC 2016/91/W.P.2, párrafo 50.

² Políticas y Criterios en materia de Financiación del FIDA, http://www.ifad.org/pub/basic/lending/s/ifad-financing_s.pdf.

³ La dirección mantiene un diálogo fructífero con otras IFI en el marco del Grupo de trabajo de los bancos multilaterales de desarrollo sobre sistemas de asignación de recursos basados en los resultados, del que el FIDA es miembro activo.

introducir ajustes en la fórmula. La escasez de datos disponibles repercute directamente en la equidad y la fiabilidad de los resultados, debido a que es necesario recurrir a indicadores sustitutos. Los ajustes que al final se introducen son el resultado de soluciones de compromiso entre la fiabilidad y la disponibilidad. Una comprensión cabal de los costos y beneficios de otros posibles conjuntos de variables habría resultado muy beneficiosa para la evaluación. Con respecto a las nuevas variables propuestas, la dirección considera que el análisis de la elasticidad expuesto en el anexo IV no llega a una conclusión clara, por lo que tendrá que confirmar que la adición de las variables propuestas a la fórmula aumentaría la elasticidad general lo bastante como para justificar las inversiones necesarias para recopilar y analizar estos nuevos datos. En segundo lugar, la dirección considera que la evaluación no proporciona indicaciones suficientes para abordar el efecto combinado de las variables actuales y de las posibles nuevas variables, es decir, la probabilidad de que las variables estén correlacionadas con otras variables de la fórmula vigente (dentro de un mismo componente y entre varios componentes) y, por lo tanto, produzcan un efecto final desproporcionado respecto de su ponderación nominal en la fórmula. Este riesgo parece aumentar en los casos en que las nuevas variables propuestas son índices, como el índice de desarrollo humano⁴.

- b) Reequilibrar los componentes de las necesidades y los resultados. Aun reconociendo la exhaustividad del modelo utilizado y compartiendo la idea de base de la propuesta, la dirección, desde una perspectiva de administración, opina que la evaluación no justifica suficientemente los cambios recomendados, los cuales tendrían una utilidad marginal. En primer lugar, aunque sería contrario a la lógica (por tratarse de una fórmula compuesta), la aplicación de una ponderación más elevada (e incluso mucho más elevada) a una determinada variable (o componente) de la fórmula no implicaría necesariamente que los países que obtuvieran mejores puntuaciones en esa variable recibieran más recursos, incluso si esa variable recibiera una puntuación mejor que cualquier otra variable de la fórmula. Que el efecto sea positivo o negativo depende de la relación proporcional entre la puntuación de esa variable y la de las otras variables en comparación con otros países. Por tanto, una fórmula compuesta debilitaría involuntariamente el efecto que tiene el PBAS como incentivo para mejorar el desempeño de los países, incluso si se aumentara el coeficiente de ponderación de este componente. Si hubiese aportado indicaciones más sistemáticas a este respecto, la evaluación habría contribuido a optimizar el sistema en general. En segundo lugar, la adición de nuevas variables y la modificación de su ponderación relativa pueden tener efectos contrapuestos. Por ejemplo, aumentar la ponderación del componente de resultados podría penalizar los relativos a la vulnerabilidad y la fragilidad, neutralizando así las ventajas que los países más frágiles y vulnerables obtendrían si la fragilidad y la vulnerabilidad se integraran como variables adicionales en el componente de necesidades, tal como se recomienda en la evaluación.
6. La dirección toma nota de que, además de modificar la fórmula del PBAS, la evaluación propone introducir en el sistema vigente varios elementos adicionales⁵, algunos de los cuales podrían mejorar la funcionalidad del sistema, pero también aumentar su complejidad a diferentes niveles. En concreto, en varios casos esas propuestas podrían tener como efecto neutralizar algunas de las buenas prácticas

⁴ Son bien conocidos los límites del índice de desarrollo humano por el hecho de asignar la misma ponderación a los distintos componentes y por lo difícil que resulta cuantificar la calidad (a diferencia de la cantidad). Habría sido útil realizar un análisis comparativo de la idoneidad de otros métodos de medición, como el índice de pobreza multidimensional y el índice de bienestar económico sostenible.

