

Signatura: EB 2016/119/R.12
Tema: 9
Fecha: 9 de noviembre de 2016
Distribución: Pública
Original: Inglés

S



Invertir en la población rural

Marco relativo a la eficacia de la labor de desarrollo del FIDA

Nota para los representantes en la Junta Ejecutiva

Funcionarios de contacto:

Preguntas técnicas:

Paul Winters
Director
División de Investigación y Evaluación del Impacto
Oficial encargado
Departamento de Estrategia y Conocimientos
Tel.: (+39) 06 5459 2189
Correo electrónico: p.winters@ifad.org

Lisandro Martin
Jefe
Dependencia de Programación y
Eficacia Operativas
Departamento de Administración de Programas
Tel.: Tel.: (+39) 06 5459 2388
Correo electrónico: lisandro.martin@ifad.org

Envío de documentación:

William Skinner
Jefe
Oficina de los Órganos Rectores
Tel.: (+39) 06 5459 2974
Correo electrónico: gb_office@ifad.org

Junta Ejecutiva — 119º período de sesiones
Roma, 14 y 15 de diciembre de 2016

Para examen

Índice

Resumen	iii
I. Introducción	1
II. La eficacia en términos de desarrollo y sus repercusiones	3
III. Análisis de las limitaciones subyacentes	5
IV. El marco de la teoría del cambio	7
V. Actividades	9
Anexo	
Programa para la evaluación del impacto en el marco de la FIDA10	20

Acrónimos y siglas

ARRI	Informe anual sobre los resultados y el impacto de las actividades del FIDA
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CLEAR	Centros para el aprendizaje sobre la evaluación y los resultados
COSOP	programa sobre oportunidades estratégicas nacionales
ECD	División de Medio Ambiente y Clima
FIDA9	Novena Reposición de los Recursos del FIDA
FIDA10	Décima Reposición de los Recursos del FIDA
IOE	Oficina de Evaluación Independiente del FIDA
ODS	objetivo de desarrollo sostenible
OPE	Dependencia de Programación y Eficacia Operativas
PBAS	sistema de asignación de recursos basado en los resultados
PMD	Departamento de Administración de Programas
PTA	División de Asesoramiento Técnico y Políticas
RIA	División de Investigación y Evaluación del Impacto
RIMS	sistema de gestión de los resultados y el impacto
SMART	específicos, cuantificables, asequible, pertinente y de duración determinada
SyE	seguimiento y evaluación

Resumen

1. La iniciativa para la evaluación del impacto, uno de los resultados previstos en el marco de la Consulta sobre la Novena Reposición de los Recursos del FIDA (FIDA9), demostró que millones de personas de las zonas rurales se benefician de distintas maneras de las inversiones del FIDA. La iniciativa para la evaluación del impacto en el marco de la FIDA9, al tiempo que demostró estos importantes efectos, también puso de relieve las deficiencias del enfoque que el FIDA utiliza para la medición de los resultados, incluidos los relativos al impacto. La conclusión fundamental resultante de este proceso es que para identificar adecuadamente los resultados que alcanzan las inversiones del FIDA se requiere una planificación cuidadosa, proactiva y realizada pensando en el futuro y una adopción de decisiones orientada a la acción. En resumen, se requiere la formulación de un marco para garantizar que se reúna la información adecuada. La finalidad del presente documento es elaborar un marco relativo a la eficacia en términos de desarrollo para el FIDA con el fin de crear la estructura necesaria para facilitar el uso de datos empíricos a la hora de adoptar decisiones sobre el diseño y la ejecución de proyectos.
2. Aunque los proyectos del FIDA contienen muchos de los elementos necesarios para ser eficaces en términos de desarrollo, en un estudio de las cuestiones subyacentes que limitan la mejora de la evaluabilidad se han identificado deficiencias básicas que se han mantenido con el tiempo. Se han emprendido diversas iniciativas para remediar estas deficiencias, pero en el FIDA nunca ha habido un enfoque exhaustivo y coherente para la medición de los resultados – incluido el impacto. Se necesita un enfoque de este tipo. El marco propuesto se fundamenta en una teoría del cambio basada en el diagnóstico de las limitaciones subyacentes. Se señalan cinco esferas en las que hay que emprender actividades de diversos tipos, así como los productos previstos de esas actividades y, por último, la forma en que esos productos llevarán a que se alcance el impacto deseado, esto es, un proceso de adopción de decisiones basado en datos empíricos. Aunque el objetivo final es mejorar los proyectos de desarrollo para que tengan más probabilidades de alcanzar sus objetivos de desarrollo, la finalidad del marco es asegurar la generación de datos empíricos que se reúnan y utilicen de forma sistemática en el marco de los proyectos.
3. Las actividades propuestas como base de la teoría del cambio son las siguientes:
 - i) Centrar más la atención en los resultados a lo largo de todo el ciclo de los proyectos. Las actividades en esta esfera serán las siguientes: a) mejorar los instrumentos de autoevaluación del FIDA, incluidos los informes sobre el diseño de los proyectos, los informes sobre la situación de los proyectos y sus resultados y los informes finales de proyecto, para asegurar que la información se reúna adecuadamente, y b) instaurar una lista de comprobación relativa a la eficacia en términos de desarrollo para garantizar que los documentos de los proyectos tengan la calidad adecuada y cumplan los requisitos necesarios.
 - ii) Mejorar la autoevaluación y la rendición de cuentas sobre los resultados. Las actividades en esta esfera serán las siguientes: a) establecer una dependencia dedicada a la ampliación de la extracción de enseñanzas y el cumplimiento de los requisitos institucionales que deberá rendir cuentas al respecto, con lo que aumentarían la prominencia y la autoridad de la autoevaluación, y b) asignar a los miembros de los equipos de gestión de los programas en los países responsabilidades y funciones de coliderazgo claras a fin de que la obligación de rendir cuentas quede garantizada a nivel de los proyectos.

- iii) Aumentar la capacidad de seguimiento y evaluación en el sector rural. Las actividades principales en esta esfera serán las siguientes: a) impartir capacitación a las contrapartes gubernamentales de forma concertada con los Centros para el aprendizaje sobre la evaluación y los resultados (Iniciativa CLEAR), en las cuales se están diseñando, en colaboración con el FIDA, planes de estudio para la obtención de titulaciones de seguimiento y evaluación y de evaluación del impacto, y b) impartir capacitación al personal del FIDA como parte de una “academia de gerentes de programas en los países”.
 - iv) Promover el uso de datos empíricos en la gestión de la cartera. Las actividades en esta esfera son las siguientes: a) realizar un análisis sistemático de la cartera de inversiones del FIDA en el desarrollo para conocer sus posibles efectos en los objetivos estratégicos del FIDA, y b) llevar a cabo un estudio sistemático de los componentes de la cartera para crear una base de datos empíricos que pueda utilizarse para identificar y diseñar proyectos con potencial para dar buenos resultados.
 - v) Vincular el seguimiento y la evaluación de los proyectos a la presentación de informes sobre los resultados a nivel institucional. Las actividades en esta esfera serán las siguientes: a) alinear los indicadores que se utilizan en el seguimiento y evaluación de los proyectos con los que se utilizan en el sistema de gestión de los resultados y el impacto (RIMS); b) reformar el RIMS e incorporarlo a los informes de supervisión; c) crear un sistema de selección de indicadores para los proyectos y el impacto con el fin de evaluar el impacto de las inversiones del FIDA, y d) combinar el RIMS y las evaluaciones del impacto para fines de presentación de informes sobre resultados a nivel institucional.
4. En conjunto, estas actividades deberían permitir superar las limitaciones en materia de generación de datos empíricos y la utilización de esos datos en el proceso de adopción de decisiones, e impulsar un programa basado en los resultados del que resultaran los tres productos siguientes: i) proyectos diseñados de una forma que haga mejorar la eficacia en términos de desarrollo general a nivel institucional; ii) una lógica de los proyectos que sea objeto de un seguimiento sistemático y que se mantenga durante todo el ciclo de los proyectos, y iii) unas evaluaciones del impacto que maximicen la extracción de enseñanzas. Estos tres productos deberían producir a su vez unos efectos directos clave consistentes en la mejora de la extracción de enseñanzas y rendición de cuentas, lo cual permitiría que las decisiones se adoptasen sobre la base de datos empíricos. El FIDA, al promover las actividades integradas en el presente marco, podrá seguir adelante con la elaboración de una agenda para aumentar la eficacia de la labor de desarrollo que dé a conocer los resultados que obtiene y proporcione enseñanzas para el futuro.

Marco relativo a la eficacia de la labor de desarrollo del FIDA

I. Introducción

1. Un aspecto fundamental de la Novena Reposición de los Recursos del FIDA (FIDA9) fue la importancia destacada que se asignó a la evaluación del impacto. Teniendo esto en cuenta se invirtió un volumen considerable de recursos en: i) el estudio de metodologías para la evaluación del impacto, ii) la medición, dentro de lo posible, de los resultados y el impacto de las actividades financiadas por el FIDA, y iii) la síntesis de las enseñanzas extraídas y el asesoramiento relativo a enfoques rigurosos y eficaces en función de los costos para la atribución del impacto de las intervenciones del FIDA.¹ El resultado de todo ello fue la iniciativa para la evaluación del impacto en el marco de la FIDA9, que demostró que las inversiones del FIDA en la población rural generaban beneficios en diversas esferas fundamentales, como las de los activos, la resiliencia, la propiedad de ganado, los ingresos agrícolas, la nutrición y el empoderamiento de la mujer, lo cual indicaba claramente que millones de personas de las zonas rurales se podían beneficiar de diversas maneras de las inversiones del FIDA.²
2. La iniciativa para la evaluación del impacto en el marco de la FIDA9, que demostró que se conseguían niveles de impacto importantes, también puso de relieve deficiencias importantes en el enfoque que el FIDA utiliza para la medición de resultados. Algunas de las enseñanzas fundamentales que se derivaron de esa iniciativa son las siguientes:
 - i) los marcos lógicos y los sistemas de seguimiento y evaluación (SyE) deben reforzarse de forma sistemática en la fase de diseño de los proyectos para garantizar la evaluabilidad de los proyectos;
 - ii) el FIDA debe centrarse en evaluaciones del impacto diseñadas ex ante para poder atribuir de forma correcta el impacto de sus inversiones;
 - iii) las evaluaciones del impacto deberían seleccionarse y estructurarse de modo que facilitaran y maximizaran la extracción de enseñanzas y habría que reconocer al mismo tiempo la necesidad de presentar informes a nivel institucional;
 - iv) el FIDA debería centrarse en un conjunto exhaustivo de indicadores que reflejaran sus tres objetivos estratégicos tal como se exponen en el Marco Estratégico del FIDA (2016-2025);
 - v) la creación de un programa para la evaluación del impacto requiere el examen sistemático de la cartera de proyectos, a fin de averiguar que impacto pueden generar los proyectos financiados por el FIDA y detectar las carencias en materia de datos empíricos, y
 - vi) los programas de evaluación del impacto deben ser un proceso participativo con múltiples interesados a fin de garantizar su pertinencia.

