

Signatura: EB 2020/130/R.11/Add.1
Tema: 7
Fecha: 19 de agosto de 2020
Distribución: Pública
Original: Inglés

S



Invertir en la población rural

Informe del Presidente sobre el estado de la aplicación de las recomendaciones de evaluación y las medidas adoptadas por la Dirección (PRISMA)

Observaciones de la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA

Nota para los representantes en la Junta Ejecutiva

Funcionarios de contacto:

Preguntas técnicas:

Fabrizio Felloni

Oficial encargado interino
Oficina de Evaluación Independiente del FIDA
Tel.: (+39) 06 5459 2361
Correo electrónico: f.felloni@ifad.org

Suppiramaniam Nanthikesan

Oficial Principal de Evaluación
Tel.: (+39) 06 5459 2243
Correo electrónico: s.nanthikesan@ifad.org

Envío de documentación:

Deirdre Mc Grenra

Jefa
Oficina de Gobernanza
Institucional y Relaciones con los
Estados Miembros
Tel.: (+39) 06 5459 2374
Correo electrónico: gb@ifad.org

Junta Ejecutiva — 130. período de sesiones
Roma, 8 a 11 de septiembre de 2020

Para **examen**

Observaciones de la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA

1. De conformidad con la Política de Evaluación del FIDA¹, la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA (IOE) formula observaciones acerca del Informe del Presidente sobre el estado de la aplicación de las recomendaciones de evaluación y las medidas adoptadas por la Dirección (PRISMA) para que el Comité de Evaluación y la Junta Ejecutiva las examinen. La IOE ha recibido con beneplácito el PRISMA, que considera un instrumento importante dentro de la estructura de evaluación del FIDA para fomentar la rendición de cuentas y el aprendizaje institucional.
2. **Alcance de la aplicación de las recomendaciones.** En el PRISMA de 2020 se examina el estado de la aplicación de las 68 recomendaciones² formuladas en 16 evaluaciones independientes. De esas evaluaciones, una ya se incluyó en ediciones anteriores del PRISMA (y la información brindada correspondía al seguimiento histórico) y 15 son evaluaciones concluidas en 2018 y 2019. También se incluyen las respuestas de la Dirección a las recomendaciones formuladas en el *Informe anual sobre los resultados y el impacto de las actividades del FIDA (ARRI)* de 2019, así como a las observaciones de la IOE acerca del *Informe sobre la eficacia del FIDA en términos de desarrollo (RIDE)* de 2019.
3. **Estado de la aplicación y cobertura del PRISMA.** La IOE aprecia el compromiso de la Dirección de facilitar respuestas a las evaluaciones independientes y hacer un seguimiento a ese respecto. Asimismo, reconoce las iniciativas que se han emprendido para examinar los productos de las autoevaluaciones, y concuerda con la Dirección en que se trata de una buena ocasión para introducir los cambios necesarios en el PRISMA con objeto de aumentar su utilidad.
4. La IOE coincide con la Dirección en que el PRISMA es un instrumento importante para promover la rendición de cuentas y el aprendizaje a partir de las evaluaciones independientes, y reconoce la ardua labor necesaria para conseguir esos objetivos con recursos limitados. No obstante, la IOE no está de acuerdo con la propuesta de dejar de incluir las evaluaciones realizadas a nivel de la cartera, como las evaluaciones de la estrategia y el programa en el país (EEPP), las evaluaciones de los resultados de los proyectos y las evaluaciones del impacto. Esa decisión menoscabaría la contribución del PRISMA a la rendición de cuentas y el aprendizaje. Las operaciones constituyen un elemento central de la contribución del FIDA a los resultados de desarrollo. Es de máxima importancia reforzar las operaciones futuras y, para lograrlo, es fundamental contar con los datos empíricos recabados de las evaluaciones a nivel de los proyectos y las EEPP.
 - i) Desde el punto de vista de la rendición de cuentas, es esencial demostrar que en las nuevas operaciones se han incorporado plenamente las recomendaciones de evaluación pertinentes.
 - ii) En cuanto al aprendizaje, el FIDA debe crear un acervo de conocimientos a través de las pruebas recabadas a todos los niveles, esto es, nacional, institucional y de proyectos. El PRISMA contribuye a crear esa base de conocimientos al presentar la manera en que esas recomendaciones, que abarcan todos los niveles, se traducen en mejoras en las intervenciones, así como las dificultades afrontadas por el FIDA para determinar y aplicar las medidas de seguimiento apropiadas para las recomendaciones.