⁵ Como la mejora de los mecanismos de garantía de la calidad, la celebración de más consultas en los países, la creación de un nuevo comité de gestión interdepartamental y la aplicación de prácticas de gestión de los conocimientos.

actuales relacionadas con la eficiencia y reconocidas en la evaluación, como el nivel relativamente bajo de los costos directos de personal relativos a la gestión del PBAS (párrafo 249), el procedimiento de la calificación de los proyectos en situación de riesgo (PAR) que se realiza en el marco del sistema consolidado de autoevaluación del FIDA (párrafo 272) y las mejoras de eficiencia en la gestión de los recursos del Fondo obtenidas gracias al procedimiento de fijación de límites máximos (párrafo 278). Por consiguiente, para tomar una decisión sobre la forma de proceder es importante tratar por todos los medios de mantener el nivel actual de eficiencia en lo relativo tanto a la gestión de los procedimientos del PBAS como a la solidez de la fórmula.

IV. Aclaraciones

7. Atención prioritaria a la seguridad alimentaria. La seguridad alimentaria sigue siendo un elemento clave de los proyectos financiados por el FIDA. Ahora bien, la gama de actividades financiadas por el FIDA se ha ido ampliando con el tiempo, en consonancia con la evolución de las necesidades y las demandas de los países asociados, así como de la orientación estratégica del FIDA⁶. Por tanto, la dirección considera que cualquier modificación del PBAS debería reflejar las prioridades actuales del FIDA, establecidas en el Marco Estratégico (2016-2025) aprobado por la Junta Ejecutiva.
8. Acceso a las asignaciones del PBAS. Antes de poner en marcha un nuevo ciclo, todos los países que manifiestan interés en acceder a los recursos del FIDA durante los tres años siguientes se incluyen en el cálculo preliminar del PBAS. Al final del ciclo, puede darse que el número de países que en realidad hayan recibido financiación sea mucho menor. Esto puede deberse a varias razones, por ejemplo, que un Estado Miembro y la dirección del FIDA hayan convenido en que resultaría más eficaz y eficiente centrarse en mejorar el desempeño y los resultados de las operaciones en curso en lugar de emprender nuevas intervenciones.

V. Recomendaciones destinadas a la dirección

9. Para responder a las recomendaciones, la dirección desea expresar su opinión sobre cada una de las medidas accesorias incluidas en las cinco recomendaciones, con el fin de permitir un seguimiento adecuado y transparente.

Recomendación 1: perfeccionar el diseño del PBAS	<i>Respuesta de la dirección</i>
1.1 La dirección del FIDA debería proponer mejoras necesarias para el diseño del PBAS que se sometan a la aprobación de la Junta Ejecutiva.	De acuerdo. La dirección está de acuerdo en que hay que garantizar que el PBAS refleje la evolución de la institución y, por consiguiente, seguirá afinando el sistema actual. A este respecto, como demuestra la evaluación, la dirección ha ido introduciendo ajustes en el sistema desde su adopción en 2002 con el fin de incorporar las enseñanzas derivadas de la experiencia.
1.2 Lograr que el componente de necesidades del país de la fórmula esté más centrado en la pobreza rural, en particular valorando cómo pueden incorporarse parámetros de medición de la vulnerabilidad y la fragilidad, la desigualdad de ingresos y la pobreza no basada en los ingresos.	De acuerdo. La dirección concuerda con la esencia de esta recomendación y realizará nuevos análisis para aplicar esta recomendación en la práctica de una manera eficaz en función de los costos, como se ha explicado anteriormente, en la sección dedicada a la metodología.
1.3 Definir con mayor precisión los objetivos y las especificaciones generales del PBAS, asegurándose de que el sistema refleje adecuadamente el mandato básico del FIDA de promover la producción de alimentos y la seguridad alimentaria.	De acuerdo. Además de las propuestas formuladas en la evaluación, la dirección velará por que todos los posibles ajustes estén alineados con el Marco Estratégico del FIDA (2016-2025), porque en él se reflejan las esferas prioritarias de la labor del FIDA definidas por sus Estados Miembros.

⁶ Para elaborar el programa de trabajo vinculado con las asignaciones del PBAS, "el Presidente se registrará por el marco estratégico que la Junta Ejecutiva establezca cada cierto tiempo", véase el documento Políticas y Criterios en materia de Financiación del FIDA, párrs. 9-10.

