

Signatura: EB 2017/121/R.10/Add.1
Tema: 6
Fecha: 23 de agosto de 2017
Distribución: Pública
Original: Inglés

S



Invertir en la población rural

Informe sobre la eficacia del FIDA en términos de desarrollo

Observaciones de la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA

Nota para los representantes en la Junta Ejecutiva

Funcionarios de contacto:

Preguntas técnicas:

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

Chitra Deshpande
Oficial Superior de Evaluación
Tel.: (+39) 06 5459 2573
Correo electrónico: c.deshpande@ifad.org

Envío de documentación:

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

Junta Ejecutiva — 121^{er} período de sesiones
Roma, 13 y 14 de septiembre de 2017

Para examen

Informe sobre la eficacia del FIDA en términos de desarrollo

Observaciones de la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA

I. Antecedentes

1. De conformidad con el mandato y reglamento del Comité de Evaluación de la Junta Ejecutiva y la decisión adoptada por la Junta Ejecutiva en su período de sesiones de diciembre de 2006, en el presente documento figuran las observaciones de la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA (IOE) con respecto al Informe sobre la eficacia del FIDA en términos de desarrollo (RIDE).
2. En el RIDE figuran los puntos de vista de la dirección sobre el desempeño global del Fondo y es, por consiguiente, un instrumento clave para el fomento de la rendición de cuentas y el aprendizaje. La oportunidad que se ofrece a la IOE de examinar el RIDE y compartir sus observaciones al respecto contribuye a la credibilidad y la transparencia del sistema de autoevaluación del FIDA en su conjunto.

II. Observaciones generales

3. En general, la IOE acoge con agrado los resultados y las recomendaciones presentados en el RIDE de este año, que concuerdan plenamente con los expresados en el Informe anual sobre los resultados y el impacto de las actividades del FIDA (ARRI) de 2017. Los resultados y las recomendaciones planteados en ambos documentos transmiten el mensaje general de que para contribuir significativamente a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el FIDA debe cambiar su forma de trabajo y subir el "listón del desempeño" para que un mayor número de proyectos puedan considerarse satisfactorios o muy satisfactorios. Ambos informes también subrayan la necesidad de mejorar la eficiencia y la sostenibilidad de los beneficios, cuestiones que constituyen una limitación de larga data para la eficacia del FIDA en términos de desarrollo¹. El medio ambiente y la gestión de los recursos naturales y la adaptación al cambio climático se señalan como esferas que requieren especial atención. No obstante, mientras el RIDE llama la atención sobre los resultados menos satisfactorios que han obtenido, el ARRI de 2017 recomienda aclarar los conceptos para distinguir entre las dos esferas a fin de recoger datos empíricos más específicos que demuestren los logros en estas esferas de importancia estratégica para el FIDA.
4. Tanto el ARRI como el RIDE recomiendan la aplicación de un enfoque sistemático de las actividades no crediticias. Mientras que la recomendación del ARRI es más integral e insta a la integración de todas las actividades de este tipo en los programas en los países, el RIDE se centra en la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular. La alineación general contribuye a la plena aplicación de las recomendaciones comunes y ofrece una clara orientación para mejorar los resultados obtenidos. Por último, aunque las conclusiones del RIDE son similares a las del ARRI, hay una presentación poco equilibrada de los planes para el futuro en comparación con los datos empíricos concretos sobre las medidas adoptadas en 2016 para justificar las calificaciones relativas a los resultados en el RIDE de 2017.

¹ El ARRI de 2015 planteó la cuestión de la sostenibilidad de los beneficios y formuló recomendaciones al respecto. El RIDE de 2017 hace una referencia incorrecta al ARRI de 2016 en relación con la sostenibilidad de los beneficios en otras instituciones financieras internacionales.