¹ Véanse los párrafos 11 y 31 i) de la Política de Evaluación del FIDA Revisada (EC 2011/66/W.P.8).

² En el PRISMA se especificaron 67 recomendaciones. Este total no incluye la primera recomendación de la evaluación a nivel institucional sobre la actuación del FIDA en el fomento de las cadenas de valor en favor de la población pobre que la Dirección no aceptó (véase la nota al pie de página 7).

5. En el PRISMA se sostiene que las EEP y las evaluaciones a nivel de los proyectos comprenden operaciones diseñadas antes de 2009, y que las recomendaciones conexas pueden haber quedado desfasadas. Esto exige una reflexión y un análisis más exhaustivos. Las EEP no solo abarcan los proyectos concluidos, sino también los proyectos en curso que han sido diseñados recientemente. Las evaluaciones de la IOE a nivel de los proyectos no solo valoran la validez de los diseños, sino también la ejecución de las operaciones. Asimismo, las recomendaciones reflejan las medidas de ejecución en el momento de la evaluación³. Además, como se explica en el ARRI de 2020, las cuestiones relacionadas con el diseño de los proyectos tienden a ser recurrentes: algunos de los problemas detectados en esa esfera entre 2009 y 2011 se repitieron en los 34 proyectos aprobados en 2019⁴.
6. La IOE reconoce los problemas encontrados para brindar una cobertura íntegra en el PRISMA con recursos limitados. A ese respecto, resultan útiles las enseñanzas extraídas de las prácticas de otras instituciones financieras internacionales (IFI) y los organismos de las Naciones Unidas. El Banco Africano de Desarrollo (BAfD), el Banco Asiático de Desarrollo (BASD) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) cuentan con plataformas en línea para cargar y hacer un seguimiento de las recomendaciones y las respuestas brindadas por la dirección⁵. En los principales organismos de las Naciones Unidas, es práctica habitual disponer de una base de datos en línea para las respuestas de la dirección, de modo que las unidades responsables de las operaciones también se encargan de cargar y actualizar las respuestas de la dirección, así como las medidas adoptadas. La plataforma en línea puede convertirse en un espacio de aprendizaje a nivel de toda la organización, al ofrecer una base de datos abierta a consultas que puede utilizarse para analizar de forma más detallada las recomendaciones y proceder a su aplicación.
7. **Recomendaciones fáciles de poner en práctica.** La IOE está de acuerdo con que las evaluaciones deberían formular recomendaciones estratégicas, pertinentes y fáciles de poner en práctica. La Oficina está revisando sus procesos de evaluación e intensificando su colaboración con la Dirección y otras partes interesadas, a fin de garantizar que sus recomendaciones se rijan por los datos empíricos de evaluación y las necesidades de los interesados y se formulan manteniendo el carácter independiente de la IOE. En el marco del PRISMA, se podrían adoptar dos medidas que facilitarían los esfuerzos en curso de la IOE para aumentar la pertinencia de las recomendaciones de evaluación, a saber:
 - i) tal y como sugiere la Dirección, deberían analizarse los desafíos afrontados para aplicar las recomendaciones pasadas y presentes, y ii) en el PRISMA deberían reflejarse aquellas recomendaciones con las que la Dirección no está de acuerdo⁶.
8. **Asimilación de las enseñanzas extraídas de las recomendaciones.** En el PRISMA se señala que las recomendaciones se agrupan en torno a cinco esferas temáticas. La IOE desea hacer hincapié en las siguientes:
 - i) **Focalización.** En el PRISMA se observa que el 14 % de las recomendaciones están relacionadas con reforzar la focalización geográfica y directa. Asimismo,

³ En el caso del PRISMA de 2020, esto corresponde al período comprendido entre 2017 y 2019, por lo que refleja claramente las medidas de ejecución vigentes.