¹ Metodología para la evaluación del impacto en el marco de la Novena Reposición de los Recursos del FIDA (EB 2012/107/INF.7) , párrafo 6 del resumen.

² Síntesis de las enseñanzas extraídas de la iniciativa para la evaluación del impacto en el marco de la FIDA9 (EB 2016/117/R.8/Rev.1) .

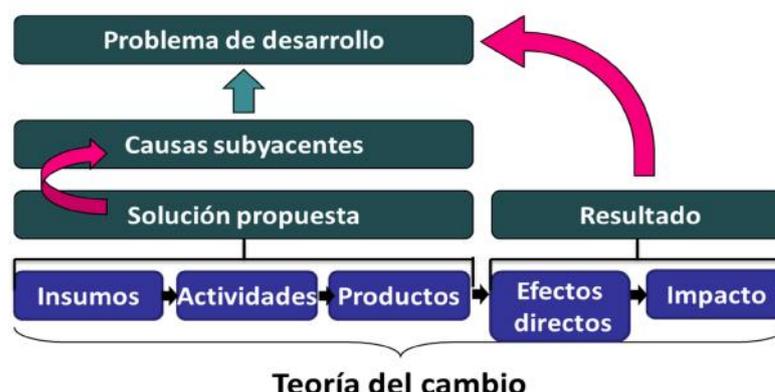
3. Las enseñanzas que surgieron de la iniciativa para la evaluación del impacto en el marco de la FIDA9 se derivaron del enfoque general adoptado. Para llevar adelante un programa como parte del marco de medición de los resultados de la FIDA9, el FIDA actuó con audacia y pasó de la medición de los productos, esto es, del número de beneficiarios alcanzados, a un tipo de medición del impacto de categoría más elevada, esto es, la medición del número de personas que han salido de la pobreza. Este cambio de orientación, que se efectuó cara al futuro, supuso una carga adicional para los sistemas de medición de los resultados del FIDA, puesto que evaluar impactos de categorías más elevadas era algo que no se había hecho nunca. Como resultado de ello hubo un proceso intenso de aprendizaje en el que se extrajeron muchas enseñanzas durante un período relativamente corto. La cuestión fundamental que se derivó de estas enseñanzas es que para identificar adecuadamente los resultados que producen las inversiones del FIDA se requiere una planificación cuidadosa, proactiva y realizada pensando en el futuro y una adopción de decisiones orientada a la acción. En resumen, se requiere un marco para garantizar que se reúna la información adecuada.
4. La elaboración de un marco de este tipo es el siguiente paso lógico en el proceso de evolución del FIDA como organización basada en los resultados. Este proceso de centrar más la atención en los resultados se inició hace más de un decenio cuando el FIDA creó el sistema de gestión de los resultados y el impacto (RIMS) para medir los resultados de los proyectos que apoyaba y presentar informes al respecto, y siguió adelante con la iniciativa para la evaluación del impacto en el marco de la FIDA9. Se ha avanzado de forma evidente, pero sigue habiendo limitaciones. El FIDA, que reconoce estas limitaciones, ya ha adoptado una serie de medidas para mejorar su capacidad para generar datos empíricos sobre los buenos resultados de sus proyectos. No obstante, estas iniciativas específicas tienen que consolidarse y ampliarse para garantizar que se aplique un enfoque coherente y exhaustivo.
5. La finalidad del presente documento es crear un marco relativo a la eficacia de la labor de desarrollo del FIDA con el objetivo de establecer la estructura necesaria para facilitar la utilización de datos empíricos a la hora de adoptar decisiones relativas al diseño y la ejecución de proyectos. Se propone centrar más la atención en la eficacia del desarrollo, ya que para medir adecuadamente los resultados, tanto si se trata de productos como de efectos directos e impacto, hay que diseñar y ejecutar proyectos eficaces. Poco se puede aprender de proyectos que no estén bien diseñados ni se hayan ejecutado correctamente. La medición de resultados debe efectuarse en proyectos que se basen en datos empíricos ya existentes y que presenten las mayores posibilidades de dar buenos resultados.
6. Con esta finalidad en la sección que figura a continuación se aclara la definición de eficacia del desarrollo y lo que es necesario para alcanzarla. En la sección III se estudian las limitaciones subyacentes para la mejora de la eficacia del desarrollo del FIDA y en la sección IV se presenta una teoría del cambio para abordar estas limitaciones y promover la adopción de decisiones sobre la base de datos empíricos. Esta teoría del cambio expone el conjunto de actividades, los productos de estas actividades y los efectos directos y el impacto que se prevé obtener con ellas, lo cual forma la estructura básica del marco. En la sección V se exponen las actividades específicas necesarias para aplicar el marco.

II. La eficacia del desarrollo y sus repercusiones

7. El FIDA, como otras instituciones financieras internacionales, debe trabajar constantemente para ser eficaz en el logro de los objetivos de desarrollo. La eficacia se define como la "medida en que se lograron o se esperan lograr los objetivos de la intervención para el desarrollo, tomando en cuenta su importancia relativa".³ La eficacia del desarrollo se alcanza si las actividades y los productos de las intervenciones de desarrollo:
- son pertinentes para las necesidades del grupo objetivo y de sus miembros;
 - contribuyen al logro de los objetivos de desarrollo y de los resultados de desarrollo previstos a nivel nacional y local en los países en desarrollo;
 - generan beneficios sostenibles para los miembros del grupo objetivo;
 - son eficaces en función de los costos que suponga su ejecución;
 - son inclusivos en el sentido de que apoyan la igualdad de género y la sostenibilidad ambiental, y
 - permiten que las organizaciones que participan y apoyan las actividades extraigan enseñanzas de la experiencia y utilicen instrumentos de gestión de los resultados y rendición de cuentas, como las actividades de SyE, para ir mejorando su eficacia con el tiempo.⁴
8. Para lograr un desarrollo eficaz hay que seleccionar grupos de proyectos que tengan posibilidades de dar buenos resultados por lo que se refiere a alcanzar los objetivos de desarrollo (es decir, que hagan lo que es adecuado) y diseñar cada proyecto de modo que esté orientado a alcanzar un objetivo (es decir, que lo hagan de la forma adecuada.) Para "hacer lo que es adecuado" se requiere una estrategia en el país en la que se evalúe cuidadosamente la situación en materia de desarrollo rural y se elijan intervenciones que se ajusten a las prioridades de los gobiernos y del FIDA para resolver las limitaciones fundamentales en la promoción del desarrollo rural. Para "hacerlo de la forma adecuada" hay que asegurarse de que cada proyecto se diseñe y ejecute de modo que tenga las mayores posibilidades de generar avances efectivos en el desarrollo.
9. Para que las intervenciones sean eficaces deben diseñarse con el fin de abordar un problema de desarrollo. Si no se hace así, las inversiones no están dirigidas a abordar una causa fundamental del subdesarrollo. Examínese el gráfico 1, en el que se demuestra el vínculo entre un proyecto y un problema de desarrollo. Para abordar adecuadamente un problema de desarrollo hay que analizar las causas subyacentes de ese problema. Al realizar este análisis se reflexiona cuidadosamente sobre los orígenes del problema y ello debería indicar posibles soluciones. La solución que se proponga no sólo debe dirigirse a resolver las causas subyacentes que inhiben el desarrollo, sino que también debe tener una lógica clara y basarse en los datos empíricos disponibles sobre lo que se ha demostrado que da resultados satisfactorios a la hora de superar las limitaciones identificadas. Lo que se espera de todo ello es que la solución propuesta sea suficiente para producir un resultado que en última instancia resuelva el problema.

³ Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD), *Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en los resultados* (París, 2002).

⁴ OCDE, *Assessing the Development Effectiveness of Multilateral Organizations: Guidance on the Methodological Approach* (2012).

