

a

**FIDA**  
**FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA**  
**Junta Ejecutiva – 84º período de sesiones**  
Roma, 18 a 20 de abril de 2005

**INFORME SOBRE LA EVALUACIÓN EXTERNA INDEPENDIENTE DEL FIDA**  
**PRESENTADO POR EL DIRECTOR DE LA OFICINA DE EVALUACIÓN**



## ÍNDICE

### INTRODUCCIÓN

PARTE I:	Informe del Director de la Oficina de Evaluación en calidad de supervisor de la evaluación externa independiente (EEI)	I - 1
PARTE II:	Informe final de la EEI presentado por los consultores independientes de ITAD Ltd.	II - 1
PARTE III:	Observaciones de los asesores superiores independientes de la EEI	III - 1
PARTE IV:	Respuesta de la dirección del FIDA a la EEI	IV - 1
PARTE V:	Fragmentos extraídos de las “Actas del 84º período de sesiones de la Junta Ejecutiva”	V - 1



## INTRODUCCIÓN

De conformidad con las disposiciones establecidas por la Junta Ejecutiva en abril de 2003, la Junta debía recibir, examinar y formular observaciones sobre el borrador de informe final de la evaluación externa independiente (EEI) presentado por los consultores independientes, y preparar así el terreno para ultimar la EEI y elaborar el informe final.

En consecuencia, se presentó a la Junta Ejecutiva en su 84° período de sesiones el documento EB 2005/84/R.2, que comprendía las cuatro partes que se indican a continuación:

- i) informe del Director de la Oficina de Evaluación en calidad de supervisor de la EEI;
- ii) borrador de informe final de la EEI presentado por ITAD, los consultores independientes;
- iii) observaciones de los dos asesores superiores independientes del Director de la Oficina de Evaluación, y
- iv) respuesta de la dirección del FIDA al borrador de informe final.

Una vez celebrado dicho período de sesiones de la Junta, los consultores independientes prepararon el informe final que figura a continuación, tomando en consideración las observaciones recibidas de la Junta Ejecutiva sobre el borrador de informe final. De conformidad con las disposiciones previstas en la política de evaluación del FIDA, como se indica en el mandato de la EEI, los consultores podían decidir cuáles de las observaciones recibidas de la Junta debían incorporarse en el informe final de la EEI, si bien estaban obligados a incluir las observaciones que pusieran de manifiesto cualquier error fáctico o imprecisión.

Conforme a la decisión de la Junta, al revisar el borrador de informe final de la EEI, se han incorporado como parte v) del informe final de la EEI los fragmentos de las actas del 84° período de sesiones de la Junta Ejecutiva relativos al examen de ese tema, como se indica a continuación:

- i) informe del Director de la Oficina de Evaluación en calidad de supervisor de la EEI;
- ii) informe final de la EEI presentado por los consultores independientes;
- iii) observaciones de los dos asesores superiores independientes de la EEI;
- iv) respuesta de la dirección del FIDA al borrador de informe final, y
- v) fragmentos extraídos de las actas del 84° período de sesiones de la Junta Ejecutiva relativos al examen del borrador de informe final.

Asimismo se decidió que el informe final de la EEI se divulgaría en el sitio web del Fondo y se distribuiría como publicación del FIDA, conforme a lo indicado en el documento EB 2005/84/R.2.



**PARTE I**

**INFORME DEL DIRECTOR DE LA OFICINA DE EVALUACIÓN  
EN CALIDAD DE SUPERVISOR DE LA  
EVALUACIÓN EXTERNA INDEPENDIENTE (EEI)**





## PARTE I

### Antecedentes

1. En 2002, la Consulta sobre la Sexta Reposición de los Recursos del FIDA ratificó la propuesta de realizar una evaluación externa independiente (EEI) del FIDA. En febrero de 2003, el Consejo de Gobernadores aprobó el “Informe de la Consulta sobre la Sexta Reposición de los Recursos del FIDA (2004-2006)” y decidió emprender la EEI. Un mes más tarde, en abril de 2003, la Junta Ejecutiva examinó un informe sobre la EEI presentado por el Presidente del Comité de Evaluación, ratificó sus recomendaciones sobre las disposiciones de gestión y organización, y confió al Director de la Oficina de Evaluación la supervisión general de la EEI. Entre otras cosas, la Junta Ejecutiva decidió que debía recibir y examinar el borrador de informe final de la EEI, que constituye la parte segunda del presente documento, y formular observaciones al respecto.

2. Como parte de la EEI se examinaron los resultados del FIDA entre los años 1994 y 2003, un período que entrañó extraordinarias dificultades para la comunidad dedicada al desarrollo, en general, y para los organismos de desarrollo centrados en el sector rural, en particular, y que fue testigo de una disminución de la asistencia oficial para el desarrollo destinada al sector agrícola. Al mismo tiempo, la cartera del FIDA evolucionó y dejó de centrarse en la agricultura para pasar a abarcar un programa más amplio de desarrollo rural. En el plano mundial, la comunidad internacional adoptó los objetivos de desarrollo del Milenio, reafirmando así su compromiso de luchar contra la pobreza, y en particular la pobreza rural, así como de resolver toda una serie de problemas con los que el FIDA ya estaba familiarizado.

### Objetivos y resultados

3. Con este telón de fondo, la EEI empezó su andadura con el objetivo de determinar la pertinencia de la misión y los resultados del FIDA y su impacto en la reducción de la pobreza rural, y con la intención de ser a la vez una evaluación acumulativa y formativa. Además de centrarse en los resultados y el impacto de las actividades del FIDA, la EEI también ha tratado de evaluar la eficacia de los principales procesos institucionales y de gestión, a través de los cuales se han elaborado y aplicado las políticas, los programas y los proyectos del FIDA. Como tal, el alcance de la EEI es mucho más amplio que el de cualquier evaluación equiparable de una organización multilateral de desarrollo que se haya realizado hasta la fecha.

4. El resultado de la EEI consiste en cinco entregas. Las primeras cuatro —el informe inicial, el informe sobre el examen teórico, el informe de síntesis sobre las visitas a los países (incluidos los 10 documentos de trabajo sobre los países y los dos informes sobre el examen de la gestión de los recursos humanos y las cuestiones institucionales y relacionadas con el régimen de gobierno), y el borrador de informe final— fueron distribuidos en forma de borrador para recabar las observaciones de la dirección del FIDA, el Comité Directivo, los dos asesores superiores independientes y la OE, así como de los Coordinadores de las tres Listas, quienes velaron por que la evaluación se diera a conocer dentro de sus respectivas listas. La quinta entrega será el informe final de la EEI, que se preparará después del actual período de sesiones de la Junta.

### Estructura de gestión

5. La Junta Ejecutiva aclaró que la EEI era una evaluación en la que participaban diversas partes interesadas y que pertenecía a la Junta.