5. El RIDE de este año también abordó muchas de las recomendaciones formuladas por la IOE en 2016 con el fin de mejorar la calidad del informe. De conformidad con las recomendaciones de la IOE, la edición de este año incluye un capítulo sobre metodología donde se explican las mejoras introducidas en el proceso de elaboración del informe y se señalan con franqueza las limitaciones en la calidad de los datos para algunos indicadores. Sin embargo, la transparencia y credibilidad del informe se reforzarían aún más si se incluyese una explicación de la metodología para el nuevo análisis (por ejemplo, las diferencias entre las calificaciones y la comparación de las calificaciones otorgadas en el RIDE en un período de 10 años). El RIDE también comprende un análisis del porcentaje de proyectos que recibieron la calificación de satisfactorios, como mínimo, en consonancia con la recomendación del ARRI de 2016 de subir el “listón del desempeño”. El nuevo anexo titulado “Más a fondo”, que reproduce el tema de aprendizaje del ARRI, ofrece el tipo de información empírica que falta en el informe principal —es decir, ejemplos de los programas en los países—, aunque la información sobre resultados de los proyectos considerados buenos y menos satisfactorios es escasa. Tampoco es clara la razón por la que se seleccionó la cooperación Sur-Sur y cooperación triangular como el primer tema del anexo “Más a fondo”, dado que el documento titulado “Enfoque del FIDA en relación con la cooperación Sur-Sur y triangular” se presentó a la Junta Ejecutiva recién, en diciembre de 2016. En general, el RIDE de 2017 trata de manera muy completa la presentación de informes y la rendición de cuentas, pero de forma más limitada lo relativo al aprendizaje. Esta limitación se reconoce en el informe y se prevé reducir la cantidad de indicadores incluidos en el Marco de Medición de los Resultados (MMR) de la Undécima Reposición de los Recursos del FIDA (FIDA11). Sin embargo, sería beneficioso que el tratamiento del aprendizaje fuera más equilibrado e integrado a lo largo de todo el informe en lugar de concentrarse en el tema del anexo “Más a fondo”.
6. Evaluación de los resultados: presentación de información sobre el MMR de la FIDA10. El RIDE de 2017 presenta los resultados por nivel del MMR, tras una introducción y dos resúmenes de los temas que figuran en los anexos. A diferencia de las ediciones anteriores, no se ofrece un panorama general de la labor realizada en 2016 para dar contexto a los resultados. Como mínimo, hubiese sido de utilidad presentar el valor y volumen totales de la cartera de proyectos del FIDA y el monto de la financiación aprobada hasta fines de diciembre de 2016. Tal información ofrece los puntos cardinales para interpretar los resultados e identificar las esferas que requieren mejoras. Aparte de la información que falta, la IOE valora la mayor franqueza del RIDE de este año, que reconoce cuando no se han cumplido las metas, el desempeño ha caído o la metodología no ha sido suficientemente satisfactoria (por ejemplo, en los párrafos 14 a 19 y en el anexo II). La autoevaluación franca constituye la base del aprendizaje y refleja el compromiso general del FIDA de lograr la eficacia en términos de desarrollo.
7. Con respecto a los efectos directos e impacto en el desarrollo a nivel nacional (nivel 2 del MMR), los resultados del ARRI de 2017 no pueden compararse con los presentados en el RIDE. Ambos informes utilizan medias móviles de tres años para poner de relieve las tendencias a largo plazo y suavizar las fluctuaciones a corto plazo (anuales). Dado que las ediciones de 2016 de ambos informes presentaron resultados correspondientes al período 2012-2014, el próximo período de la serie sería 2013-2015 como se presenta en el ARRI de este año. No obstante, en el RIDE de 2017 se saltea este período a fin de ofrecer datos sobre el último año, es decir, 2016. Si bien esto pudo hacerse en el RIDE, el conjunto de datos del ARRI sobre la validación de los informes finales de proyectos (VIFP) y la evaluación de los resultados de los proyectos para 2016 era demasiado limitado para su inclusión. Por lo tanto, en el cuadro 1, que figura más adelante, se comparan los resultados presentados en las ediciones de 2016 y 2017 del RIDE con los resultados del ARRI de 2017, lo cual no ofrece un marco temporal comparable de los resultados.