Gráfico 1. Proyectos eficaces

10. Una intervención de desarrollo es una serie de insumos y actividades que se espera que generen un producto que permita resolver las causas subyacentes que limitan el desarrollo. Estos insumos, actividades y productos representan la solución propuesta. Suponiendo que resuelvan adecuadamente las causas subyacentes que limitan la capacidad de los beneficiarios para salir adelante, lo que se espera es que los beneficiarios respondan de una forma que conduzca al logro de los efectos directos previstos y al cumplimiento de la hipótesis formulada en relación al impacto. Es necesario que los proyectos, en el camino que lleva de los insumos, las actividades y los productos a los efectos directos y el impacto, tengan una lógica subyacente, o teoría del cambio, que exponga por qué razón la solución propuesta producirá el resultado deseado.
11. Aunque analizar las causas subyacentes de un problema de desarrollo y proponer una solución al respecto sobre la base de los datos empíricos disponibles hace aumentar las probabilidades de que se alcance el objetivo de desarrollo, los proyectos no son más que hipótesis sobre cómo abordar un problema de desarrollo. La solución propuesta debe verificarse, y el proyecto presenta la oportunidad para averiguar si esa solución es eficaz y por qué razones lo es. Esto permite crear una base de datos empíricos sobre actividades que son eficaces y actividades que no lo son, y las razones de que los resultados sean satisfactorios o decepcionantes.
12. Para que los proyectos puedan ser una fuente de enseñanzas tienen que ser evaluables. La evaluabilidad se define como la "medida en que puede evaluarse una actividad o un programa de manera fiable y creíble."⁵ Los proyectos evaluables tienen una lógica claramente definida y sistemas para generar datos empíricos para la extracción de enseñanzas.
13. En resumen, la eficacia en términos de desarrollo requiere: i) estrategias en los países que identifiquen y aborden problemas fundamentales del desarrollo; ii) proyectos que desde el principio se diseñen con arreglo a una teoría del cambio claramente expuesta que destaque cómo se espera que los insumos y las actividades produzcan el impacto esperado; iii) proyectos que sean evaluables para que se pueda evaluar la teoría del cambio en que se basan; iv) sistemas de reunión de datos que desde la fase de diseño tengan un nivel de planificación suficiente para asegurar que la información sobre los resultados satisfactorios o decepcionantes de los proyectos se reúna adecuadamente, y v) sistemas de reunión de datos que se utilicen mientras se ejecuta el proyecto.

⁵ Véase la nota 3.

III. Análisis de las limitaciones subyacentes

14. Los proyectos del FIDA contienen muchos de los elementos necesarios para que su labor de desarrollo sea eficaz. No obstante, como se ha puesto de relieve en la sección introductoria, carecen de aspectos fundamentales, particularmente de la capacidad de extraer enseñanzas de la experiencia de forma sistemática.
15. A fin de examinar las limitaciones subyacentes para la mejora de la evaluabilidad, se llevó a cabo un análisis con el apoyo de un consultor externo.⁶ Este análisis también se basó en consultas con personal del FIDA, actividades de revisión de documentación, autoevaluaciones de los resultados de los proyectos y de la cartera a nivel más general, evaluaciones de la Oficina de Evaluación Independiente (IOE) del FIDA y exámenes de la garantía de la calidad. De esta actividad se derivaron algunas observaciones fundamentales.
16. En primer lugar, es frecuente que en los proyectos no se dedique una atención específica a la extracción de enseñanzas y a la evaluabilidad y que los sistemas de medición sean imperfectos. Los objetivos indicados en los proyectos suelen ser amplios y poco concretos y la teoría del cambio, o la lógica del proyecto, demasiado general. Sin un modelo claro de intervención en el que se aborden las causas subyacentes de los problemas de desarrollo, es difícil determinar de dónde se pueden extraer enseñanzas.⁷ Esta deficiencia en la lógica de los proyectos combinada con las deficiencias en los marcos lógicos conexos y la falta de sistemas detallados de SyE para comprobar la precisión de dicha lógica significa que la extracción de enseñanzas se ve limitada por las prácticas de diseño. Es frecuente que haya demasiados indicadores y, además, estos indicadores no suelen cumplir los criterios SMART (es decir, no son específicos, cuantificables, asequibles, pertinentes ni de duración determinada). Los datos del RIMS no acostumbran a tener relación con el proyecto y no están integrados adecuadamente en marcos lógicos. En algunos casos hay pruebas que indican que la calidad de la información es un problema.
17. En segundo lugar, muchos de los problemas del sistema actual tienen su origen en estructuras de incentivos, normas de calidad y mecanismos de cumplimiento deficientes. En el proceso de examen de la calidad en las etapas iniciales que se efectúa en el FIDA, los marcos lógicos y las actividades de SyE no reciben niveles elevados de atención de forma sistemática. En la fase de diseño, el nivel de atención que se dedica a exponer una teoría del cambio, crear marcos lógicos adecuados y planificar el SyE es considerablemente inferior al que se dedica, por ejemplo, a las cuestiones de género, al análisis económico y financiero o al cambio climático. Estas cuestiones reciben mucho más apoyo en el diseño de los proyectos y a su respecto hay dispositivos establecidos para examinarlas y comprobar que cumplan los requisitos pertinentes. Las teorías del cambio raramente se exponen y los marcos lógicos y la elaboración de los planes de SyE suelen ser tareas rutinarias que se abordan en una fase tardía del proceso. Los marcos lógicos se examinan en la fase de mejora de la calidad, pero las opiniones al respecto varían en las observaciones generales que preparan los asesores principales para que se traten en la reunión de expertos en mejora de la calidad es variable. Las notas sobre el cumplimiento de los requisitos del

⁶ Se trata del economista principal de la Oficina de Planificación Estratégica y Efectividad en el Desarrollo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que tiene experiencia en la aplicación de reformas en la esfera de la evaluabilidad de los proyectos.

⁷ En la segunda edición del Manual de evaluación de Oficina de Evaluación Independiente del FIDA (2015) se pone de relieve que una de las condiciones básicas para una buena evaluación es la formulación de una teoría del cambio correcta, de modo que hay que asignar a esta cuestión el tiempo, el esfuerzo y los recursos suficientes y se espera que para los nuevos proyectos del FIDA se haya formulado una teoría del cambio explícita.

proceso de mejora de la calidad que luego preparan los gerentes de los programas en los países no se verifican sistemáticamente. Así pues, no está claro hasta qué punto se tienen en cuenta las opiniones recibidas, ni tampoco por qué no se tienen en cuenta esas opiniones cuando esto ocurre. El examen sistemático sobre la calidad de los marcos lógicos y los planes de SyE de los proyectos, y la presentación de opiniones al respecto, se efectúan en la fase de garantía de la calidad, cuando puede hacerse poco o nada para resolver las deficiencias que puedan haberse detectado.

18. En tercer lugar, se asigna una carga de trabajo considerable a los gerentes de los programas en los países, que son casi los únicos responsables de los documentos finales de los proyectos. La responsabilidad final por los proyectos recae completamente en los gerentes de los programas en los países, a pesar de que la complejidad de los requisitos y procedimientos para los proyectos ha ido aumentando durante el pasado decenio. En el FIDA, como en otras instituciones financieras internacionales, hay diversos requisitos de este tipo, como la necesidad de elaborar los proyectos sobre la base de la de las enseñanzas extraídas, de diseñar enfoques de SyE y de llevar a cabo análisis económicos y financieros. Asignar a los gerentes de los programas en los países un nivel de responsabilidad tan importante – especialmente teniendo en cuenta el nivel de complejidad citado – no es el proceder habitual en otras instituciones financieras internacionales. Si se examina cómo actúan al respecto los principales bancos de desarrollo se observa que si bien suele haber un jefe de equipo, el diseño del proyecto no es responsabilidad de una sola persona. Al contrario, en los documentos de los proyectos es frecuente que se mencione explícitamente un equipo del proyecto o un equipo de tareas. En el FIDA, el proceso de diseño de proyectos incluye aportaciones de los miembros del equipo de gestión del programa en el país, examinadores externos y participantes en los comités de los proyectos, pero ninguno de ellos es directamente responsable de las aportaciones que efectúe. La complejidad y las exigencias antagónicas que se dan en este proceso hacen que sea difícil mantener la calidad de los proyectos.
19. En cuarto lugar, es frecuente que el personal del FIDA y de las unidades de gestión de los proyectos tengan una base de conocimientos limitada en materia de SyE, particularmente por lo que se refiere a la evaluación del impacto. Las propuestas de medición y presentación de informes sobre los efectos directos y el impacto de los proyectos superan la capacidad de los países y, con frecuencia, la de los equipos de los proyectos, y las disposiciones que se adoptan para reforzar esas capacidades son insuficientes. Esta limitación en materia de conocimientos puede hacer difícil que los países acepten y reconozcan la importancia de los marcos lógicos, de las actividades de SyE y de la medición de los efectos directos y el impacto. Esta situación también puede deberse a que el FIDA no se comunica debidamente con las contrapartes en los países ni les sensibiliza adecuadamente y/o no adapta las propuestas de medición de los efectos directos y el impacto de los proyectos a los sistemas y prácticas de SyE de los países. Los conocimientos sobre la evaluación del impacto preocupan especialmente puesto que se trata de una esfera relativamente nueva y llevar a cabo ese tipo de evaluaciones requiere un determinado nivel de especialización técnica. Si bien el personal del FIDA y de las unidades de gestión de los proyectos no necesitan conocimientos técnicos en materia de evaluaciones del impacto, sí que necesitan cierto nivel de conocimientos para poder trabajar con socios técnicos.

20. En quinto lugar, el valor que se asigna a la elaboración de marcos lógicos, al RIMS o al SyE y los sistemas de evaluación del impacto es escaso ya que, desde el punto de vista de los encargados de la ejecución de los proyectos, hacerlo puede presentar riesgos y ofrece pocos beneficios. Esta renuencia se deriva en gran medida de la opinión general de que la principal finalidad de estos sistemas es la rendición de cuentas. Esta percepción del SyE y de las evaluaciones del impacto es desafortunada: si no se aceptan estos sistemas se pierde la oportunidad de extraer enseñanzas que serían beneficiosas tanto para el proyecto en curso como para los proyectos futuros, una cuestión que tiene más importancia que nunca ya que los gobiernos requieren más conocimientos, mejores políticas y una utilización óptima de los recursos. Para promover proyectos en cuyo diseño se utilicen datos empíricos como fundamento hay que aceptar y promover los beneficios en materia de aprendizaje que se derivan del SyE y la evaluación del impacto. Evidentemente, estos sistemas deben estar bien diseñados para garantizar que los gobiernos vean el vínculo entre los sistemas y la extracción de enseñanzas.
21. A lo largo de los años se han emprendido varias iniciativas para remediar las deficiencias relacionadas con los marcos lógicos y el SyE y mejorar la medición de los efectos directos y el impacto, pero esto se ha hecho principalmente a nivel regional, sin un marco coherente, y con un nivel escaso de enriquecimiento mutuo a través del intercambio de conocimientos y de mejores prácticas entre divisiones. Esta situación ha hecho que las divisiones adoptasen metodologías e instrumentos que son divergentes en cierta medida, y que avanzaran con más rapidez (o lentitud) en la teoría y la práctica de la medición de los efectos directos y el impacto, lo que en definitiva refleja la falta de una visión y un programa a nivel institucional en esta esfera. Por consiguiente, el FIDA necesita un enfoque exhaustivo y coherente para la medición de resultados.