6. El Director de la OE actuó como coordinador de los consultores de la EEI, asegurándose de que su labor se adhiriera al mandato, la metodología y los procesos convenidos y se rigiera por las buenas prácticas de evaluación. A tal fin, el Director de la OE proporcionó a los consultores, entre otras cosas, observaciones escritas sobre todas las entregas y los borradores de informe. A fin de respetar el carácter independiente de la EEI, el Director de la OE no impugnó ni apoyó ninguna de las conclusiones de la EEI, de las que no era responsable. El Director de la OE también desempeñó una importante función como interlocutor entre la dirección del FIDA y la Junta, por un lado, y los consultores, por otro, y presentó cinco informes de situación sobre la marcha de la EEI a la Junta Ejecutiva.

7. El 12 de junio del 2003 se constituyó un comité directivo, integrado por representantes de nueve Estados Miembros del FIDA, para que actuara como órgano asesor del Director de la OE. La EEI se benefició del asesoramiento, las orientaciones y las observaciones proporcionadas por el Comité Directivo, que ratificó el mandato de la EEI elaborado por el Director de la OE, seleccionó al equipo de consultores y formuló observaciones sobre todos los borradores de la EEI. El Comité Directivo estaba compuesto por los siguientes miembros: Argelia, Brasil, Canadá (elegido para la presidencia), Dinamarca, Estados Unidos, India, Malí, Nigeria y Suecia. Además, también participaron en las reuniones del Comité Directivo, en calidad de observadores, los representantes de los siguientes Estados Miembros: Alemania, Bélgica, Camerún, Egipto, España, Finlandia, Mozambique, Noruega, el Reino Unido, la República Bolivariana de Venezuela y Suiza.

8. La labor del Director de la OE estuvo respaldada por dos asesores superiores independientes, el Prof. M.S. Swaminathan y el Dr. Robert Picciotto, ambos internacionalmente reconocidos por su independencia de criterio, su compromiso respecto de la independencia de la evaluación y su competencia en evaluación de temas de desarrollo, así como en las esferas del desarrollo agrícola y rural. Su función consistió en evaluar la organización, la metodología y las conclusiones de la EEI a fin de ofrecer nuevas garantías a la Junta Ejecutiva de que la EEI se estaba realizando de manera independiente y rigurosa, de conformidad con las mejores prácticas internacionales en evaluación y los últimos conocimientos sobre desarrollo rural. Los dos asesores superiores independientes ya han proporcionado sus observaciones finales sobre la metodología, el proceso y el resultado de la EEI, que se reproducen en la tercera parte del presente documento

9. La dirección del FIDA facilitó la realización de la EEI permitiendo un acceso sin restricciones a la información y al personal. Asimismo, proporcionó a los consultores observaciones detalladas sobre todas las entregas y fue la primera en poner a disposición información importante para mejorar la calidad de la EEI. Además, la dirección estableció el Grupo de Coordinación de la EEI dentro del FIDA, presidido por el Presidente Adjunto encargado del Departamento de Administración de Programas. Este grupo se encargó de velar por la coordinación entre los consultores y las diversas dependencias del FIDA, lo que facilitó enormemente la labor de los consultores.

10. La gestión de la EEI fue, sin lugar a dudas, compleja, pero en general funcionó bien, gracias en gran medida a la cuidadosa dirección y al compromiso de todas las partes interesadas para lograr aprovechar al máximo la oportunidad que ofrecía la EEI de mejorar los resultados del FIDA en el futuro. El proceso de la EEI se vio asistido por el carácter independiente de la OE, que rinde cuentas directamente a Junta Ejecutiva, es decir la propietaria de la EEI.

### **El equipo de consultores**

11. Conforme a las instrucciones de la Junta Ejecutiva, los consultores de la EEI fueron contratados como una unidad en su conjunto mediante un proceso de licitación pública internacional que se ultimó bajo la supervisión del Director de la OE, con el apoyo de los servicios especializados del FIDA. El proceso de selección llevó aproximadamente siete meses y el resultado fue la selección de ITAD Ltd. del Reino Unido. La empresa reunió a un equipo de consultores independientes dirigidos por el Sr. Derek Poate, Director de ITAD. La lista completa de los miembros del equipo de consultores de la EEI, junto con sus funciones y procedencias, figura en la página iii de la segunda parte del presente documento (borrador de informe final de la EEI).

12. Dentro de las limitaciones impuestas, entre otras cosas, por la falta de datos sobre la autoevaluación, el equipo realizó una increíble tarea de evaluación de diez años de actividades del FIDA, llevando a cabo sus investigaciones tanto en el FIDA como sobre el terreno con un alto grado de profesionalidad. En evaluaciones complejas y amplias como es el caso de la EEI, siempre es posible detectar esferas que se habrían beneficiado de un análisis adicional y una síntesis posterior, por ejemplo, en lo relativo a los procesos de presupuestación y el presupuesto del FIDA. No obstante, en conjunto los consultores han producido un informe que satisface en gran medida las exigencias impuestas en el mandato y que está de conformidad con la metodología y los procesos acordados en un principio. El informe se basa en un sólido análisis y ha producido conclusiones y recomendaciones que tienen importantes repercusiones para el futuro del FIDA.

## Rasgos distintivos de la EEI

13. Una evaluación independiente y detallada de las características de la EEI es algo relativamente nuevo en las organizaciones de desarrollo. Algunas otras organizaciones multilaterales de desarrollo han sido evaluadas en el pasado, y estas evaluaciones han estado encabezadas en su mayor parte por un pequeño número de donantes. Sin embargo, esta situación está abocada a cambiar. Recientemente, otras organizaciones de las Naciones Unidas e instituciones financieras internacionales (IFI) han realizado evaluaciones independientes con múltiples interesados que han estado encabezadas por sus propios órganos rectores o, si todavía no lo han hecho, están a punto de hacerlo. Es justo admitir que en los últimos años este tipo de evaluación independiente ha ido adquiriendo cada vez más importancia, como también lo atestigua una reciente iniciativa realizada por el Comité de Asistencia para el Desarrollo en esta esfera, sobre un nuevo enfoque para evaluar los resultados de las organizaciones multilaterales.