8. En general, y tomando en cuenta las tendencias que se aprecian en ambos informes, los resultados que figuran en el ARRI y el RIDE de 2017 son coherentes. Los mejores se dan en materia de innovación y ampliación de escala y los menos satisfactorios en relación con la eficiencia, aunque por un margen mayor en el ARRI. Tomando como base las calificaciones otorgadas por la IOE, las metas establecidas para 2018 se superaron en relación con dos indicadores: innovación y ampliación de escala y apoyo a la adaptación de los pequeños agricultores al cambio climático, aunque la muestra de este último es demasiado pequeña para determinar que se ha alcanzado la meta. El RIDE también señala que se alcanzó la meta con respecto al desempeño de los gobiernos, pero el ARRI considera que se está cerca de alcanzar. Desde el punto de vista general, mientras el RIDE considera que al menos el 75 % de los proyectos evaluados pueden calificarse como moderadamente satisfactorios, como mínimo, en relación con los nueve indicadores, para el ARRI esto es así solo en el caso de seis indicadores.
9. Al comparar los períodos 2012-2014 y 2014-2016, el RIDE explica que una de las razones por las cuales los resultados de los proyectos en relación con ocho de los nueve indicadores de los efectos directos son menos satisfactorios es el hecho de que hay más proyectos en países con situaciones de fragilidad (párrafo 17). Sin embargo, sería de utilidad presentar una comparación de la diferencia en los resultados de los países con situaciones de fragilidad entre estas dos cohortes. Así pues, por ejemplo, si la diferencia media entre las calificaciones de los países con situaciones de fragilidad es muy reducida, los resultados de los proyectos en el período 2014-2016 no deberían atribuirse a este hecho.

Cuadro 1

Comparación de las calificaciones otorgadas en el RIDE y en el ARRI a los indicadores de nivel 2 del MMR
(Porcentaje)

Indicadores	Resultados del RIDE	Resultados del RIDE	Resultados del ARRI	Objetivo 2018
	2012-2014 (89 proyectos)	2014-2016 (84 proyectos)	2013-2015 (69 proyectos)	
2.2. Indicadores de los efectos directos (porcentaje de proyectos que recibieron una calificación de moderadamente satisfactorios, como mínimo, a su término)				
2.2.1 Eficacia	93	84	75	90
2.2.2 Eficiencia	82	77	57	80
2.2.3 Impacto en la pobreza rural	94	86	85	90
2.2.4 Igualdad de género	91	87	85	90
2.2.5 Sostenibilidad de los beneficios	87	78	65	85
2.2.6 Innovación y ampliación de escala	94	92	91	90
2.2.7 Medio ambiente y gestión de los recursos naturales	89	88	75	90
2.2.8 Apoyo a la adaptación de los pequeños agricultores al cambio climático	No disponible	84	74	50
2.2.9 Desempeño de los gobiernos	90	90	77	80

Fuente: RIDE de 2017 y base de datos de la IOE (datos de las VIFP y las evaluaciones de los resultados de los proyectos) para 2017.

10. Conforme a la práctica aplicada en el ARRI, el RIDE de 2017 presenta por primera vez un análisis de la diferencia entre las calificaciones de las autoevaluaciones y las asignadas por la IOE. Hay una serie de motivos que impiden que la IOE respalde la afirmación del RIDE de 2017 en cuanto a que "la diferencia media general entre las calificaciones de las autoevaluaciones y las asignadas por la IOE ahora asciende apenas a 0,35 [...] para el período 2014-2016". En primer lugar, el ARRI presenta

la diferencia entre esas calificaciones en relación con cada criterio y no consolida las discrepancias en una media general. En segundo lugar, el ARRI de 2017 presenta la diferencia en las calificaciones correspondientes al período 2013-2015 porque la muestra de las VIFP de los proyectos finalizados en 2016 fue sumamente reducida. La dirección presentó la diferencia para el período 2014-2016, que no puede compararse con los resultados del ARRI. Dado que la metodología no describe cómo se calculó la media, (es decir, la media de la diferencia para la calificación media de cada criterio, o la diferencia media para cada calificación individual, etc.), la IOE no puede reproducir el análisis para la comparación. Sería útil si en los anexos figurase un cuadro con los datos, la fuente y los criterios incluidos, junto con una explicación del modo en que se calculó la media. Dadas estas limitaciones, la IOE solo puede comparar la diferencia de las calificaciones medias en el período 2013-2015. En promedio, las calificaciones de las autoevaluaciones en todos los casos fueron superiores en relación con todos los criterios. La diferencia mayor se registró en relación con la pertinencia (0,55) y la inferior en materia de impacto en la pobreza rural (0,15), mientras que la diferencia media en los 12 criterios fue de 0,29².