IV. Teoría del cambio del marco

22. Teniendo en cuenta las limitaciones expuestas, en la presente sección se explica el marco relativo a la eficacia de la labor de desarrollo del FIDA. El marco tiene como base una teoría del cambio que destaca el conjunto de actividades que deben emprenderse y los productos que se prevé obtener de esas actividades y, por último, la forma en que estos productos llevarán al impacto previsto, consistente en un proceso de adopción de decisiones basadas en datos empíricos. El gráfico 2 presenta un panorama general de la teoría del cambio. Si bien el objetivo final es hacer que los proyectos de desarrollo tengan más probabilidades de alcanzar sus objetivos de desarrollo, la finalidad del marco es asegurar la generación de datos empíricos que se utilicen y reúnan de forma sistemática en el marco de los proyectos. En consecuencia, en el marco la atención se centra en garantizar que el proceso de adopción de decisiones se base en datos empíricos.

Gráfico 2. Teoría del cambio del marco relativo a la eficacia en términos de desarrollo



23. Las cinco actividades interrelacionadas necesarias para facilitar que el proceso de adopción de decisiones se base en datos empíricos se enumeran a continuación (y se describen con mayor detalle en la próxima sección):
- i) Centrar más la atención en los resultados a lo largo de todo el ciclo de los proyectos. Las limitaciones de los marcos lógicos y los enfoques en materia de SyE hacen que sea necesario adoptar medidas para garantizar que los resultados sean uno de los centros de atención durante las fases de diseño, ejecución y finalización del ciclo de los proyectos.
 - ii) Mejorar la autoevaluación y la rendición de cuentas sobre los resultados. Los sistemas actuales de gobernanza y de gestión de la autoevaluación son insuficientes. La adopción de medidas que mejoren los incentivos para asignar más importancia a los resultados garantizará que la atención se centre efectivamente en los resultados.
 - iii) Ampliar la capacidad de seguimiento y evaluación en el sector rural. Si el país y del FIDA no tienen la capacidad necesaria ni asumen el nivel de compromiso adecuado, es poco probable que el FIDA logre que se asigne el nivel de atención necesario a los resultados. Se requerirá la adopción de una serie de medidas para mejorar la capacidad de SyE.
 - iv) Promover el uso de datos empíricos en la gestión de la cartera. Para que en el FIDA se pueda construir y utilizar una base de datos empíricos será vital conocer bien la cartera del FIDA, analizar el impacto que puede generar y utilizar esta información en las decisiones que se adopten. Se requerirá la adopción de un conjunto de medidas específicas para lograr lo expuesto.
 - v) Vincular el seguimiento y la evaluación de los proyectos a la presentación de informes sobre los resultados a nivel institucional. Los enfoques de SyE y de evaluación del impacto deben diseñarse de forma que garanticen tanto la extracción de enseñanzas de proyectos concretos como la presentación de informes sobre los resultados a nivel institucional. Se requerirá adoptar medidas para hacerlo posible.

24. Estas actividades combinadas deberían permitir superar las limitaciones subyacentes y llevar adelante un programa basado en los resultados que genere los productos necesarios para mejorar la adopción de decisiones basada en datos empíricos. De esto se esperan obtener los tres productos interrelacionados siguientes:
- i) Los proyectos se diseñan de un modo que haga aumentar la eficacia del desarrollo. Para que los proyectos se diseñen de una forma que mejore su eficacia habrá que centrar más la atención en los resultados, aumentar los incentivos para la autoevaluación, mejorar la función de SyE a nivel de los países, ampliar la base de datos empíricos que se utiliza en el diseño de los proyectos y capacitar al personal.
 - ii) La lógica de los proyectos es objeto de seguimiento (y se modifica de ser necesario) y se mantiene durante todo el ciclo de los proyectos. Esto se logrará asegurándose de que los proyectos se diseñen con una lógica clara, que los marcos lógicos incorporen el RIMS, que un personal capacitado utilice unos buenos sistemas de SyE, y que el sistema de gobernanza de la autoevaluación se haya mejorado mediante los incentivos adecuados.
 - iii) Las evaluaciones del impacto maximizan la extracción de enseñanzas. Un sistema bien diseñado de selección de proyectos que favorezcan la evaluación del impacto, un personal capacitado que entienda la evaluación del impacto y la realización de una cantidad suficiente de evaluaciones del impacto deberían facilitar la extracción de un buen nivel de enseñanzas sobre lo que da buenos resultados y lo que no los da y, lo que es más importante, las razones por las que ello ocurre. Esto puede utilizarse tanto para crear una base de datos empíricos para futuros proyectos como para presentar informes sobre resultados a nivel institucional.
25. La combinación de estos productos debería llevar a dos efectos directos fundamentales: i) un mayor nivel de la extracción de enseñanzas de cada proyecto, y ii) un fortalecimiento de la rendición de cuentas, lo cual permitiría al FIDA informar sobre un conjunto más amplio de resultados así como determinar enseñanzas de proyectos concretos. En última instancia, generar estas enseñanzas y estos proyectos sujetos a rendición de cuentas mejorará la capacidad del personal del FIDA para adoptar decisiones sobre los programas en los países, los proyectos y los componentes de los proyectos que estén basadas en datos empíricos, con lo cual se logrará el impacto deseado: la adopción de decisiones sobre la base de datos empíricos.

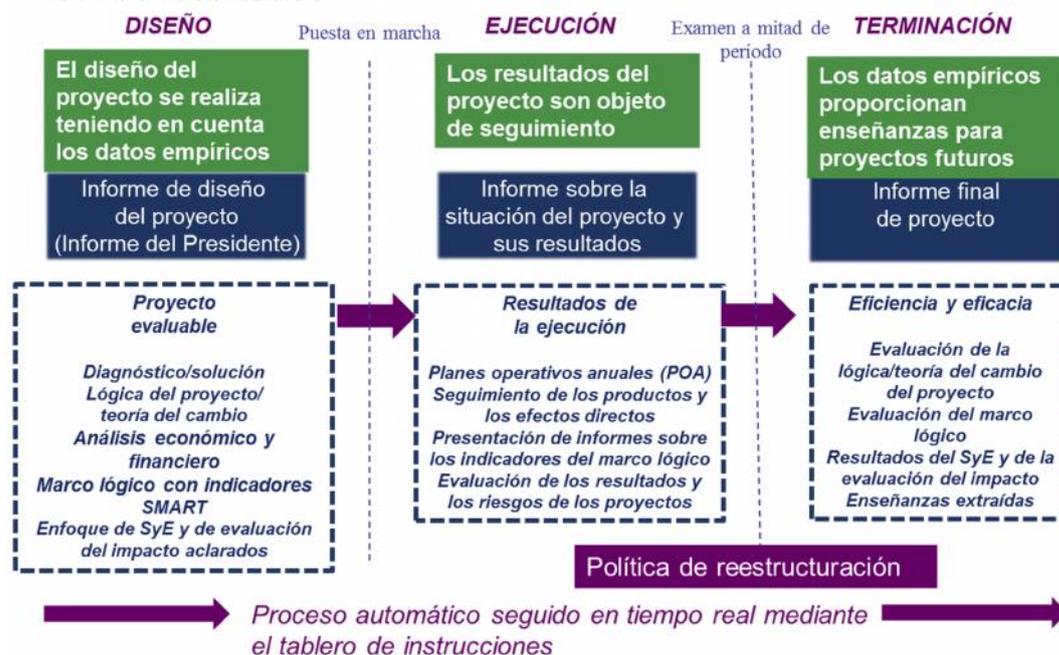
V. Actividades

26. En esta sección, se presentan las actividades concretas para la aplicación del marco relativo a la eficacia de la labor de desarrollo del FIDA y la justificación de las soluciones que se proponen para resolver los problemas subyacentes.
- Centrar más la atención en los resultados a lo largo de todo el ciclo de los proyectos
27. Centrar más la atención en los resultados requiere i) mejorar los instrumentos de autoevaluación para asegurarse de que la información se reúne de la forma adecuada y ii) instaurar una lista de comprobación relativa a la eficacia de la labor de desarrollo para garantizar la calidad de los documentos de los proyectos y que se cumplan los requisitos pertinentes.