14. La EEI es la primera evaluación verdaderamente independiente y detallada en la historia del FIDA. La experiencia que el FIDA adquiera a raíz de esta evaluación y las enseñanzas que extraiga de este proceso podrán ser un instrumento de referencia y orientación útil para las evaluaciones externas independientes de organizaciones multilaterales de desarrollo en el futuro. La EEI tiene una serie de rasgos distintivos que merece la pena mencionar:

- **La EEI es un proceso externo e independiente**, reconocido como tal por su propietario, es decir la Junta Ejecutiva, así como por la comunidad internacional dedicada al desarrollo. Dicho principio se plasma en la estructura de gestión, los criterios de selección de los consultores y en la muestra aleatoria de países y proyectos examinados por la EEI.
- **El acento puesto en la evaluación del impacto** es un aspecto al que la mayoría de las demás evaluaciones institucionales independientes no ha dedicado la debida atención en el pasado. La EEI ha puesto de manifiesto que es posible evaluar el impacto, si bien es cierto que existen ciertas limitaciones metodológicas.
- **La EEI también es una evaluación institucional**, en la que se abordan aspectos del régimen de gobierno del FIDA y de los procesos y funciones de gestión, tales como la gestión de los recursos humanos y las iniciativas de cambio actuales y pasadas. Esta tarea se ha revelado especialmente difícil ya que exige una serie de conocimientos especializados que van más allá de lo que normalmente se necesita al evaluar la eficacia en términos de desarrollo. Aun así, este aspecto de la EEI ha resultado ser una contribución indispensable para diagnosticar los resultados del FIDA a la hora de llevar a la práctica sus políticas, programas y proyectos.
- **El muestreo aleatorio** de países y proyectos garantizó que la muestra estuviera libre de cualquier tipo de sesgo que pudiera mermar la independencia y la credibilidad de la EEI.
- **La utilización de una base de referencia** permitió comparar los resultados del FIDA con aspectos pertinentes de organizaciones de desarrollo similares. El establecimiento de una base de referencia es una tarea difícil debido a la falta de datos que realmente se puedan comparar y de bases de referencia que estén documentadas. No obstante, en el futuro será más fácil establecer bases de referencia gracias a los esfuerzos actuales dirigidos a armonizar los procesos, los criterios y los datos dentro de las organizaciones multilaterales.
- **La transparencia y la interacción entre las distintas partes interesadas** durante el proceso de la EEI **han alcanzado cotas sin precedentes**. Todas las entregas y los informes parciales presentados por los consultores se han difundido ampliamente y han sido comentados por escrito por la dirección del FIDA, el Comité Directivo y la OE. Asimismo, se pusieron a disposición de los Coordinadores de las tres Listas, quienes a su vez los difundieron entre los representantes de los demás Estados Miembros que integran sus respectivas listas. En ciertos momentos este proceso fue laborioso y lento, pero al final resultó ser un método excelente que contribuyó a reducir al mínimo las sorpresas al final del proceso de la EEI y propició que el FIDA se identificara con las conclusiones de ésta. Además, las múltiples interacciones y observaciones han mejorado la calidad de la EEI y han contribuido a su transparencia y credibilidad gracias, entre otras cosas, a un proceso muy transparente que incluyó un debate público sobre las cuestiones planteadas en el proceso de la EEI, incluidas las más críticas y delicadas.

## Conclusiones principales y repercusiones futuras

15. Hay un claro hilo conductor que conecta las conclusiones de la EEI a la sección analítica del informe. La conclusión principal de la EEI es que el FIDA tiene una función pertinente, clara y distintiva que desempeñar en la reducción de la pobreza rural. Para conseguirlo, sin embargo, el Fondo necesita mejorar sus resultados. De la EEI se desprenden tres conclusiones principales que tienen repercusiones para los resultados futuros del FIDA.

16. En primer lugar, en la EEI se llega a la conclusión de que los resultados generales de la cartera del FIDA son similares a los de otras organizaciones multilaterales de desarrollo con las que se puede comparar. Asimismo, se indica que sólo la mitad de los proyectos que fueron evaluados consiguieron un impacto algo más que modesto. Además, en los proyectos de la muestra el factor innovación no es uno de los más satisfactorios. Sin lugar a dudas no hay motivos para caer en la autocomplacencia, habida cuenta de la persistente pobreza rural generalizada y dominante y los esfuerzos que siguen siendo necesarios para alcanzar los ODM. Esto exige concretamente que el FIDA aborde las causas del bajo impacto, mejore su eficiencia y se convierta en un promotor más sistemático de innovaciones que puedan ser ampliadas y reproducidas por otros. Asimismo, el Fondo debe mejorar la formulación de sus políticas internas así como el diálogo externo sobre políticas y las asociaciones con otros agentes de desarrollo.

17. En segundo lugar, muchas de las iniciativas de cambio emprendidas en el pasado por la dirección del FIDA ni estaban explícitamente dirigidas a mejorar la eficacia ni dieron los resultados que se esperaba de ellas. Más recientemente, sin embargo, se ha puesto en marcha una serie de iniciativas de cambio prometedoras. Según las conclusiones de la EEI, si el FIDA quiere estar a la altura de los múltiples retos que se le plantean necesita cambios más profundos y de mayor alcance, así como un nuevo modelo operativo. En particular, el FIDA necesita revisar sus procesos de gestión y llevar activamente a la práctica la nueva política de recursos humanos.

18. En tercer lugar, sobre el tema del régimen de gobierno, la EEI recomienda que la Junta del FIDA desempeñe un papel más importante de supervisión de la eficacia en términos de desarrollo de las actividades del Fondo.

19. Por último, en la EEI se ofrecen una serie de recomendaciones que remiten claramente a las esferas que necesitan mejorarse y que fueron identificadas por la evaluación. Estas recomendaciones se ajustan adecuadamente a los requisitos del mandato de la EEI en el sentido de que ofrecen orientaciones estratégicas y normativas claras que el FIDA debería seguir y señalan otras medidas que el Fondo debería adoptar para mejorar sus resultados futuros y satisfacer las grandes expectativas que la comunidad internacional de desarrollo ha depositado en él.

**PARTE II**  
**INFORME FINAL DE LA EEI**  
**PRESENTADO POR LOS CONSULTORES INDEPENDIENTES**  
**DE ITAD LTD.**



# **Evaluación externa independiente del FIDA**

## **Informe final**

**presentado por**



**ITAD Ltd**

**18 de mayo de 2005**





ÍNDICE

<b>Abreviaturas y siglas</b>	<b>II – 7</b>
<b>Resumen</b>	<b>II – 11</b>
<b>CAPÍTULO</b>	
<b>1. La evaluación y su contexto</b>	<b>II – 26</b>
Finalidad de la evaluación externa independiente	II – 26
Marco y métodos de la evaluación	II – 27
El desarrollo rural en un mundo que cambia	II – 28
Evolución del mandato del FIDA	II – 29
<b>2. La cartera de proyectos: resultados e impacto</b>	<b>II – 34</b>
Tendencias de la asignación de recursos	II – 34
Tendencias y resultados de la cartera	II – 40
Resultados de los proyectos y programas	II – 47
Programas en los países e influencia en las políticas	II – 57
Impacto en la pobreza rural	II – 61
<b>3. Procesos institucionales: desempeño de la administración</b>	<b>II – 75</b>
Marco para evaluar el grado en que los resultados del FIDA dependen del desempeño institucional	II – 82
Liderazgo y régimen de gobierno	II – 83
Elaboración de políticas y estrategias	II – 86
Gestión de los recursos humanos	II – 88
Asociaciones	II – 91
Procesos de gestión	II – 94
Gestión de los conocimientos y aprendizaje	II – 100
En busca del nuevo modelo operativo	II – 102
<b>4. El desempeño en el futuro</b>	<b>II – 104</b>
Conclusiones	II – 104
Recomendaciones	II – 110
Anexo 1: Bibliografía	II – 119
Anexo 2: Lista de personas entrevistadas	II – 122
Anexo 3: Métodos e instrumentos de la evaluación	II – 126
Anexo 4: Síntesis de los documentos de trabajo sobre los países	II – 139
Anexo 5: Mandato	II – 183