11. La sección sobre productos de desarrollo a nivel nacional (nivel 3 del MMR) permite analizar los resultados concretos de los proyectos financiados por el FIDA, en particular los que se basan en las evaluaciones del impacto realizadas por la dirección, en relación con la gestión de los recursos naturales, las tecnologías agrícolas, los servicios financieros rurales, la comercialización, las políticas e instituciones, y la adaptación al cambio climático. Sin embargo, la sección es muy breve y se ocupa más de la presentación de informes y la rendición de cuentas que del aprendizaje, ya que señala los cambios en el número de personas que reciben los servicios. Esas cifras deben considerarse con cautela porque generalmente hay una sobreestimación debida al doble recuento de beneficiarios, como se constata en numerosas evaluaciones.
12. Con respecto a la eficacia operacional de los programas en los países y los proyectos respaldados por el FIDA (nivel 4 del MMR), el RIDE centra el análisis en las actividades no crediticias. Señala que apenas en el 17 % de los países incluidos en la encuesta de clientes se consideró que la participación en el diálogo nacional sobre políticas era satisfactoria, como mínimo, y solo en el 33 % de los países la creación de asociaciones recibió la calificación de satisfactoria, como mínimo. Esto coincide con la conclusión del ARRI de 2017 con respecto a que la actuación normativa a nivel nacional ha sido el criterio con resultados menos satisfactorios entre las actividades no crediticias, y que la creación de asociaciones ha disminuido significativamente en los últimos años.
13. Los datos empíricos presentados en el RIDE para demostrar los esfuerzos en la esfera de las asociaciones no son destacables. Se citan casos estándar tales como el uso del servicio de la División del Centro de Inversiones de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura para el diseño de los proyectos (servicio remunerado) o la participación a nivel mundial (por ejemplo, en el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, el Grupo de los Siete (G7) y el Grupo de los 20 (G20)), sin explicar cuál es su pertinencia para la eficacia operacional de los programas y proyectos financiados por el FIDA en los países. La presentación de datos empíricos y ejemplos concretos tomados de los programas en los países en 2016 y la identificación de los factores que impulsan la obtención de resultados fortalecería el fundamento de las calificaciones y contribuiría al aprendizaje institucional. Sin embargo, el RIDE menciona planes para el futuro (por ejemplo, la creación del Fondo de Inversiones para las Pymes y los Pequeños Agricultores), en lugar de señalar las buenas prácticas de eficacia demostrada en materia de

² Todos los criterios de evaluación excepto los resultados de los proyectos.

actuación normativa en los países y en la asociación con el sector privado. La consideración del RIDE en cuanto a que una mayor descentralización y dotación de recursos son factores claves para profundizar la actuación normativa a nivel de los países se ajusta a las recomendaciones de la evaluación a nivel institucional de la experiencia del FIDA en materia de descentralización.