28. Las limitaciones de los marcos lógicos y los enfoques de SyE se resolverán introduciendo una lógica basada en los resultados en los procesos de diseño y ejecución de los proyectos, lo cual asegurará que la lógica del proyecto se exponga y evalúe en tres documentos fundamentales de los proyectos: i) el informe sobre el diseño del proyecto, que se elabora durante la fase de diseño, ii) el informe sobre la situación del proyecto y sus resultados, que se redacta durante la fase de ejecución y iii) el informe final de proyecto, que se concluye cuando se acerca el final del proyecto. Estos documentos son vitales para garantizar que en los proyectos de desarrollo tengan una lógica y la mantengan y que los equipos de los proyectos reflexionen sobre si el proyecto, con arreglo a esta lógica, está logrando los efectos que se habían previsto en las hipótesis formuladas.
29. Un aspecto fundamental del marco es garantizar que la lógica del proyecto quede asimilada en estos tres documentos y que en ellos se facilite la extracción de enseñanzas. Cuando se diseña un proyecto hay que utilizar datos empíricos para hacer aumentar la probabilidades de que la intervención alcance sus objetivos de desarrollo, y hay que crear un marco lógico y diseñar un sistema de SyE que permitan confirmar las hipótesis propuestas. En los informes sobre el diseño del proyecto deben figurar estos elementos. Durante la fase de ejecución, el equipo del proyecto debería reflexionar sobre si la lógica del proyecto sigue siendo pertinente y evaluar esta cuestión, utilizando para ello la información generada por el sistema de SyE. Los informes sobre la situación del proyecto y sus resultados proporcionan ese tipo de evaluaciones. Cuando se acerca el final del proyecto, y utilizando aquí también el sistema de SyE, el equipo debería reflexionar sobre si la lógica del proyecto tenía sentido una vez vistos los resultados y exponer las enseñanzas extraídas sobre la base de esta experiencia. El informe final del proyecto, que se elabora a continuación, debería reunir y presentar de forma explícita los datos recopilados y extraer enseñanzas para futuros proyectos.
30. En este marco, la reunión de datos sobre los proyectos será objeto de seguimiento en tiempo real, desde la fase de diseño, durante la supervisión y hasta la finalización de la intervención, con el fin de asegurar la recepción ininterrumpida y oportuna de información sobre la marcha del proyecto. Entre otras cosas, esto significa que los indicadores de los marcos lógicos, incluidos los del RIMS, se digitalizarán para que se pueda acceder a ellos con facilidad.⁸ El resultado final de estos esfuerzos será que se podrá disponer fácilmente de información sobre los proyectos para utilizarla en un proceso de adopción de decisiones sobre los proyectos basado en datos empíricos.
31. Un efecto directo que podría derivarse de disponer de datos en tiempo real y de ponderar cuidadosamente los proyectos durante su ciclo, especialmente en la fase de elaboración de los informes sobre la situación de los proyectos y sus resultados, sería advertir que el proyecto no está alcanzando los resultados deseados. Por consiguiente, es posible que el proyecto deba corregirse a mitad de período y que sea necesario reconsiderar el enfoque utilizado. Esto, a su vez, puede requerir una política en materia de reestructuración en la que se determine: i) en qué casos el ajuste de un proyecto es suficiente para que merezca la pena reconsiderar el enfoque, y ii) qué medidas deben adoptarse en caso de que un proyecto deba reestructurarse.
32. En el gráfico 3 se resumen los elementos de un instrumento de autoevaluación automática y se señala la forma en que ese instrumento está vinculado con los resultados y el momento adecuado para la política de reestructuración.

⁸ Esta iniciativa ya se encuentra en una etapa avanzada y está apoyada por la División de Tecnología de la Información y las Comunicaciones.

Gráfico 3. Instrumentos de autoevaluación automática centrados en los resultados



33. Para garantizar que se extraigan enseñanzas de los proyectos, los documentos fundamentales de esos proyectos tienen que estar organizados de modo que faciliten ese proceso, pero también hay que crear incentivos que recompensen la extracción de enseñanzas y que promuevan la verificación del cumplimiento de los requisitos pertinentes. En el FIDA hay sistemas para facilitar la calidad, pero como ya se ha señalado, los sistemas para mejorar la calidad de los proyectos y verificar y hacer cumplir los requisitos tienen limitaciones. Además, la complejidad de los requisitos hace que sea difícil asegurar que todos se cumplan debidamente. Se ha demostrado que las listas de comprobación son de ayuda por lo que se refiere a la complejidad, ya que permiten minimizar los errores, maximizar el rendimiento y garantizar la calidad de la prestación de servicios.⁹ Una medida complementaria a la aplicación del instrumento automático de autoevaluación es el uso de listas de comprobación relativas a la eficacia de la labor de desarrollo para asegurar que en la fase de diseño se cumplan los requisitos pertinentes y los criterios en materia de calidad y evaluabilidad.
34. Las listas de comprobación deben tener dos componentes generales: uno para verificar que el FIDA está haciendo lo que es adecuado, con lo que se asegura que haya un vínculo con los resultados del FIDA, y otro para verificar que el FIDA está haciéndolo de la forma adecuada, lo cual permite confirmar que los proyectos cumplen unas normas de calidad que les permiten ser eficaces. En el cuadro 1 se resumen las cuestiones que se incluirán en las listas de comprobación. En lo relativo a los resultados, los proyectos deben cumplir los requisitos generales del FIDA por lo que se refiere a los programas sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP), el Marco Estratégico del FIDA (2016-2025) y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), así como atender los requisitos de salvaguardia e incorporar en sus actividades elementos

⁹ Véase: Atul Gawande, *The Checklist Manifesto: How to Get Things Right*. (New York, Metropolitan Books, 2009).

como las cuestiones de género, la nutrición y la ampliación de escala. Por lo que se refiere a la eficacia, habrá que verificar que se efectúe un diagnóstico adecuado del problema de desarrollo de que se trate, que la lógica del proyecto y los indicadores conexos tengan sentido, que el enfoque de SyE esté expuesto de manera clara y adecuada, que el análisis económico y financiero sea coherente con la lógica del proyecto y los indicadores conexos y tenga un nivel de calidad razonable, y que se haya incluido un plan de evaluación del impacto si el proyecto va a ser objeto de una evaluación del impacto del proyecto.

35. La lista de comprobación deberá contener una serie de cuestiones dentro de cada uno de los temas, a los cuales se atribuirá un factor de ponderación. El valor total de los elementos ponderados será una cifra concreta (100, por ejemplo), y la cifra más elevada indicará el mayor nivel de coherencia con los requisitos del FIDA. Se diseñará una lista de comprobación inicial que será objeto de ensayos piloto para garantizar su pertinencia respecto de los proyectos y comprobar su validez.

Cuadro 1

Componentes de la lista de comprobación relativa a la eficacia de la labor de desarrollo

Resultados. Hacer lo que es adecuado	Eficacia. Hacerlo de forma adecuada
<ul style="list-style-type: none"> • Coherencia con el Marco Estratégico del FIDA (2015-2025) • Coherencia con los ODS • Coherencia con los COSOP • Cumplimiento de todas las salvaguardias • Incorporar las cuestiones fundamentales en las actividades generales 	<ul style="list-style-type: none"> • El diagnóstico del problema es adecuado • La lógica y los indicadores del proyecto se han elaborado de forma razonable • El enfoque de SyE está bien articulado • El análisis económico y financiero se ha hecho de forma correcta • El plan de evaluación del impacto se halla incluido, si es pertinente

36. Se propone un enfoque en el que las listas de comprobación sean evaluadas por el propio equipo de gestión del programa en el país y luego validadas de forma autónoma por la Dependencia de Programación y Eficacia Operativas (OPE) (una cuestión que se trata con mayor detalle más adelante) en coordinación con los equipos de mejora de la calidad y de garantía de la calidad. La OPE, cuando verifica la lista de comprobación garantiza que los elementos que contiene son los adecuados. Si esta dependencia no está de acuerdo con la evaluación del equipo del proyecto, en su validación incluirá una explicación al respecto. Las puntuaciones que indique el equipo del proyecto y la validación de la OPE con observaciones, si las hay, se someterán, junto a los documentos del proyecto, al proceso de garantía de la calidad. Otras entidades, como el BID, han utilizado este modelo de forma satisfactoria.¹⁰ No obstante, el enfoque debería evaluarse para ver si opera de la forma prevista.

Mejorar la autoevaluación y la rendición de cuentas sobre los resultados

37. Centrar más la atención en los resultados es un proceso que debe llevarse a cabo a lo largo del ciclo de los proyectos y requiere estructuras de gobernanza adecuadas y líneas de responsabilidad claras. En relación con las demás instituciones financieras internacionales, el FIDA es especial por el hecho de que no tiene una entidad dedicada a la gestión de lo que se conoce como "apoyo administrativo". Este tipo de apoyo abarca las funciones reglamentarias de establecer los procedimientos

¹⁰ En una evaluación de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo del BID realizada por la Oficina de Evaluación y Supervisión del BID, que es una oficina independiente, se observó que el instrumento era útil para préstamos con garantía soberana, pero se ofrecieron sugerencias para mejorarlo. Véase BID, [Revisión de la Evaluabilidad de los Proyectos del Banco en 2011](#). Estas enseñanzas pueden utilizarse para elaborar una lista de comprobación pertinente para el FIDA.

operativos (como las estrategias en los países), las directrices de autoevaluación (como el examen de la cartera), los sistemas operativos para efectuar el seguimiento de la ejecución de los programas (como el sistema de proyectos de inversión y donaciones) y las normas para asegurar una asignación de recursos imparcial (como el sistema de asignación de recursos basado en los resultados [PBAS]). Las funciones de este tipo están muy estructuradas y requieren procesos muy laboriosos. Sus operaciones deben tener un gran nivel de fiabilidad, ser poco costosas y mostrar poca variación. Como se observa en el recuadro 1, en otras instituciones financieras internacionales las funciones de apoyo administrativo están asignadas a divisiones especializadas que prestan apoyo a las entidades encargadas de las funciones centrales para llevar a la práctica los planes y objetivos institucionales.

38. En los últimos años, la oficina central del Departamento de Administración de Programas (PMD) ha desempeñado una función vital por lo que se refiere a garantizar el cumplimiento de los requisitos institucionales relacionados con la autoevaluación, pero en el FIDA no ha habido una autoridad oficial ni una estructura de alcance general que se ocupara de la labor relativa al programa sobre los resultados. Es evidente que las divisiones regionales tienen una función que desempeñar, particularmente a través de los asesores de la cartera, en la gestión de la cartera de proyectos y en la reunión de datos empíricos sobre los resultados. El Departamento de Estrategia y Conocimientos, en su función de evaluación del impacto, desempeña una función clara en ese mismo sentido. No obstante, en el FIDA, a diferencia de lo que ocurre en otras instituciones financieras internacionales, no hay una dependencia de coordinación que se ocupe de forma explícita de que estas actividades se lleven a cabo.