**Agradecimientos**

Este informe se redactó durante la fase de informe final de la evaluación externa independiente del FIDA, entre septiembre y noviembre de 2004. Los principales autores fueron Chris Barnett, Alison Evans, Ian Hill y Derek Poate. Neil Chalmers se ocupó de todo lo relacionado con la gestión de los datos. Jane Stanton ayudó con la corrección de pruebas y la preparación del informe. En el cuadro de la página II-10 aparece una lista completa del equipo de la evaluación externa independiente y los asociados de los equipos nacionales de evaluación.

El equipo desea expresar su agradecimiento al Director de la Oficina de Evaluación y a sus asesores, a los asesores superiores independientes, al Comité Directivo y a la administración del FIDA por sus valiosas observaciones y opiniones decisivas sobre borradores anteriores de este texto y sobre otros informes de la evaluación externa independiente.



### Abreviaturas y siglas

ACBA	Banco Cooperativo Agrícola de Armenia
AIF	Asociación Internacional de Fomento
AOD	Asistencia oficial para el desarrollo
ARRI	“Informe anual sobre los resultados y el impacto de las actividades del FIDA”
AT	Asistencia técnica
BAfD	Banco Africano de Desarrollo
BAfD	Banco Asiático de Desarrollo
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial)
BOAD	Banco de Desarrollo del África Occidental
CAD	Comité de Asistencia para el Desarrollo (OCDE)
CAF	Corporación Andina de Fomento
CAPI	Comisión de Administración Pública Internacional
CCA	Curva de concentración de la asistencia
COSOP	Documento sobre oportunidades estratégicas nacionales
CPIA	Evaluación de las políticas e instituciones nacionales
DAT	Donación de asistencia técnica
DELP	Documento de estrategia de lucha contra la pobreza
DTP	Documento de trabajo sobre el país
EAD	Departamento de Asuntos Externos (FIDA)
EEI	Evaluación externa independiente (FIDA)
EKSYST	Sistema Informatizado de Evaluación
EPP	Evaluación del programa en el país
ERE	Evaluación Rápida Externa (del FIDA, en 1994)
FAD	Departamento de Finanzas y Administración (FIDA)
FADES	Fondo Árabe para el Desarrollo Económico y Social
FAfD	Fondo Africano de Desarrollo
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FAsD	Fondo Asiático de Desarrollo
FBS	Fondo Belga de Supervivencia
FC	Oficina del Contralor (FIDA)
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FIDAFRIQUE	Red basada en Internet de organizaciones y proyectos dedicados a luchar contra la pobreza rural en África occidental y central
FIDAMERICA	Red basada en Internet de organizaciones y proyectos que trabajan con la población rural pobre en América Latina y el Caribe
GCAP	Grupo Consultivo de Ayuda a la Población más Pobre
GPP	Gerente del programa en el país
IC	Institución cooperante
IET	Informe sobre el examen teórico
IFI	Institución financiera internacional
II	Informe inicial
IMF	Institución de microfinanciación
ISP	Informe sobre la situación del proyecto
MFF	Mecanismo Flexible de Financiación
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
ODM	Objetivo de desarrollo del Milenio
OE	Oficina de Evaluación
ONG	Organización no gubernamental
OSC	Comité de Estrategia Operacional y Orientación en Materia de Políticas
PA	División de África Occidental y Central (África I) (FIDA)
PAC	Programa Ampliado de Cooperación FIDA/ONG
PBAS	Sistema de asignación de recursos basado en los resultados

PCE	Programa de Cambio Estratégico
PDT	Equipo de elaboración del proyecto
PF	División de África Oriental y Meridional (África II) (FIDA)
PI	División de Asia y el Pacífico (FIDA)
PL	División de América Latina y el Caribe (FIDA)
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PMD	Departamento de Administración de Programas (FIDA)
PN	División de Cercano Oriente y África del Norte (FIDA)
PPME	País pobre muy endeudado
PRP	Programa de Reorganización de los Procesos
PT	División de Asesoramiento Técnico (FIDA)
RIMS	Sistema de gestión de los resultados y el impacto
SGCP	Sistema de Gestión de la Cartera de Proyectos
SPD	Sistema de Préstamos y Donaciones
SyE	Seguimiento y evaluación
TRC	Comité de Examen Técnico
UGP	Unidad de gestión del proyecto
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNOPS	Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos
VIH/SIDA	Virus de inmunodeficiencia humana/síndrome de inmunodeficiencia adquirida

**Acrónimos de los proyectos de la muestra visitados en los países**

AqDP	Bangladesh	Proyecto de Fomento de la Acuicultura
AMSDP	República Unida de Tanzania	Programa de Desarrollo de Sistemas de Comercialización Agrícola
ASP	Armenia	Proyecto de Servicios Agrícolas
BADP	Pakistán	Proyecto de Desarrollo de Zonas de Secano ( <i>Barani</i> )
CORREDOR	Perú	Proyecto de Desarrollo del CORREDOR Puno-Cusco
EDNASP	Egipto	Proyecto de Servicios Agrícolas en las Tierras Nuevas del Delta Oriental
MARENASS	Perú	Proyecto de Manejo de Recursos Naturales en la Sierra Sur
NAFP	Mozambique	Proyecto de Desarrollo de la Pesca Artesanal en Nampula
NWASP	Armenia	Proyecto de Servicios Agrícolas en el Noroeste
PAMA	Mozambique	Proyecto de Respaldo del PAMA
PAMER	Burkina Faso	Proyecto de Apoyo a la Microempresa Rural
PD-PAPE	Guinea	Proyecto de Apoyo al Desarrollo Rural en la Zona Norte de la Baja Guinea
PD-PEF	Guinea	Proyecto de Apoyo a Agricultores Minifundistas en la Región Forestal
PDRSO	Burkina Faso	Proyecto de Desarrollo Rural del Sudoeste
PF-ACP	Pakistán	Proyecto de Desarrollo de la Zona Servida por el Canal Pat
PRODESIB	Bolivia	Proyecto de Desarrollo Sostenible de los Pueblos Indígenas del Beni
PROSAT	Bolivia	Proyecto de Servicios de Asistencia Técnica para Pequeños Productores
RFSP	República Unida de Tanzania	Proyecto de Servicios Financieros Rurales y de Extensión Agraria en las Tierras Altas Meridionales
SSWRDSP	Bangladesh	Proyecto para el Sector de Desarrollo de Recursos Hídricos en Pequeña Escala
WNRDP	Egipto	Proyecto de Desarrollo Rural de Nubaria Occidental