14. El análisis de la cofinanciación carece de coherencia y requiere contexto, como, por ejemplo, información sobre la cofinanciación total (desglosada por fuentes nacionales e internacionales), la financiación total del FIDA y una explicación de la importancia de la cofinanciación (por ejemplo, como indicador del compromiso de los gobiernos). La sección señala que la distribución de la cofinanciación nacional es “bastante previsible entre las distintas categorías de países según los ingresos”, sin profundizar más en el tema. Por último, la explicación sobre el bajo nivel de la cofinanciación internacional no es clara y los datos empíricos presentados no le sirven de fundamento. La afirmación de que hay menos fondos disponibles para la cofinanciación porque la agricultura es una esfera de escasa prioridad no coincide con la realidad del actual contexto mundial si se considera, por ejemplo, el interés en la agricultura del Fondo Verde para el Clima. En el mismo sentido, el Banco Africano de Desarrollo señaló que la estrategia “Feed Africa” es una de sus cinco prioridades principales, y que tiene previsto cuadruplicar sus inversiones en la agricultura y aumentar así un actual promedio anual de USD 612 millones a USD 2 400 millones. El Banco Asiático de Desarrollo también puso en marcha un Plan Operacional para la Agricultura y los Recursos Naturales para 2015-2020, que volvió a ubicar a la agricultura como esfera prioritaria.
15. Eficacia y eficiencia institucionales del FIDA (nivel 5 del MMR). Al informar sobre la meta de lograr que el 35 % de los cargos de categoría P-5 y categorías superiores esté ocupado por personal femenino, el RIDE nuevamente presenta un plan que está en elaboración en lugar de las conclusiones del estudio sobre la representación de las mujeres en la fuerza de trabajo del FIDA, o ejemplos concretos de medidas adoptadas por la dirección para abordar este asunto. En particular, el estudio de los desembolsos del FIDA³ cita una importante correlación entre los puestos de gerentes de los programas en los países ocupados por mujeres y una mayor celeridad en la puesta en marcha de los proyectos, factor crítico para los desembolsos. Esta conclusión concreta podría ser pertinente para estos dos aspectos de los resultados del FIDA que constituyen un desafío.
16. La explicación de la reducción del número de puestos en las oficinas en los países en comparación con el número de puestos en la Sede requiere aclaración. El programa de trabajo y presupuesto de 2017 señaló que la dotación de personal financiada con cargo al presupuesto ordinario aumentó en 5,5 puestos equivalentes a los de jornada completa en las oficinas en los países y cinco puestos nuevos en la Sede. El RIDE afirma que la “ligera caída obedece a la apertura de algunos nuevos puestos en la Sede para permitir la rotación del personal que ocupa puestos en las oficinas del FIDA en los países”. Esta afirmación no coincide con el documento sobre el presupuesto y quizá se refiera a un cambio en los puestos reubicados en la Sede para permitir la rotación del personal.
17. Problemas estructurales relacionados con la eficacia del FIDA en términos de desarrollo. El RIDE de 2017 compara las calificaciones relativas a los resultados entre la edición de 2007 y la de 2017 con el fin de detectar los problemas sistémicos en los resultados de la cartera de proyectos. Según la comparación, durante ese período los resultados mejoraron, pero entre 2014 y 2016 fueron menos satisfactorios, en particular en relación con la eficiencia, la sostenibilidad de los beneficios, el cambio climático y el medio ambiente y la

³ FIDA (2017). “Disbursement performance of the International Fund for Agricultural Development (IFAD): An in-depth analysis of drivers and trends”. *IFAD Research Series*, n.º. 14, Roma.

gestión de los recursos naturales. El análisis de las tendencias que presenta el ARRI para el período 2007-2015 —a partir de los datos de las VIFP y las evaluaciones de los resultados de los proyectos— también señala que los resultados mejoraron a partir de 2009 y se estancaron en el período más reciente, 2013-2015.

18. Utilizando la serie de todos los datos de evaluación, la IOE ha recreado el análisis⁴ presentado en el RIDE a efectos de su comparación. No obstante, dicha serie incluye evaluaciones que emplean diferentes metodologías y los resultados del período 2004-2006 se basan en una muestra pequeña (45 proyectos). Como se aprecia en el cuadro 2, el porcentaje de proyectos calificados como moderadamente satisfactorios, como mínimo, aumentó en todos los criterios salvo la eficiencia. Los resultados basados en la autoevaluación y las calificaciones otorgadas por la IOE en 2014-2016 son los mismos para la eficacia y para la igualdad de género, y muy similares para el impacto en la pobreza rural y la adaptación al cambio climático. En términos generales, tomando en cuenta las calificaciones de la IOE, la proporción de calificaciones de satisfactorio, como mínimo, (calificaciones 5 y 6) es inferior.