39. En el nuevo marco se asignará a la autoevaluación mayor prominencia y autoridad a fin de ampliar la extracción de enseñanzas y cumplir los requisitos institucionales. Se está estableciendo la OPE como parte una revisión de las funciones del PMD que se lleva a cabo para esta finalidad. Si bien la OPE tiene múltiples funciones, entre estas funciones es fundamental la responsabilidad de mejorar la eficacia operacional promoviendo prácticas de gestión de las operaciones y la cartera que se centren en los resultados y la extracción de enseñanzas y en las que se aplique la utilización de datos empíricos para la adopción de decisiones. Esto abarca gestionar el marco de autoevaluación operacional, hacer avanzar las prácticas de SyE en las operaciones y los Estados Miembros, presentar informes sobre los resultados al personal directivo superior, a la Junta y sus comités subsidiarios, y a los donantes e interesados. La OPE también actuará como canal de comunicación entre la dirección y la función de

Recuadro 1

Funciones de apoyo administrativo operacional en las instituciones financieras internacionales

En el **Banco Mundial**, el Vicepresidente de Políticas de Operaciones y Servicios a los Países se encarga de las políticas crediticias y no crediticias, las directrices y los sistemas, y dirige los sistemas de autoevaluación y gestión de los resultados de la organización. Se ocupa de llevar a cabo de forma eficaz las tareas de programación de operaciones y las relativas al cumplimiento de los requisitos, y lidera todos los procesos y sistemas relacionados con la gestión de los riesgos operacionales, incluidas las salvaguardias y las adquisiciones. En **Asociación Internacional de Fomento (AIF)**, el sistema de asignaciones basadas en el desempeño está gestionado por la Vicepresidencia de Financiamiento para el Desarrollo.

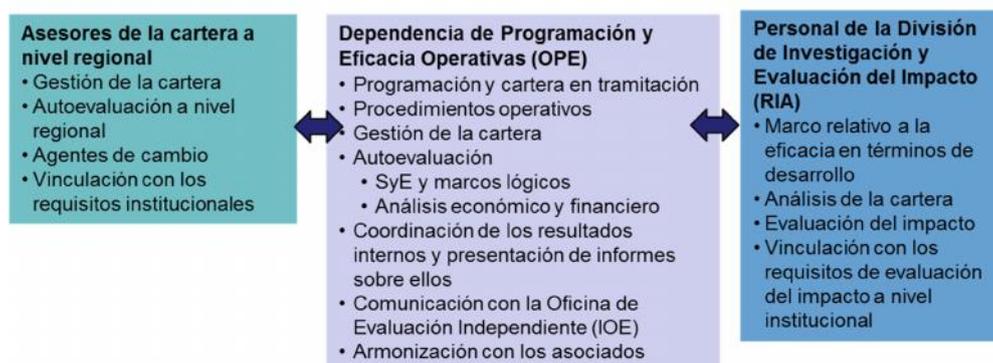
En el **Banco Africano de Desarrollo**, el Departamento de Recursos y Políticas Operacionales, se encarga de dirigir la formulación de políticas operacionales, elaborar y actualizar las directrices operacionales y los instrumentos de autoevaluación y coordinar la programación de operaciones.

En el **Banco Asiático de Desarrollo**, el Departamento de Estrategia y Políticas formula operaciones y directrices y sistemas de autoevaluación, se encarga de la coordinación de las políticas y las operaciones, y lleva adelante el programa relativo a la eficacia en términos de desarrollo.

En el **Banco Interamericano de Desarrollo**, la Oficina de Planificación Estratégica y Efectividad en el Desarrollo se encarga de formular los instrumentos y procedimientos operacionales, efectuar el seguimiento del control de calidad de los programas mediante la instauración de normas de calidad y salvaguardias a lo largo de todo el ciclo de los proyectos, efectuar el seguimiento de las normas y los procedimientos operativos y garantizar el cumplimiento de esas normas y procedimientos, y evaluar la calidad de los sistemas de información institucional.

evaluación independiente, y promoverá la armonización con otros asociados, en particular las instituciones financieras internacionales. En el gráfico 4 se resume la función de autoevaluación de la dependencia.

Gráfico 4. Mejora de la gobernanza y la autoridad de la función de autoevaluación



40. En el FIDA, los asesores de la cartera a nivel regional son el bastión de la autoevaluación en las divisiones regionales, pero hay que reforzar su potencial mientras se produce el cambio institucional. En el marco de la nueva estructura de gobernanza de la autoevaluación, mantendrán esta función vital pero su coordinación con la nueva dependencia, la OPE, será más estrecha. Asimismo, el personal de la División de Investigación y Evaluación del Impacto (RIA) desempeña una función fundamental en el diseño del marco relativo a la eficacia del desarrollo de carácter general, el análisis de la cartera y la evaluación del impacto. El personal pertinente de la RIA también deberá colaborar estrechamente con la nueva dependencia para ocuparse de la coordinación de los productos a nivel institucional y de los proyectos. La relación entre los asesores de la cartera a nivel regional, la RIA y la OPE se ilustran en el gráfico 4.
41. Incluso teniendo una lista de comprobación para garantizar la calidad de los proyectos y mejorar la gobernanza y la autoridad de la autoevaluación, la creciente carga de trabajo que recae en los gerentes de los programas en los países y el considerable nivel de responsabilidad que ya asumen (como ya se ha indicado) hacen que se planteen dudas sobre si una empresa tan amplia debería estar únicamente a su cargo. A fin de aumentar los incentivos para garantizar la calidad, en el marco se propone asignar más responsabilidad sobre los proyectos a quienes aporten insumos técnicos. Podría formarse un equipo de gestión del programa en el país para cada proyecto. El equipo tendría responsabilidades claramente definidas y estaría coliderado por el gerente del programa en el país y el asesor técnico superior de la División de Asesoramiento Técnico y Políticas (PTA) o de la División de Medio Ambiente y Clima (ECD), según proceda. Esto asegurará la corresponsabilidad y por consiguiente la rendición de cuentas sobre el diseño y la ejecución del proyecto. Como parte del marco se considerarán opciones relativas a la alteración de la estructura de gestión de los proyectos y se efectuarán ensayos piloto sobre ellas.

Mejorar la capacidad de SyE en el sector rural

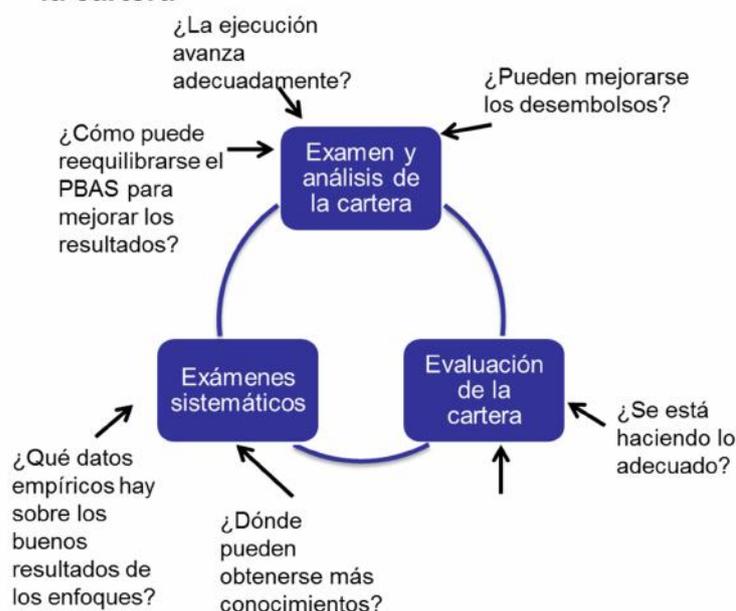
42. Si el país no tiene la capacidad necesaria ni asume el nivel de compromiso adecuado, es poco probable que se obtengan buenos resultados en cuanto a centrar más la atención en los resultados. Por consiguiente, es vital resolver las deficiencias que se identifiquen en materia de SyE y evaluación del impacto en los países asociados del FIDA. Será esencial que se imparta capacitación a los homólogos gubernamentales a través de socios externos. Una parte fundamental del presente marco será la colaboración entre el FIDA y la Iniciativa CLEAR en el diseño de planes de estudio para la obtención de certificados en materia de seguimiento y evaluación y de evaluación del impacto, una actividad que se financiará mediante el mecanismo de donaciones del FIDA.¹¹ La capacitación que se imparta contendrá un nivel de conocimientos específicos sobre el FIDA que sea suficiente para asegurar el contenido del curso sea pertinente para el tipo de proyectos que ejecuta el FIDA y ayude a los participantes a cumplir los requisitos del FIDA en materia de SyE y evaluación del impacto.
 43. También se prevén dos medidas complementarias para mejorar la capacidad de los países. A partir de ahora será norma general incluir una partida presupuestaria que indique explícitamente los costos del SyE, que deberían situarse entre el 3 % y el 5 % del costo total. Esta medida se recomendaba de forma explícita en el Informe anual sobre los resultados y el impacto de las actividades del FIDA (ARRI). Estos costos ya se incluyen con frecuencia en los presupuestos de los proyectos, pero identificarlos como una partida presupuestaria independiente destaca la importancia del SyE y envía una clara señal a los asociados en los países.
 44. Para seguir mejorando la función de SyE, habría que llevar a cabo un análisis sistemático de la capacidad de los países en el SyE del sector del desarrollo rural como parte de los análisis que se efectúan para los COSOP. Esto supondría una oportunidad para averiguar cómo se podrían vincular los proyectos con los sistemas de los países, en caso de que los haya, y cómo podrían establecerse o mejorarse los sistemas de SyE. Las evaluaciones de este tipo también pueden recurrir al mecanismo de financiación mediante donaciones del FIDA, lo cual permitiría utilizar fondos para fortalecer los sistemas de los países.
 45. Promover el uso de datos empíricos en la gestión de la cartera requerirá que el FIDA pida al personal que se ocupe de forma proactiva de obtener datos empíricos y utilizarlos en el diseño de los proyectos y de promover la reunión de esos datos durante la ejecución de los proyectos. Como en el caso de los homólogos gubernamentales, la capacitación de los gerentes de los programas en los países y de otros miembros del personal del FIDA en materia de generación y utilización de ese tipo de datos es vital. Se prevé formación obligatoria a través de una academia interna para gerentes de los programas en los países, en la que se mejorarán los conocimientos especializados en materia de gestión de proyectos a partir del uso de datos empíricos.
- Promover el uso de datos empíricos en la gestión de la cartera
46. Un problema fundamental de la iniciativa para la evaluación del impacto en el marco de la FIDA9 fue la suposición de que las inversiones del FIDA siempre tienen como objetivo “sacar personas de la pobreza”. Muchos proyectos – como los destinados a fomentar la resiliencia – no tienen ese objetivo y los criterios de focalización del FIDA puede que no siempre incluyan a personas que viven por debajo de la línea de pobreza. Determinar indicadores adecuados a nivel institucional para los resultados

¹¹ Puede encontrarse información sobre los Centros para el aprendizaje sobre la evaluación y los resultados (Iniciativa CLEAR) en el siguiente sitio web: www.theclearinitiative.org.

satisfactorios del FIDA supondrá revisar y conocer bien la cartera del FIDA y analizar el impacto que podría tener. Solo mediante un análisis cuidadoso es posible llegar a conocer el impacto que una inversión del FIDA podría tener. Trabajar a partir de los exámenes de la cartera del FIDA ya realizados será una parte fundamental del marco cuya finalidad será conocer y evaluar de forma sistemática la cartera del FIDA, determinar los tipos de impacto que podría tener y analizar sus componentes.