⁴ Por ejemplo, tanto en el ARRI de 2020 como en el informe del Grupo de Garantía de Calidad de 2020 sobre la calidad en las etapas iniciales de los 34 proyectos aprobados en 2019, uno de los problemas recurrentes de diseño detectados fue la escasa consideración prestada a las especificidades de cada país a la hora de diseñar los proyectos. El problema se mantuvo en los diseños de 2019, incluso cuando más del 90 % de los nuevos proyectos recibieron una calificación de moderadamente satisfactoria o superior en lo que respecta a la calidad en las etapas iniciales.

⁵ En el BASD y el BAfD, el sistema automatizado que se usa para hacer un seguimiento de la respuesta de la dirección se denomina Sistema de Registro de las Medidas Adoptadas por la Dirección; mientras que en el PNUD el seguimiento de esas respuestas se hace en el marco del Centro de Recursos de Evaluación, esto es, el repositorio de evaluaciones gestionado por la Oficina de Evaluación Independiente.

⁶ Por ejemplo, de las siete recomendaciones incluidas en la evaluación a nivel institucional sobre las cadenas de valor, la primera no contó con el respaldo de la Dirección y se excluyó del PRISMA de 2020 (que, en consecuencia, incluye únicamente las seis recomendaciones aceptadas).

se sostiene que esa cuestión se ha tratado debidamente en el diseño de los proyectos recientes y futuros, y se hace referencia a: i) las revisiones de las directrices sobre focalización introducidas en 2019; ii) la alta calidad de los diseños recientes, según las evaluaciones de la calidad en las etapas iniciales, y iii) las calificaciones favorables obtenidas en los informes recientes de supervisión de los proyectos en curso. Los datos empíricos recabados en las evaluaciones de la IOE empujan a actuar con cautela. Como se reconoce en el PRISMA, un buen diseño no siempre se traduce en una ejecución satisfactoria. No es raro que surjan problemas en la fase ejecución, lo que puede dificultar que el proyecto alcance las metas establecidas en la fase de diseño. Por ejemplo, es difícil encontrar datos estadísticos sólidos en materia de focalización directa, y los sistemas de seguimiento no suelen estar equipados para rastrear la situación socioeconómica de los beneficiarios —a partir, por ejemplo, de sus bienes e ingresos.

- ii) **Actividades no crediticias.** Otra recomendación de evaluación recurrente es la necesidad de mejorar las sinergias entre las actividades crediticias y las no crediticias a nivel de los programas en los países. La Dirección se mostró de acuerdo con la evaluación y propuso una estrategia de doble enfoque: i) acercar las capacidades técnicas para las actividades no crediticias a las intervenciones, a través de las iniciativas de descentralización en marcha, y ii) simplificar las carteras para que contengan menos proyectos, pero de mayor envergadura. La IOE señala la importancia de que las misiones de supervisión evalúen de manera sistemática la eficacia de dichas medidas.
- iii) **Gestión del proyecto.** En el PRISMA se reconoce que las deficiencias en la capacidad de ejecución de los gobiernos siguen limitando los resultados de los proyectos. Asimismo, se destacan una serie de medidas correctivas, como la creación de la capacidad en materia de adquisiciones y contratación, gestión financiera y seguimiento y evaluación. La IOE acoge con agrado esas medidas y señala la importancia de estudiar nuevas formas de atraer y retener a personal más cualificado en las unidades de gestión de los proyectos.

9. **Examen de la IOE sobre la aplicación de las recomendaciones.** Según el PRISMA de 2020, la tasa de aplicación es del 97 %, frente a una tasa histórica del 72 % para las evaluaciones realizadas desde 2010. La IOE ha observado que, de las 68 recomendaciones formuladas, la Dirección estuvo de acuerdo con 66⁷. De las respuestas brindadas por la Dirección a las 66 recomendaciones aceptadas que se examinan en el presente PRISMA, la IOE determinó que en 33 de ellas (50 %) se habían aplicado plenamente las recomendaciones. Asimismo, se constató que 15 intervenciones en curso (23 %) se ajustaban a las recomendaciones formuladas. Entre las respuestas restantes, es posible que sea necesario volver a examinar 14 de ellas (21 %) en la fase de ejecución a fin de evaluar exhaustivamente su conformidad con las cuestiones planteadas en las recomendaciones. Por otro lado, se consideró que en 4 respuestas (6 %) no se habían abordado directamente los problemas planteados en las recomendaciones de evaluación.