Cuadro 2.
Calificaciones de la IOE
(Porcentaje)

	Porcentaje de proyectos calificados como moderadamente satisfactorios, como mínimo		Puntuación desglosada por calificaciones en el tramo satisfactorio (4, 5 y 6)	
	(2004-2006)	(2014-2016)	Calificación de 4	Calificación de 5 y 6
Eficacia	64	84	46	38
Eficiencia	60	55	34	21
Impacto general en la pobreza rural	65	85	46	39
Igualdad de género*	57	87	48	39
Sostenibilidad de los beneficios	51	72	61	11
Potencial para la ampliación de escala	No se aplica	No se aplica	No se aplica	No se aplica
Innovación y ampliación de escala	62	80	45	36
Medio ambiente y gestión de los recursos naturales*	38	80	60	20
Apoyo a la adaptación de los pequeños agricultores al cambio climático	No se aplica	83	71	13
Desempeño del gobierno*	59	76	44	33

Fuente: Base de datos de la IOE (todos los datos de evaluación), 2017.

⁴ El cuadro 2 del RIDE sobre las calificaciones de los informes finales de los proyectos podría incluir los tamaños de las muestras de proyectos de las dos cohortes para fortalecer la validez del análisis.

19. El RIDE no ofrece una explicación sobre la mejora general de los resultados entre 2004 y 2016 ni sobre la reciente caída del desempeño. La introducción de las políticas institucionales del FIDA sobre género, medio ambiente y gestión de los recursos naturales, y el establecimiento de la División de Medio Ambiente y Clima son los únicos factores favorables que se mencionan en relación con la mejora de los resultados en estas esferas. En esta sección también hay un desequilibrio entre la presentación de los planes para el futuro y los datos empíricos concretos sobre las medidas adoptadas en 2016 en apoyo a las calificaciones relativas a los resultados. Por ejemplo, en el párrafo 49 se menciona el objetivo de ejecutar proyectos de mayor envergadura durante la FIDA11, pero no se demuestra que esto ya está ocurriendo, lo que podría hacerse presentando un análisis de la tendencia que se aprecia en el volumen de los préstamos para los proyectos. También se mencionan todos los planes en materia de gestión de los conocimientos, desembolsos y descentralización institucional, pero no los factores que conducen a la obtención de buenos resultados ni ejemplos de mejores prácticas tomados de los programas del FIDA en los países. En lugar de mencionar el plan relativo a los desembolsos, el RIDE podría haber presentado los principales factores conexos señalados en el estudio sobre este tema. Con respecto al cambio climático, se mencionan numerosas estrategias y políticas pertinentes además del plan para la movilización intensiva de más cofinanciación relacionada con el clima en el período de la FIDA11, pero no se brindaron datos empíricos sobre el aumento de la integración sistemática de las cuestiones relacionadas con el clima en la FIDA10 utilizando las contribuciones complementarias no sujetas a restricciones obtenidas para la labor vinculada al cambio climático. Por último, la información sobre las medidas orientadas a mejorar las perspectivas futuras en lo relativo a la sostenibilidad de los beneficios, como, por ejemplo, la actuación normativa proactiva con los gobiernos y otros asociados, no se apoya en los datos empíricos del ARRI sobre los proyectos recientemente finalizados.

III. Conclusiones

20. El RIDE de 2017 introduce una serie de características nuevas cuya profundidad de análisis es limitada debido a las restricciones relativas a la longitud del documento. En consecuencia, el informe principal hace más hincapié en la rendición de cuentas que en el aprendizaje y ofrece escasos datos empíricos concretos o ejemplos tomados de los programas del FIDA en los países. Los pocos ejemplos presentados no se tomaron de dichos programas sino de la labor a nivel institucional o mundial. Se presenta información detallada sobre numerosos planes para realizar mejoras, pero no se ofrece mucha información empírica ni se plantean los factores que impulsan los resultados. En lugar de presentar planes para el futuro como información empírica, el RIDE debió haber mantenido la práctica estándar de señalar las medidas para mejorar los resultados en una sección final sobre el camino a seguir.