47. Además, en el marco también se prevé llevar a cabo exámenes sistemáticos de componentes fundamentales de la cartera del FIDA para crear una base de datos empíricos y elaborar “mapas de carencias de datos”. Los exámenes sistemáticos son un tipo de documentación en el que se utiliza un proceso transparente para encontrar, evaluar y sintetizar los datos empíricos sobre un tema determinado.¹² En los mapas de carencias de datos se utiliza esta información junto con las evaluaciones del impacto en curso para consolidar los conocimientos relativos a lo que el FIDA sabe y desconoce sobre lo que da buenos resultados en un sector o subsector concreto.¹³ Al llevar a cabo estas actividades se generará información pertinente para los proyectos que será de ayuda en el diseño de otros proyectos.
48. En el gráfico 5 se resume el conjunto de actividades previstas como parte del examen sistemático. Actualmente la atención se centra principalmente en examinar la cartera (el recuadro de la parte superior del gráfico) y en comprobar si la ejecución avanza adecuadamente. La idea consiste en ampliar el alcance de los exámenes para que incluyan análisis más sistemáticos de la cartera y planteen un conjunto más amplio de preguntas.

Gráfico 5. Promover el uso de datos empíricos en la cartera



¹² Para obtener información más detallada véase la definición de Campbell Collaboration en: www.campbellcollaboration.org/systemic-review/explore/systemic-review.

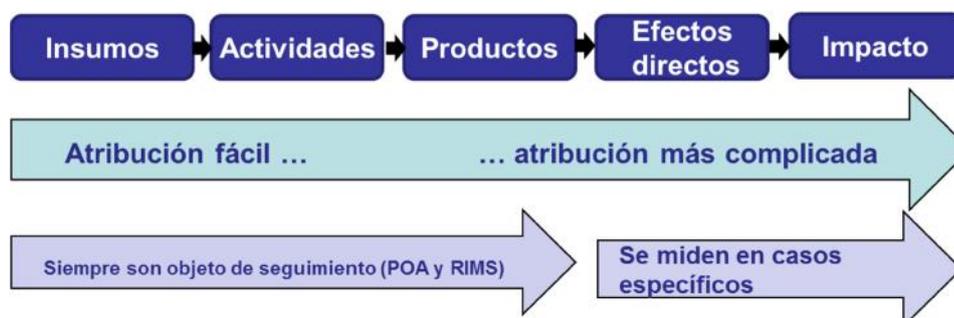
¹³ Para obtener información más detallada véase 3ie's Evidence Gap Maps en: <http://www.3ieimpact.org/en/evaluation/evidence-gap-maps>.

Vincular el SyE de los proyectos a la presentación de informes sobre los resultados a nivel institucional

49. Para generar datos empíricos de forma adecuada se necesitan indicadores fiables que reflejen las metas y los objetivos estratégicos del FIDA. Desde hace un decenio el principal mecanismo de presentación de informes sobre resultados del FIDA ha sido el sistema de datos del RIMS. Este sistema ha sido muy valioso, pero los datos suelen estar integrados de forma poco adecuada en marcos lógicos y en ocasiones son incompletos. También hay problemas con la calidad de los datos. Por consiguiente, una tarea fundamental será reformar el RIMS mediante una transmisión sucesiva de las metas institucionales del FIDA a través de los proyectos y los programas en los países e incorporando el RIMS en las actividades de presentación de informes de supervisión.
50. El marco mejorará la medición de los resultados satisfactorios obtenidos por el FIDA revisando el conjunto de indicadores que se utiliza actualmente y el método que se utiliza para medir esos indicadores. Esto entrañará mejorar los marcos lógicos a nivel de los proyectos, el RIMS y el marco de medición de los resultados a nivel institucional y asegurarse de que sus indicadores sean coherentes. A nivel de los proyectos, los marcos lógicos se evaluarán a través de las listas de comprobación relativas a la eficacia del desarrollo, para asegurarse de que reflejen la lógica del proyecto, cumplan los requisitos institucionales e incluyan el RIMS. El RIMS se está reformando para hacerlo más sólido, estratégico y pertinente, y también más sencillo, de modo que sus indicadores se puedan incorporar fácilmente en los marcos lógicos.
51. Este proceso ya está en curso.¹⁴ Se está reduciendo y racionalizando el número de indicadores del RIMS de forma acorde con los objetivos estratégicos del FIDA. Los indicadores del RIMS se están incorporando directamente en los marcos lógicos y los sistemas de SyE, y la reunión de datos se gestionará a través de sistemas ya señalados. Entonces el RIMS se simplificará y fortalecerá para convertirlo en un componente fundamental de las actividades de presentación de informes a nivel institucional del FIDA.
52. Es evidente que el RIMS, que se basa en datos de seguimiento, en la mayoría de los casos no puede registrar adecuadamente el impacto ni los efectos directos de nivel más elevado que se derivan de las inversiones del FIDA. El gráfico 6 ilustra esta cuestión. En los proyectos concretos, los encargados de la ejecución tienen control sobre los insumos, las actividades y los productos: el FIDA y sus asociados en el país saben lo que hacen y cuánto gastan, así como cuáles son los efectos inmediatos de esos gastos para los beneficiarios. Pero los efectos directos y el impacto resultan de la respuesta en términos de pautas de comportamiento de los receptores del proyecto. Por ejemplo, un proyecto del FIDA puede impartir capacitación a los agricultores sobre una tecnología nueva (producto: los agricultores que han recibido capacitación), pero el hecho de que un agricultor adopte la tecnología y mejore los rendimientos de sus cultivos y sus ingresos depende de la respuesta de ese agricultor concreto. Los efectos directos pueden verse influenciados por diversos factores que el proyecto no puede controlar, como las pautas meteorológicas y la situación económica, es decir, el aumento de los ingresos puede deberse a un incremento de las precipitaciones o a unos precios más elevados. Así pues, la atribución de los efectos directos y el impacto a un proyecto concreto resulta complicada.

¹⁴ En octubre de 2015 se puso en marcha un grupo de trabajo interdepartamental encargado de la reforma del RIMS.

Gráfico 6. La atribución y la presentación de informes a nivel institucional en el FIDA

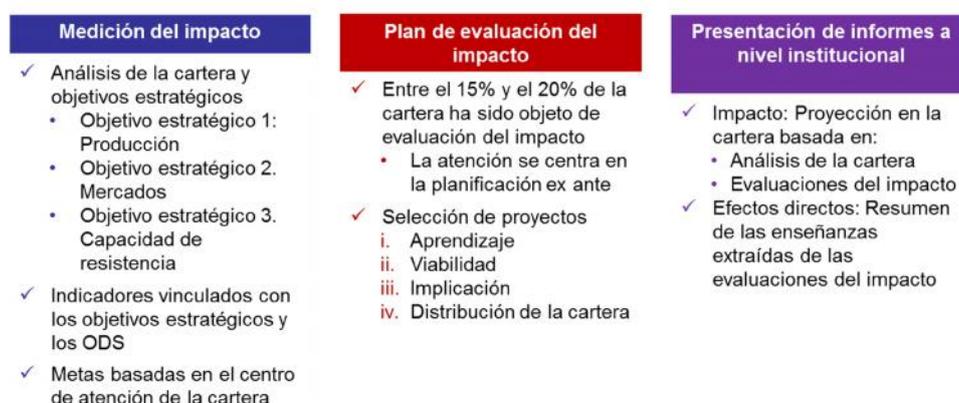


53. Es evidente que hay técnicas para atribuir el impacto, como las que se utilizan en la iniciativa para la evaluación del impacto en el marco de la FIDA9 o los métodos que utiliza la IOE en sus evaluaciones del impacto. No obstante, la evaluación del impacto requiere recursos, y además no es posible efectuar este tipo de evaluación en todos los proyectos debido a la forma en que estos se han diseñado o ejecutado. Siguiendo el modelo utilizado en la FIDA9, se elegirá un subgrupo de proyectos del FIDA que serán objeto de evaluación del impacto, y con los resultados de este análisis se efectuarán proyecciones en relación con la cartera para fines de presentación de informes a nivel institucional.
54. Con arreglo a lo expuesto, el modelo general consiste en que todos los proyectos tengan marcos lógicos sólidos con indicadores del RIMS que sean objeto de seguimiento de forma continuada. Esta información se agregará para presentar informes sobre los productos a nivel institucional cuando sea necesario con arreglo a períodos específicos (por ejemplo, el período de una reposición). Se reunirán los datos correspondientes de los indicadores del impacto de un subgrupo de proyectos utilizando para ello evaluaciones del impacto y se efectuará la proyección de los resultados de este análisis en la cartera. Los marcos de medición de los resultados contendrán los indicadores de los productos y los del impacto. La siguiente esfera fundamental de actividades será la de idear un sistema para seleccionar los proyectos y los indicadores del impacto para evaluar el impacto de las inversiones del FIDA.
55. A nivel institucional, es vital efectuar un análisis de la cartera del FIDA a fin de determinar los indicadores y las metas adecuados. El Marco Estratégico del FIDA (2016-2025) contiene los tres objetivos estratégicos siguientes:
- i) Objetivo estratégico 1. Incrementar las capacidades productivas de la población rural pobre.
 - ii) Objetivo estratégico 2. Aumentar los beneficios que obtienen la población rural pobre al participar en los mercados.
 - iii) Objetivo estratégico 3. fortalecer la sostenibilidad ambiental y la capacidad de resistencia al cambio climático de sus actividades económicas de la población rural pobre.