**LISTA DE LOS MIEMBROS DEL EQUIPO INTERNACIONAL  
Y DE LOS EQUIPOS NACIONALES DE LA EEI**

<b>Nombre</b>	<b>Función</b>	<b>Procedencia</b>
<b>Equipo internacional</b>		
Derek Poate	Jefe del equipo	ITAD
Alison Evans	Experto superior, análisis de políticas y asignación de recursos	Consultor independiente
Ian Hill	Experto superior, examen teórico de la región de Asia y recursos humanos	Consultor independiente
John Rowley	Equipo básico, gestión de los conocimientos y Burkina Faso	Consultor independiente
Mary Underwood	Equipo básico, Bolivia	Consultor independiente
Andy Batkin	Equipo básico, gestión del ciclo de los proyectos y República Unida de Tanzania	Consultor independiente
Chris Barnett	Equipo básico, asociaciones, Armenia	ITAD
Chris Brewster	Recursos humanos	Henley College of Management
Neil Chalmers	Sistemas y gestión de datos	Consultor independiente
Parvin Sultana	Bangladesh	ITAD
Ridley Nelson	Pakistán	Consultor independiente
EB (Ted) Rice	Perú	Consultor independiente
Chris Mowles	Egipto	Consultor independiente
Munhamo Chisvo	Mozambique	Jimat Development Consultants
Monique Munting	Guinea	Consultor independiente
Jane Stanton	Administración de contratos	ITAD
<b>Jefes de los equipos nacionales de evaluación<sup>1</sup></b>		
Alexander Poghossian	Armenia	Alpha Plus Consulting
Mahbub Alam	Bangladesh	Consultor independiente
Javier Gómez	Bolivia	Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario BIFAC
Fernand Sanou	Burkina Faso	North South Consultants
Hossam Hussein	Egipto	Consultor independiente
Ibrahima Diakité	Guinea	Agema Consultoria & Services Lda
Verona Parkinson	Mozambique	Instituto de Estudios Peruanos
Carolina Trivelli	Perú	Innovative Development Strategies
Abdul Wasay	Pakistán	NCG Tanzania
Athumani Liviga	República Unida de Tanzania	

<sup>1</sup> En los documentos de trabajo sobre los países figuran las listas completas de los equipos de consultores en cada país.

## Resumen

### *Introducción y planteamiento*

1. En este informe se presentan las observaciones, conclusiones y recomendaciones de la evaluación externa independiente (EEI) del FIDA. La EEI se ideó durante la Consulta sobre la Sexta Reposición, y el Consejo de Gobernadores previó que se completara a tiempo para poder examinarla antes de la Séptima Reposición. Los principales objetivos son determinar la contribución del FIDA a la reducción de la pobreza rural, examinar la importancia de la misión y los objetivos de la organización, evaluar el aprendizaje y la actuación institucional y formular recomendaciones sobre las orientaciones normativas y las medidas que es preciso adoptar para mejorar los resultados del FIDA.

2. La evaluación se concibió en torno a un marco de impacto y unos objetivos relativos al desempeño institucional y en ella se utilizaron criterios genéricos de pertinencia, impacto, eficacia, eficiencia y sostenibilidad para evaluar los resultados. El principal período de referencia iba de 1994 a 2003, pero se han tenido en cuenta las tendencias e iniciativas anteriores a 1994 y posteriores a 2003.

3. La recopilación de datos se efectuó en dos etapas: i) un examen teórico en la Sede del FIDA en el que se examinaron todos los documentos del FIDA pertinentes y una muestra de 21 programas en los países (prestando especial atención a 42 proyectos financiados mediante préstamos y varias donaciones) y se entrevistó a funcionarios acerca de los procesos institucionales y los resultados de los proyectos y programas, y ii) visitas a una submuestra de 20 proyectos en 10 países. En ambas etapas, el equipo encargado de la EEI utilizó ampliamente las entrevistas individuales y de grupo semiestructuradas y las calificaciones (basadas en gran parte en la metodología de evaluación del FIDA) para presentar en forma sucinta las opiniones. Conforme a lo estipulado por la Junta Ejecutiva del FIDA, los países y los proyectos se eligieron al azar de las cinco regiones geográficas en que opera el FIDA. En el anexo 3 se dan más pormenores acerca de la metodología empleada.

4. Además de las limitaciones en cuanto al alcance y el tiempo disponible, hubo una serie de factores que influyeron en la metodología de la EEI, a saber: la escasez de datos de autoevaluación fidedignos del FIDA y sus asociados; un cierto sesgo por exceso o positivo en las respuestas de los beneficiarios y los funcionarios de los proyectos durante las autoevaluaciones, y el pequeño número de proyectos terminados incluidos en la muestra. Pese a tales limitaciones, el equipo de la EEI confía en la veracidad de las conclusiones de la evaluación, que proceden de 14 informes intermedios y están consolidadas y resumidas en este informe final.

### *Evolución del mandato del FIDA (II-29)*

5. El FIDA se creó en 1978 para que se centrara exclusivamente en el sector rural. Al principio, debía financiar proyectos identificados y diseñados por otros, pero muy pronto se comprendió que los intereses de los asociados iban mucho más allá de la agricultura y la alimentación y que el diseño de sus proyectos no se centraba suficientemente en las necesidades de los grupos rurales más pobres. En consecuencia, el Fondo empezó a ocuparse de la identificación y el diseño de proyectos y, a mediados del decenio de 1990, adoptó un nuevo objetivo consistente en “dirigir los esfuerzos mundiales para ayudar a los más pobres del mundo”. Para principios del decenio de 2000, el FIDA había vuelto a ampliar su misión a fin de que incluyera toda una serie de medidas destinadas a mejorar la situación de los pobres de las zonas rurales. Había una clara continuidad con las estrategias pasadas, pero la nueva orientación hizo que las intervenciones se centraran directamente en la potenciación, el papel de los mercados, los ingresos y el empleo no agrícolas, y en la descentralización y la gobernanza.