⁷ En el PRISMA de 2020 solo se señaló una, pero, de hecho, la Dirección no estuvo de acuerdo con dos recomendaciones, a saber: la recomendación núm. 1 de la EEPP para Georgia y la recomendación núm. 1 de la evaluación a nivel institucional relativa a las cadenas de valor. Téngase en cuenta que la segunda de ellas no se incluyó en el PRISMA. Ambas recomendaciones deberían constar como "no acordadas".

10. De este análisis se desprende la necesidad de mejorar las categorías para describir el estado de aplicación que se enumeran en el PRISMA. Por ejemplo, no existe ninguna categoría para indicar que la aplicación tan solo se ajusta en parte a las cuestiones planteadas en las recomendaciones de evaluación, o para plasmar los casos en que se registran deficiencias prolongadas en la aplicación por cualquier motivo.
11. En conclusión, la IOE aprecia la utilidad del PRISMA, y recomienda que siga dando una cobertura íntegra a todas sus evaluaciones, incluidas las realizadas a nivel de los proyectos y los países. A fin de gestionar esa carga de trabajo con los recursos disponibles, la Dirección tal vez encuentre útil examinar las experiencias de otras IFI y los organismos de las Naciones Unidas. Las iniciativas en curso para analizar los productos de las autoevaluaciones y las evaluaciones independientes brindan una oportunidad para introducir cambios en el PRISMA en aras de aumentar su utilidad y garantizar un uso generalizado por parte del personal de los programas del FIDA. Esto incluye la posibilidad de crear una base de datos específica y accesible que recopile las recomendaciones, las correspondientes respuestas de la Dirección y su estado de aplicación. La IOE seguirá mejorando la pertinencia y la eficacia de sus recomendaciones. Para ello, colaborará estrechamente con la Dirección y se basará en la experiencia adquirida al aplicar las recomendaciones de evaluación, así como en las enseñanzas extraídas de las recomendaciones con las que la Dirección no estuvo de acuerdo.

Medidas en curso de aplicación que tal vez requieran un examen posterior

A. Respuestas que abordan en parte las cuestiones planteadas en las recomendaciones y que tal vez requieran un nuevo examen en la fase de ejecución

1. A nivel nacional, la recomendación núm. 2 de la EEPP para Sri Lanka, en la que se solicitó diseñar una estrategia para lograr una focalización inclusiva, se abordó en el nuevo diseño aprobado en diciembre de 2019 para el proyecto, pero la respuesta no incluye un plan para incorporar esa recomendación en el próximo programa sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP). Del mismo modo, la respuesta a la recomendación núm. 4 de la EEPP para Kenya, en la que se solicitó colaborar con el sector privado, se presentó en líneas generales como un objetivo en el diseño del nuevo programa, esto es, el Programa de Comercialización de Productos Ganaderos en Kenya. Además, en la recomendación núm. 3 de la EEPP para Kenya se solicitó que se diera respuesta a los problemas institucionales y relativos al diseño que ocurrían con frecuencia y socavaban la eficiencia del programa en el contexto del proceso de transferencia de competencias en curso. Las medidas de aplicación se centran en el manual de operaciones y en la contratación de personal para los proyectos a través de procesos competitivos, que abarcan a empresas de RR. HH especializadas. Se trata de medidas importantes, aunque se podría haber dado una respuesta específica a los problemas relacionados con la ambigüedad del diseño.
2. Uno de los elementos de la recomendación núm. 3 de la EEPP para Túnez consistió en incluir en el COSOP esferas de actuación que se ajustaran a los enfoques y resultados de la cartera (por ejemplo, enfoques de desarrollo inclusivo y sostenible en las cadenas de valor agropastoriles). En la respuesta se abordan principalmente las colaboraciones con los nuevos asociados y se presta especial atención a las mujeres y los jóvenes, así como a las actividades no crediticias.
3. A nivel de los proyectos, en la recomendación núm. 1 de la evaluación de los resultados del proyecto para Eswatini se pedía simplificar los diseños y adaptarlos a contextos específicos, a fin de minimizar las modificaciones en el diseño durante la ejecución. En el marco de las medidas de aplicación, se contrajo el compromiso de adoptar ese tipo de enfoque a la hora de diseñar el nuevo proyecto, esto es, el Proyecto de Inclusión Financiera y Desarrollo de Agrupaciones. Es probable que, para validar esa aplicación, sea necesario llevar a cabo la primera misión de supervisión del proyecto. En la recomendación núm. 1 de la evaluación de los resultados del proyecto de Rwanda, se solicitó la adopción de un enfoque programático en los proyectos futuros. En su respuesta, la Dirección conviene en adoptar un enfoque programático en el proyecto complementario, pero no explica cómo se piensan resolver ciertas cuestiones como la capacidad actual de la población objetivo y la madurez institucional de los asociados en la ejecución involucrados. En la recomendación núm. 2 de la evaluación del impacto en Kenya se solicitó asignar tiempo suficiente al desarrollo de la capacidad y a los cambios de comportamiento a la hora de afianzar las relaciones entre los actores de las cadenas de valor. Las medidas de aplicación se centran en la cadena de valor acuícola y en las asociaciones público-privadas de productores. Del mismo modo, si bien la respuesta a la recomendación núm. 3 de la evaluación del impacto en Kenya (dirigirse a empresarios particulares o a empresas de menor tamaño para fomentar el agroprocesamiento y, al mismo tiempo, posicionar a los agricultores como proveedores de materias primas) se centra en los grupos de productores y hace referencia a las plataformas nacionales de múltiples interesados, no explica