1.4 Ajustar la variable de los resultados del sector rural (RSP) revisando los indicadores y las preguntas en las que se basa.	De acuerdo. Los indicadores actuales de la variable RSP reflejan las prioridades del FIDA en el momento en que se elaboró el PBAS. Aunque no todas las prioridades han cambiado con el tiempo, existe la posibilidad de revisar los indicadores y preguntas relativos a la variable RSP para garantizar que tengan más en cuenta las prioridades actuales del FIDA enunciadas en su Marco Estratégico (2016-2025).
1.5 Evaluar de nuevo el equilibrio entre el componente de necesidades del país y el componente de resultados del país de la fórmula de PBAS	De acuerdo. Al tiempo que realizará un nuevo análisis de antecedentes para ajustar el sistema y afinar la fórmula, la dirección volverá a evaluar el equilibrio entre los componentes de necesidades y de resultados del país. Como se indica en la sección relativa a la metodología, esta reevaluación debe llevarse a cabo cuidadosamente, en paralelo con la recomendación 1.2, porque estas dos recomendaciones accesorias pueden tener efectos recíprocos inesperados. Por encima de todo, la fórmula se evaluará con la intención de potenciar sus efectos como incentivo para mejorar el desempeño.
Recomendación 2: racionalizar los procesos para mejorar la eficacia	
2.1 Dado que la puntuación de la evaluación de las políticas e instituciones nacionales (CPIA) de muchos países no está disponible, la dirección y la Junta deberían reflexionar sobre si se ha de conservar la variable relativa a la CPIA en el componente de resultados del país de la fórmula del PBAS.	De acuerdo. La dirección reflexionará sobre el valor agregado de la puntuación de la CPIA, sobre todo porque esta refuerza las preguntas y variables relativas a los RSP, según se indica en la recomendación 1.4.
2.2 En cuanto a la variable RSP, es preciso dedicar la debida atención a racionalizar y reforzar los procesos de puntuación y de garantía de la calidad de esta variable y verlos como una oportunidad de fortalecer las asociaciones a nivel nacional, la gestión de los conocimientos y el diálogo sobre políticas.	De acuerdo. La dirección seguirá reforzando la puntuación de los RSP y los procesos de garantía de la calidad, sobre todo promoviendo la participación de más personal técnico de otras divisiones y departamentos y garantizando una mayor coherencia en las puntuaciones y en el uso de datos empíricos. Al mismo tiempo, la dirección velará por que las conclusiones relativas a los RSP tengan una utilidad y un alcance operacional mayores, de modo que ofrezcan datos analíticos más sólidos para formular las estrategias del FIDA en los países y contribuyan a llevar a cabo una actuación normativa en los países más basada en datos empíricos.
2.3 Se debe estudiar otra manera de determinar los resultados del FIDA a nivel de los programas en los países que no sea por medio de la PAR.	En desacuerdo. La dirección se compromete a reforzar el enfoque basado en los programas en los países. Según las directrices revisadas, se deben elaborar estrategias para todos los países que reciban financiación del FIDA. En la actualidad, sin embargo, sería prematuro establecer nuevas formas de agregar los resultados de los países, porque aún no se han elaborado estrategias para todos ellos y la formulación de esos indicadores puede requerir recursos considerables (en particular, para seguir armonizando los métodos actuales de autoevaluación y evaluación independiente). Como se indica en la evaluación, el uso de la variable PAR tiene la ventaja de basarse en el valor "proyectos en situación de riesgo", un indicador bien establecido que forma parte del sistema de autoevaluación del FIDA. Por tanto, es un instrumento eficaz para valorar los resultados, que se utiliza habitualmente en las otras IFI. Como se ha indicado en la sección relativa a la metodología, la adición de nuevas variables sin ponerlas a prueba ni someterlas a un período adecuado de incubación puede tener efectos indeseados y provocar, tarde o temprano, deficiencias en la calidad.
Recomendación 3: mejorar la eficiencia	
3.1. Sobre la base de un proceso más sólido y participativo, se recomienda obtener una puntuación para la variable RSP con menor frecuencia de la habitual, que actualmente es anual.	De acuerdo. La dirección analizará qué consecuencias podría tener la suspensión de la práctica de determinar la variable RSP todos los años en la eficacia y la eficiencia del PBAS y en las asignaciones resultantes del mismo. La dirección estudiará cuál podría ser la frecuencia más adecuada para determinar esa variable, teniendo en cuenta que el PBAS es un proceso trienal que comporta ajustes anuales.