6. La ampliación de la misión del FIDA se debe en buena parte a que han cambiado las ideas acerca de la pobreza y de la forma en que debe prestarse la asistencia al desarrollo. Entre otras tendencias importantes cabe mencionar el paso de un enfoque de la producción agrícola centrado en los proyectos a otro centrado de forma más directa en la reducción de la pobreza, la adopción de estrategias de lucha contra la pobreza en el marco de la Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME), el acuerdo internacional alcanzado respecto de los objetivos de desarrollo del Milenio (ODM) y la presión ejercida en los donantes para que sus metas giren en torno a

esos objetivos y para que armonicen sus métodos de trabajo. El FIDA ha procurado mantener una orientación propia, fundamentalmente insistiendo en sus funciones de catalizador e innovador, asumiendo un papel más sólido en la constitución de asociaciones y en el diálogo sobre políticas y reivindicando un papel como organización defensora de los intereses de los pobres rurales. Pero, a medida que ha ido cambiando el número de agentes que participa en el sector rural y la manera de trabajar, ese ámbito de intervención propio del FIDA se ha ido haciendo menos claro. No obstante, el FIDA sigue dando importancia como pocos al desarrollo rural y es la única organización internacional creada para ocuparse exclusivamente de la situación de los pobres —y concretamente de los más pobres— de las zonas rurales. Ese mandato sigue siendo pertinente, y la importancia atribuida recientemente en los informes parciales sobre los ODM al desarrollo del sector rural lo legitima todavía más. Sin duda, el problema que motivó la creación del FIDA sigue existiendo y es poco probable que desaparezca en el futuro próximo. Actualmente, la dificultad máxima estriba en que el FIDA demuestre cuál es su función distintiva ateniéndose a un enfoque bien definido de la innovación, la focalización, las asociaciones y el diálogo sobre políticas, encaminado en todos los casos a obtener resultados para los pobres de las zonas rurales —y concretamente los más pobres— como contribución al empeño mundial concertado de alcanzar los ODM.

### ***Tendencias de la asignación de recursos (II-34)***

7. Para analizar el impacto se examinaron, en primer lugar, las tendencias en la asignación de recursos. Con arreglo a sus *Políticas y Criterios en Materia de Préstamos* la acción del FIDA debe orientarse hacia los países y las poblaciones más pobres, pero también se exige que garantice una distribución geográfica equitativa de los recursos. El análisis de la corriente de ayuda del FIDA relativo a la distribución de la población que vive con menos de 1 dólar estadounidense al día indica que la mayoría de los recursos del Fondo se destinaron a los países más pobres. En general, la asistencia del FIDA favorece a los pobres, pero el nivel de préstamos por pobre de las zonas rurales suele ser más alto en los países menos pobres, lo que obedece a diversos factores: una tendencia a centrarse en las poblaciones rurales más pequeñas, el hecho de que llegar a los grupos pobres de las zonas remotas puede entrañar costos más elevados y una mayor capacidad de absorción en los países menos pobres. Gracias al porcentaje de fondos asignados a las regiones se ha logrado una amplia cobertura geográfica, con especial insistencia en el África subsahariana. Dado que África es el continente con menos probabilidades de alcanzar los ODM, la orientación es acertada. En consecuencia, tanto en Asia como en América Latina se ha registrado una disminución del volumen de préstamos durante el período 2001-2004. La India y China reciben del FIDA menos asistencia de lo que les correspondería en función del número absoluto de personas pobres que tienen.

8. El FIDA ha logrado una tasa global de compromisos de cofinanciación de 1,3 dólares por cada dólar que aprueba directamente pero, aunque este volumen es impresionante, fluctúa muchísimo de un año a otro, supone la participación de un sinnúmero de asociados —muchos de los cuales contribuyen con sumas muy pequeñas— y, en comparación con los años anteriores a 1994, ha disminuido. El FIDA se enfrenta con el problema de adaptar los métodos tradicionales de cofinanciación para pasar a programas sectoriales mancomunados y apoyo presupuestario general, respetando la armonización de las buenas prácticas y los principios de alineación.<sup>2</sup>

9. En la actualidad el Fondo está incorporando un sistema de asignación de recursos basado en los resultados (PBAS), que tiene por finalidad ofrecer un marco más transparente en función del cual se asignarán los recursos a los países. En el PBAS se tendrán en cuenta las necesidades, los resultados en materia de políticas e instituciones a nivel nacional y sectorial, y los resultados de la cartera. Este planteamiento es análogo al de otras instituciones financieras internacionales (IFI), pero con algunas características propias del FIDA. Si bien el PBAS ofrece la posibilidad de ayudar al FIDA a ser más selectivo por lo que hace al volumen de recursos y la elección de instrumentos dentro de los países y los sectores, no está claro si en la actualidad el Fondo dispone del conjunto de instrumentos necesarios para adoptar un enfoque por países más diferenciado. A tenor de lo ocurrido en otras IFI, un método de

---

<sup>2</sup> Por “alineación” se entiende cuando las organizaciones de desarrollo adoptan estrategias que reflejan las prioridades nacionales de desarrollo; por “armonización”, cuando las organizaciones de desarrollo adoptan políticas y modalidades de ayuda comunes (evitando así entrar en contradicción) a fin de reducir los costos de transacción del país receptor.



asignación de recursos más selectivo en el marco del PBAS suele implicar un mayor volumen de operaciones no crediticias y de donaciones que de operaciones de préstamo en contextos normativos difíciles. El actual conjunto de instrumentos de que dispone el FIDA, es decir, los préstamos, las donaciones de asistencia técnica y, más recientemente, las donaciones por países, ofrece cierta flexibilidad pero no se basa en un método sistemático de trabajo en distintos entornos normativos.

### ***Resultados de la cartera (II-40)***

10. El análisis de la cartera se ve complicado por las dificultades con que se enfrenta el Fondo para clasificar proyectos y componentes. Entre 1994 y 2003 disminuyeron las corrientes totales de asistencia oficial para el desarrollo (AOD) destinadas a la agricultura. La parte del FIDA se mantuvo hasta 1999, momento a partir del cual se produjo una disminución. Si bien es cierto que los datos sobre los flujos globales son incompletos, se deduce que, pese a su mandato específico, el FIDA no logró compensar la disminución de la afluencia de ayuda a la agricultura que se fue imponiendo en el decenio de 1990, ya fuera directamente, aumentando el porcentaje de sus propios recursos destinado a la agricultura (aunque el impacto habría seguido siendo moderado dada la magnitud de la reducción de la asistencia de la Asociación Internacional de Fomento (AIF)) o indirectamente, convenciendo a otros donantes importantes a mantener o aumentar el volumen de recursos destinado a este sector. El FIDA, más bien, ha ampliado su radio de acción al desarrollo rural. En los proyectos se ha producido un claro aumento de los componentes de apoyo institucional, fomento de la capacidad nacional, servicios financieros rurales e infraestructura rural, a expensas del abastecimiento de insumos, la pesca, el riego y las empresas de las zonas rurales. Las definiciones de los componentes complican el análisis, pero hay algunas pruebas de que la cartera se está haciendo más compleja, lo que puede provocar problemas de gestión y apoyo técnico.