con tanto detalle la manera en que se brindará apoyo a las microempresas y las pequeñas y medianas empresas en lo que respecta al agroprocesamiento.

4. En el plano institucional, son razonables las respuestas a las recomendaciones 2 a 7 formuladas en la evaluación a nivel institucional sobre la actuación del FIDA en el fomento de cadenas de valor en favor de la población pobre. Las medidas de aplicación se proponen, sobre todo, a nivel nacional y de proyectos. No obstante, es posible que esto también requiera un análisis estratégico en los planos subregional, regional o en general a fin de recabar los conocimientos y las buenas prácticas existentes. Por ejemplo, el FIDA financió una donación multinacional al Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo que estuvo dirigida a respaldar la creación de capacidad en la Unidad de Gestión del Proyecto con miras a trabajar en el desarrollo de las cadenas de valor. En la evaluación a nivel institucional se señalaron las notables mejoras que esto ocasionó en la calidad y la eficacia de los proyectos. Esto indica que pueden concebirse enfoques satisfactorios que no solo abarquen a un país.

B. Respuestas que no abordan directamente las cuestiones planteadas en las recomendaciones.

5. En el caso de la EEPP para Kenya, en la recomendación núm. 2 se solicitó adoptar un enfoque geográfico y temático para las carteras en los países. En el COSOP de Kenya se propuso respaldar las nuevas cadenas de valor (acuícolas y ganaderas), que presentan un enfoque geográfico y temático muy diferente y requieren colaborar con nuevos conjuntos de partes interesadas de las cadenas de valor. En la recomendación núm. 4 de la EEPP para Burkina Faso, se solicitó reforzar el diálogo sobre políticas, mientras que en la recomendación núm. 5 se exhortó a mejorar la gestión de los conocimientos. Ambas recomendaciones se aceptaron en noviembre de 2018, y en el PRISMA se indica que están en vías de aplicación. No obstante, la aplicación está principalmente ligada a medidas relacionadas con la COVID-19. En la recomendación núm. 2 de la EEPP para Georgia, se solicitó adoptar un enfoque estratégico en lo referente a la financiación rural y la creación de instituciones rurales, en consonancia con las prioridades gubernamentales. En la EEPP se había constatado que las donaciones de contrapartida tenían una eficacia limitada. En la respuesta correspondiente, se hace referencia a las donaciones de contrapartida como una práctica adoptada en los proyectos en curso. Se podría haber indicado en qué contexto se espera que esas donaciones sean más eficaces que en el pasado. Asimismo, se podría haber brindado información sobre los avances logrados en lo que respecta al establecimiento de vínculos con el marco institucional (emergente) en las zonas rurales.