A su vez, estos objetivos están directamente vinculados con los ODS, especialmente con el ODS1 y el ODS2. Los indicadores del impacto y las metas conexas deben reflejar los objetivos estratégicos y las metas que se utilizan en los ODS. Seleccionar adecuadamente estos indicadores requiere analizar la cartera en la forma descrita.

56. Con arreglo al modelo utilizado para la FIDA9, con el fin de analizar un número suficiente de proyectos, la meta para cada período de reposición debería situarse en el 15 % de la cartera. Para atribuir el impacto de forma adecuada, las evaluaciones del impacto deben diseñarse ex ante, es decir, antes de la ejecución del proyecto. Actuar de este modo hace aumentar la probabilidad de crear un escenario contrafactual que permita la atribución y de diseñar sistemas de reunión de datos que aborden las cuestiones pertinentes. Por consiguiente, la selección ex ante de los proyectos cuyo impacto se evaluará será una cuestión prioritaria. Evidentemente, el FIDA tiene que procurar llegar a realizar una cantidad suficiente de evaluaciones del impacto a corto plazo, de modo que se utilizarán evaluaciones del impacto diseñadas ex post en casos determinados en que hacerlo pueda resultar valioso. Además, cuando sea posible y para dar respuesta a preguntas específicas, como las relacionadas con las cuestiones ambientales, se utilizará el análisis de datos secundarios en las evaluaciones del impacto. El anexo contiene información más detallada sobre los planes previstos para la Décima Reposición de los Recursos del FIDA (FIDA10) durante este período de transición.
57. Entre los proyectos seleccionados para las evaluaciones del impacto figurarán los que muestren potencial en cuanto a la extracción de enseñanzas (enfoques innovadores o una carencia evidente de datos empíricos), sean aptos para las evaluaciones del impacto y tengan la implicación del gobierno. Se creará un grupo de trabajo para asegurar que los proyectos seleccionados sean representativos de la cartera y pongan de manifiesto carencias que puedan ser objeto de otras evaluaciones con el fin de averiguar de qué forma los proyectos encajan en la cartera. Se espera que en última instancia los proyectos seleccionados reflejen la cobertura temática y regional de los proyectos del FIDA.
58. Por último, la presentación de informes sobre el impacto a nivel institucional se efectuará utilizando proyecciones en la cartera como se hizo en el marco de la FIDA9. Las principales diferencias con la FIDA9 se encontrarán en la calidad de las evaluaciones del impacto subyacentes y en un mayor conocimiento de la cartera del FIDA. Las proyecciones suministrarán estimaciones del impacto a nivel institucional de los indicadores fundamentales que se hayan identificado. Puesto que las evaluaciones del impacto se centrarán en las enseñanzas extraídas, se presentará un resumen de las enseñanzas derivadas del conjunto de análisis. En el gráfico 7 se resume el programa del FIDA para la evaluación del impacto.

Figura 7: Programa del FIDA para la evaluación del impacto



Programa para la evaluación del impacto en el marco de la FIDA10

1. El marco relativo a la eficacia de la labor de desarrollo establece las directrices para llevar adelante un programa para la evaluación del impacto. La FIDA10 será una fase de transición en la que el FIDA deberá llevar este programa a la práctica. Hacerlo supondrá, en primer lugar, decidir en qué cuestiones se centrarán las evaluaciones del impacto y crear la estructura institucional que se encargará de integrar las evaluaciones del impacto en los procesos del FIDA. En este anexo se propone el enfoque inicial. Es evidente que la eficacia de este enfoque deberá ser objeto de una reflexión cuidadosa y modificarse con arreglo a las enseñanzas que se extraigan durante la FIDA10, ya que inevitablemente se presentarán problemas imprevistos.
2. Como se indica en el documento del marco, al seguir adelante, el FIDA procurará centrar más la atención en las evaluaciones del impacto que se diseñan ex ante y en asegurar que el 15 % de sus proyectos sean objeto de evaluaciones del impacto. Este es un objetivo a largo plazo, ya que se necesitará tiempo tanto para determinar los proyectos que serán objeto de evaluaciones del impacto como para llevar a cabo las evaluaciones del impacto sobre el terreno. Para efectuar evaluaciones del impacto diseñadas ex ante se necesita realizar un estudio de referencia antes de que se efectúe la inversión sobre el terreno y un seguimiento cuando hayan transcurrido entre dos y tres años desde la realización del estudio de referencia, es decir, cuando la inversión ya lleve tiempo en curso de ejecución sobre el terreno. Esto significa que las estimaciones relativas al impacto y las enseñanzas extraídas del análisis estén disponibles entre tres y cuatro años después de la inversión inicial, es decir, en fechas muy posteriores al final del período de la FIDA10 (2016-2018).
3. Teniendo en cuenta que las evaluaciones del impacto ex ante requieren tiempo, durante los tres años de la FIDA10 se llevarán a cabo entre nueve y doce evaluaciones del impacto ex post, si los recursos lo permiten, para asegurar un nivel suficiente de presentación de informes durante este período de reposición de recursos. Estas evaluaciones se realizarán además de las evaluaciones del impacto diseñadas ex ante previstas para el 15 % de los proyectos nuevos. Durante la FIDA10 la presentación de informes se basará en estas nueve a doce evaluaciones del impacto ex post y en las evaluaciones del impacto ex ante que se iniciaron como parte de la FIDA9. Durante el período de la FIDA9 se iniciaron seis evaluaciones del impacto y algunas se finalizarán durante dicho período de presentación de informes. En el mejor de los casos se finalizarán entre 12 y 16 evaluaciones del impacto durante la FIDA10. Los informes contendrán, en lo posible, estimaciones del impacto agregado para cuyo cálculo se utilizarán los resultados disponibles y un informe de actualización sobre el punto en que se encuentra el FIDA por lo que se refiere al programa para la evaluación del impacto y a las evaluaciones del impacto en curso durante la FIDA10.
4. Como se ha señalado, parte de la iniciativa para la evaluación del impacto en el marco de la FIDA10 consistirá en diseñar el enfoque institucional para la integración de las evaluaciones del impacto en los procesos del FIDA. Esto abarca considerar diversos factores como la selección de proyectos, las funciones de los distintos departamentos y divisiones del FIDA y el presupuesto. A continuación se examinan estos tres factores.
5. La selección de las evaluaciones del impacto que se realizarán para la FIDA10 se ajustará a los criterios indicados en el marco. Se añadirá un criterio a los que ya se utilizan para seleccionar las evaluaciones del impacto ex post. Este criterio será la pertinencia de la evaluación del impacto de que se trate para proyectos posteriores. La justificación de este proceder es que un valor fundamental de las evaluaciones del

impacto es la extracción de enseñanzas que luego pueden utilizarse en el diseño de un nuevo proyecto. Para maximizar esta posibilidad, las evaluaciones del impacto diseñadas ex post se centrarán en situaciones en las cuales es probable que haya un proyecto complementario.

6. La selección de la cartera de proyectos que serán objeto de evaluaciones del impacto estará a cargo de un grupo de trabajo liderado por la RIA, entre cuyos miembros figurará un representante de cada división regional, así como de la PTA y de la ECD. La composición exacta de este grupo de trabajo todavía no se ha determinado. El grupo de trabajo examinará los proyectos que actualmente se están evaluando y buscará nuevos proyectos que cumplan los criterios indicados. El grupo de trabajo también seguirá de cerca las evaluaciones del impacto en curso para asegurarse de que siguen adelante o atienden los problemas que deben resolverse.
7. Por lo que se refiere a las funciones en el marco de este proceso, cuando se trate de realizar una evaluación del impacto específica, la RIA se encargará de aportar conocimientos técnicos especializados al respecto y lo hará realizando directamente la evaluación, dedicando miembros de su personal a efectuar la evaluación, o a través de determinados asociados con los conocimientos especializados adecuados. Si se utiliza un asociado externo como una universidad o una institución de investigación, la RIA actuará como intermediaria para ocuparse de que haya una comunicación adecuada entre el proyecto y los equipos que realizan las evaluaciones del impacto. En la medida de lo posible, las preguntas que haya que responder en una evaluación del impacto específica deben ser planteadas por los homólogos del país y los equipos del proyecto del FIDA. Evidentemente, las evaluaciones del impacto también deben contener los indicadores de nivel más general que se utilizan en la presentación de informes a nivel institucional.
8. Para llevar a cabo evaluaciones del impacto se requiere lo siguiente: i) conocimientos técnicos especializados para diseñar el sistema de recopilación de datos y analizarlos y presentar informes sobre los resultados de ese análisis, y ii) capacidad de recopilación de datos sobre el terreno para recabar la información necesaria. Los costos de las evaluaciones del impacto tienen relación con estas dos cuestiones. En general, los proyectos deberían asumir la responsabilidad de financiar la recopilación de datos como parte del presupuesto del proyecto para las actividades de SyE. Aunque los conocimientos técnicos especializados suelen ser costosos, el producto de una evaluación del impacto es un bien público puesto que genera conocimientos que se pueden utilizar en proyectos en el país de que se trate o en otros países. El presupuesto para conocimientos técnicos especializados debería proceder en teoría de los fondos para la evaluación del impacto proporcionados por el FIDA y por entidades externas que apoyen la iniciativa.