11. Según los datos sobre los resultados de los proyectos, el FIDA está en una situación equiparable a la de otras IFI, pero no hay motivos para caer en la autocomplacencia. En comparación con el Banco Mundial, en cuyo caso se dispone de datos sobre las zonas rurales, el FIDA está obteniendo resultados menos buenos, aunque entre 2002 y 2003, gracias al cambio de orientación en su actuación se consiguieron ciertas mejoras. También obtiene peores resultados por lo que se refiere al tiempo que transcurre entre la aprobación por la Junta y el momento en que se firman los préstamos, y entre ese momento y la fecha en que se hacen efectivos los préstamos. En el caso del FIDA estos períodos son mayores que en otras IFI y hay notables variaciones de una región a otra. El largo período transcurrido entre la aprobación y la efectividad de los préstamos suele indicar que son necesarias una serie considerable de actividades previas a la ejecución para que el proyecto pueda seguir adelante, o bien que los proyectos que se presentan a la Junta no están del todo “listos”, lo que a menudo significa que el prestatario no ha satisfecho las condiciones básicas o que no se han cumplido las disposiciones de cofinanciación o los arreglos institucionales necesarios. En general, dichas demoras indican un problema en la etapa de diseño de los proyectos.

### ***Resultados de los proyectos y programas (II-47)***

12. El análisis de los resultados se basa en la muestra de 20 proyectos elegidos al azar en diez países. Se estudiaron todos los proyectos utilizando una metodología e instrumentos comunes, adaptados para tener en cuenta las diferencias entre los proyectos nuevos que empezaron a ejecutarse aproximadamente en el último año y los proyectos más antiguos o cerrados. En el anexo 4 figura una presentación detallada de las conclusiones. Las conclusiones apoyan firmemente las del “Informe anual sobre los resultados y el impacto de las actividades del FIDA” (ARRI) elaborado por la Oficina de Evaluación (OE) en 2002 y 2003.

13. **Pertinencia.** En todos los proyectos incluidos en la muestra hay una elevada concordancia entre objetivos y necesidades. Sin embargo, el Marco Estratégico del FIDA y, en menor medida, las estrategias nacionales y regionales, no contienen filtros eficaces para una buena selectividad. Dado que las orientaciones estratégicas del Fondo son muy generales, no hay motivos claros para rechazar un proyecto. En cinco proyectos de tres países resulta difícil decir si los proyectos fueron una buena inversión para el Fondo.

14. **Eficacia.** Dos terceras partes de los proyectos se consideran satisfactorios, pero la mitad de ellos tienen importantes problemas de ejecución y sólo resultan eficaces después de haber modificado su diseño a mitad de período. Esto provoca demoras y reduce la eficiencia. Hacen falta recursos y flexibilidad para introducir los ajustes necesarios en una etapa más temprana de la ejecución, cuestión estrechamente relacionada con la supervisión.

15. **Focalización.** A raíz de los documentos de los proyectos, en el examen teórico se determinó que el nivel de focalización es alto, pero las pruebas obtenidas en los países indican que, en la práctica, la focalización no es tan eficaz. En los documentos sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP) y en los documentos de los proyectos no se analizan claramente los criterios para identificar a los pobres ni se dan directrices para la ejecución. La desviación de los beneficios hacia quienes no son pobres es un problema que, sin embargo, podría ofrecer al FIDA la oportunidad de desarrollar medios mejores de ayudar a los gobiernos en la prestación de servicios rurales a los sectores más pobres de la sociedad.

16. **Eficiencia.** Los proyectos casi nunca son objeto de análisis económicos, y no se presta suficiente atención a los indicadores de la eficacia en función de los costos, en particular en los proyectos donde no se sabe de antemano quién va a ser el usuario final de las inversiones. En la mitad de los proyectos del FIDA, aproximadamente, no se hizo un buen uso de los recursos invertidos y sólo en el 45 por ciento de los proyectos de la muestra la eficiencia se calificó de elevada o sustancial.

17. **Desempeño de los prestatarios.** Como se indica en el examen teórico, el análisis institucional es a menudo inadecuado, especialmente las evaluaciones de la capacidad de gestión de los proyectos. Una gestión del proyecto que no llega a ser satisfactoria es un factor importante que menoscaba la ejecución en los primeros años. Es preciso planificar mejor las disposiciones relativas a la gestión y que el Fondo aprenda de las enseñanzas extraídas de los países en que se ha recurrido a concursos públicos para contratar, con buenos resultados, a los equipos de gestión.

18. **Supervisión.** En virtud de sus normas de funcionamiento, el FIDA debe subcontratar la supervisión a instituciones cooperantes (IC). Hace mucho que se determinó que ésta era una falla, y este aspecto se criticó en anteriores evaluaciones. Las conclusiones del presente estudio avalan esas críticas. Según la evaluación del programa en el país (EPP) relativa a Indonesia y las entrevistas realizadas por el equipo de la EEI con las IC, el FIDA paga menos que, por ejemplo, el Banco Mundial y la UNOPS por lo que se refiere a los costos totales. Según se deduce de las calificaciones obtenidas en las visitas a los países, la calidad de la supervisión es mucho menor que las estimaciones de la garantía de calidad correspondientes a la cartera rural del Banco Mundial. Las IC tienden a centrarse en los aspectos financieros y fiduciarios olvidando la cuestión del desarrollo. Esta deficiencia contribuye a que las cuestiones relacionadas con el diseño se aplacen hasta la mitad del período de ejecución. Es preciso que el FIDA vigile e intervenga de manera más eficaz durante la supervisión. La combinación del modelo de supervisión subcontratada y el carácter individual del vínculo existente entre el país y el gerente del programa en el país (GPP) dan pie a fallas estructurales fundamentales en la relación entre la Sede del FIDA y el terreno.

### ***Programas en los países e influencia en las políticas (II-57)***

19. El COSOP se introdujo en 1995 en sustitución de las misiones de identificación general y las misiones especiales de programación. Al principio se trató de un documento de estrategia de bajo costo, pero se ha ido perfeccionando con la intención de definir en él un programa nacional con sinergia entre un proyecto y otro y todos los aspectos relacionados con los préstamos, las donaciones y el diálogo sobre políticas. Todavía no se han hecho realidad las expectativas, aunque hay algunos ejemplos aislados que indican que este criterio tiene posibilidades. La mayoría de las veces se comprueba que el COSOP se ve influido por la cartera actual y planificada, lo que da pie a que no se analicen suficientemente la ventaja comparativa del FIDA, ni los motivos para que intervenga en el país. Últimamente el Departamento de Administración de Programas (PMD) ha dedicado tiempo a mejorar la calidad.