3.2 Se deben adoptar medidas específicas para recabar formalmente la opinión de las autoridades nacionales acerca de las puntuaciones propuestas para las variables RSP (3.2.1) y PAR (3.2.2) antes de confirmar esas puntuaciones e incorporarlas al PBAS.

3.2.1 De acuerdo. La dirección ve con buenos ojos la introducción de un mecanismo que permita recabar la opinión de las autoridades nacionales en el proceso de valoración de los RSP. De esta forma el FIDA se alinearía con las mejores prácticas aplicadas por las otras IFI.

3.2.2 En desacuerdo. La dirección no comparte, sin embargo, la necesidad de realizar una consulta nacional sobre la calificación de la variable PAR. La PAR se calcula a partir de las calificaciones de los resultados de los proyectos establecidas por la dirección basándose en las consultas celebradas con los asociados nacionales durante la supervisión de las intervenciones. Estas calificaciones preliminares se introducen en una matriz de transformación que ayuda a determinar los resultados de la cartera de proyectos de un país en un momento determinado. Como la PAR sirve de incentivo para mejorar los resultados de la cartera (dado que tal vez sea la única variable de la fórmula que puede llevar a la adopción inmediata de medidas), es fundamental mantener un nivel razonable de valoración independiente. Además, si se celebraran consultas formales con las autoridades acerca de las calificaciones habría que disponer lo necesario para tener en cuenta sus opiniones, con el riesgo de socavar, por un lado, la precisión de las calificaciones iniciales resultantes de la supervisión y, por el otro, la solidez de la aplicación de la matriz. Por estas razones, ninguna otra IFI recaba las opiniones a nivel nacional sobre estas puntuaciones.

3.3 Las reasignaciones de recursos deberían efectuarse oficialmente con mayor antelación en el ciclo trienal de asignación.

En desacuerdo. La dirección cree que, si las reasignaciones se efectuaran antes, se limitaría la flexibilidad del sistema y se empeoraría su eficiencia. Las reasignaciones se llevan a cabo el último año de cada ciclo para dar a todos los países que al principio del ciclo manifestaron interés en recibir financiación la oportunidad de beneficiarse de los recursos del FIDA. Desde el punto de vista de la programación, no es posible para todos los países que entran en el ciclo en el curso del primer año comenzar a diseñar proyectos ese mismo año. Al mismo tiempo, la práctica actual es lo bastante flexible como para satisfacer las necesidades de los países que pueden absorber los recursos complementarios que quedan disponibles cuando otros países salen del ciclo, aumentando así la eficiencia. Por otra parte, aunque las reasignaciones se realizaran antes, no dejaría de ser necesario reasignar recursos también durante el último año, lo que repercutiría negativamente en la eficiencia del proceso actual.

3.4 Se debe intentar distribuir mejor los compromisos totales anuales a lo largo de los tres años del ciclo de asignación de recursos. Para ello será necesario reforzar los procesos de planificación prospectiva, en especial, mejorar los vínculos entre el desarrollo de la cartera de proyectos en tramitación, la asignación de recursos a los países y la preasignación del presupuesto administrativo.

De acuerdo. La dirección subraya que en 2016 se están redoblando los esfuerzos para distribuir mejor los recursos a lo largo de todo el ciclo de reposición; las medidas adoptadas son las siguientes: a) incrementar la utilización de financiación adicional y sacar más partido de las posibilidades de ampliación de escala; b) diseñar proyectos que reciban recursos financieros de dos ciclos del PBAS; c) hacer un seguimiento más asiduo del estado de ejecución a nivel departamental e institucional, y d) determinar las posibilidades de elaborar proyectos de reserva. En cuanto a la preasignación de recursos presupuestarios, la dirección ha comenzado a desarrollar un sistema normalizado de asignación en todas las divisiones regionales. Este sistema facilitará la planificación a nivel nacional y el seguimiento, la elaboración de informes y la adopción de medidas correctivas cuando la reasignación de recursos sea necesaria para introducir ajustes que permitan cumplir los objetivos del programa anual de préstamos y donaciones. El nuevo sistema normalizado introduciría asimismo un mecanismo de recompensa presupuestaria para las divisiones regionales que elaboren proyectos de reserva equilibrados durante todo el ciclo.

Recomendación 4: introducir ajustes en materia de gestión y gobernanza

4.1 En general, el FIDA debería adoptar un enfoque más institucional con respecto al PBAS. Una de las medidas recomendadas a este respecto, entre otras, consiste en establecer un comité permanente interdepartamental sobre el PBAS que se ocupe de debatir las puntuaciones atribuidas a la variable RSP, la lista de los países para los que

En desacuerdo. Aun aceptando plenamente la esencia de esta recomendación y la necesidad de seguir mejorando el proceso, la dirección considera que el análisis en que se basa la recomendación no es del todo correcto. Las decisiones de fijar límites máximos, por ejemplo, se examinan en las reuniones del personal directivo del Departamento de Administración de Programas y se remiten al EMC para que las apruebe; lo mismo vale para la lista de países que entran en el ciclo y para las

se fijan límites máximos, las reasignaciones y las enseñanzas que se pueden extraer de la aplicación del PBAS. Este comité formularía recomendaciones al Comité de Gestión Ejecutiva (EMC) sobre los ajustes que estimara necesarios.

propuestas de reasignación. Para aumentar la eficiencia e integrar debidamente las decisiones sobre el PBAS en los procesos institucionales de adopción de decisiones, la dirección se compromete a solicitar más sistemáticamente orientación sobre el PBAS a los dos órganos interdepartamentales existentes en el FIDA, a saber, el Comité de Gestión de las Operaciones y el EMC. En estos dos órganos están representados todos los departamentos y las instancias decisorias y, por consiguiente, no es necesario crear un nuevo comité permanente.

4.2 Para mejorar la transparencia del sistema, los informes sobre la marcha de la aplicación del PBAS deberían ser más exhaustivos e incluir información sobre las reasignaciones, los límites máximos impuestos y cualquier cuestión estratégica y propia del sistema que requiera la orientación de la Junta Ejecutiva.

En desacuerdo. La dirección celebrará una consulta con la Junta Ejecutiva sobre los futuros requisitos de presentación de informes relacionados con el PBAS. La dirección está dispuesta a incluir información sobre las reasignaciones y los límites máximos en todos los futuros informes, siempre que la Junta considere necesaria esa información adicional.

Recomendación 5: generar aprendizajes

La aplicación del sistema debería ser objeto de un seguimiento más explícito, de modo que se genere un aprendizaje continuo y se favorezca el intercambio de experiencias entre los gerentes de los programas en los países, las divisiones regionales y los países. Se debería planear la realización de un examen o una evaluación consolidados del PBAS seis años después de que la Junta haya aprobado el documento de diseño del PBAS revisado, y valorar la posibilidad de introducir un proceso de revisión periódica.

De acuerdo. La dirección está de acuerdo en la importancia de realizar un seguimiento más explícito de la aplicación del PBAS. En cuanto al aprendizaje sobre el PBAS y su aplicación, el FIDA extrae enseñanzas importantes de otras IFI durante las reuniones anuales del grupo técnico sobre los PBAS. Con respecto al aprendizaje interno, la dirección consideraría útil recibir orientaciones más explícitas sobre cómo ponerlo en práctica y sobre el mejor modo de extraer enseñanzas a nivel institucional de los procesos relacionados con el PBAS.

VI. Próximas etapas

- La dirección velará por que las conclusiones de esta evaluación se asimilen debidamente y por que se celebren consultas internas y externas constructivas y, por consiguiente, presentará a la Junta Directiva, en su 119º período de sesiones de diciembre de 2016, información actualizada sobre la manera en que se propone avanzar. Aunque algunos ajustes podrían aplicarse de forma experimental en el período de la Décima Reposición de los Recursos del FIDA (FIDA10), el objetivo de la dirección es proponer una serie de ajustes que se pondrían en práctica durante el período abarcado por la Undécima Reposición de los Recursos del FIDA (FIDA11).