20. Hay pruebas interesantes, aunque disparejas, en los proyectos incluidos en la muestra que se realizaron en la República Unida de Tanzania y Mozambique, de que se ha influido en las políticas generales, así como otros ejemplos procedentes de la cartera del FIDA en Bangladesh. Según el mandato del FIDA, los ejemplos acumulados de proyectos y programas debían utilizarse para entablar un debate sobre políticas desde el principio. Sin embargo, el Fondo ni ha desarrollado suficiente capacidad para efectuar análisis detallados de las políticas de manera tal que el personal esté equipado para promover ese diálogo ni ha elaborado un modelo para fomentar la influencia en las políticas. Incluso cuando hace mucho que hay buenas relaciones entre el Fondo y sus asociados nacionales, lo sucedido en países como Egipto e Indonesia indica que el FIDA no ha entablado un diálogo sobre políticas.

21. De lo dicho por los asociados del FIDA en otras organizaciones de desarrollo nacionales e internacionales se llega a una conclusión parecida. A raíz de las entrevistas efectuadas con el personal sectorial y regional del Banco Mundial, el Banco Asiático de Desarrollo (BAsD) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) se deduce que el FIDA es bien conocido por sus proyectos en zonas rurales a las que es difícil llegar o en las que hay grupos marginados. El *Informe sobre la pobreza rural en el año 2001* es un documento reconocido por quienes trabajan sobre el terreno pero, en general, el FIDA no es conocido como fuente de ideas o de influencia en lo que respecta a los debates sobre políticas de desarrollo rural y reducción de la pobreza en las zonas rurales. El tamaño y los recursos del Fondo limitan su capacidad para cumplir por sí solo el papel que le corresponde en materia de políticas, promoción e innovaciones.

### ***Impacto en la pobreza rural (II-61)***

22. Uno de los elementos centrales del mandato de la EEI es la evaluación del impacto del FIDA. Para el equipo de la EEI ha sido un reto porque la muestra abarca proyectos que están en distintas etapas de realización. No obstante, con la metodología utilizada se ha tratado de tener en cuenta esas diferencias y, cuando procede, se han indicado los resultados de los proyectos cerrados o casi cerrados y no de toda la muestra. También se han hecho comparaciones con el ARRI.

23. No es de sorprender que el impacto varíe considerablemente. La EEI constató que unos cuantos proyectos eran muy buenos pero que, en la muestra en su conjunto, el impacto en la pobreza era variable. Sólo algo más de la mitad de los proyectos seleccionados mostraban un impacto general en la pobreza satisfactorio. Es más, la mayoría de los elementos que componen el impacto se consideraron modestos o insignificantes, mientras que la posibilidad de alcanzar la sostenibilidad se reducía drásticamente cerca del cierre del proyecto o al cerrarse éste. Esas diferencias en los resultados podrían resultar aceptables si ello se debiera a la adopción de un planteamiento más innovador y arriesgado para hacer frente a la pobreza, pero en los proyectos de la muestra el factor “innovación” no es uno de los más satisfactorios.

24. Los dos proyectos con mayor impacto, en el Perú, destacan por un contenido muy innovador; un diseño y una gestión del proyecto supeditados con flexibilidad a las reivindicaciones de la comunidad; el diseño adaptado para llegar a los grupos más pobres, unos directores nacionales muy comprometidos y un gran impulso del GPP que, en este caso, está establecido en el Perú. Como resultado, aumentó la seguridad alimentaria y los efectos en la autoestima de los beneficiarios fueron espectaculares.

25. El FIDA sigue siendo fuerte en sus esferas de especialización tradicionales, es decir, la producción agrícola y la seguridad alimentaria, y también se han obtenido algunos beneficios notables en materia de construcción de caminos, obras de riego y servicios financieros. Las esferas no tradicionales, como la salud y la educación, son pequeños componentes de la cartera, pero tienen un impacto razonable y la labor de abastecimiento de agua impulsada por la comunidad parece haber resultado especialmente eficaz y apreciada.

26. En otras esferas los resultados son más desiguales. Son algo menos de la mitad los proyectos de la muestra que han abordado las problemáticas cuestiones de la conservación del medio ambiente y el desarrollo y, de esos nueve proyectos, cuatro han tenido un impacto satisfactorio. Las intervenciones

para promover el capital social y tener en cuenta la opinión de los beneficiarios parecen aportar importantes beneficios a corto plazo, pero en los casos en que se crean instituciones nuevas su sostenibilidad es muy dudosa. Es preciso formular mejor estrategias de apoyo a largo plazo y claras estrategias de retirada.

27. Se considera que la innovación es indispensable para la realización del mandato del FIDA. El FIDA define la innovación en sentido amplio y, si bien aspira a ser un innovador, las pruebas obtenidas indican que no es éste el caso. Según la muestra de operaciones examinadas durante la EEI, hay unos pocos proyectos que son muy innovadores (y otros que contienen elementos innovadores), pero muchos no lo son. La aportación del FIDA a la captación, el aprendizaje, la promoción y la reproducción de innovaciones parece asimismo que no es sistemática y que es insuficiente habida cuenta de su misión institucional.

28. La evaluación de los resultados de los proyectos pone de manifiesto deficiencias: la pertinencia es elevada y la eficacia es buena después de las adaptaciones a mitad de período, pero los proyectos no abordan de forma eficaz la focalización, sufren retrasos provocados por acuerdos de supervisión ineficientes y las expectativas de sostenibilidad disminuyen considerablemente a medida que los proyectos se acercan al cierre. Los principales problemas que influyen en el impacto en la pobreza rural son los resultados de la cartera, la garantía de calidad y los retrasos en la ejecución, que exigen una atención deliberada de la administración del FIDA. Todo ello se debe a aspectos de la gestión y los procesos institucionales que se analizan en el capítulo 3.

### ***Procesos institucionales: desempeño de la administración (II-75)***

29. En sus primeros años, cuando empezó a identificar y diseñar proyectos, el FIDA adoptó un modelo operativo sencillo pero eficaz, que giraba en torno a la relación directa entre el entonces oficial de proyectos (ahora GPP) y el país, y al que se hacía referencia como “modelo GPP-país”. Con este método se obtenían diseños de proyectos altamente personalizados. Su costo era relativamente bajo, daba al GPP una gran flexibilidad y aprovechaba los conocimientos técnicos de los consultores y los organismos asociados. Sin embargo, los nuevos conceptos sobre la asistencia para el desarrollo hicieron que, a nivel del país, se pasara a programas y enfoques sectoriales impulsados por las prioridades y las estrategias nacionales de reducción de la pobreza. Esto tuvo que ver con un cambio de prioridades dentro del FIDA, donde se pasó a hacer hincapié en el liderazgo, la influencia en las políticas y las innovaciones. Estos cambios exigían un planteamiento diferente, nuevas competencias y nuevas formas de trabajar. Una parte importante de la EEI ha consistido en examinar si el modelo operativo del FIDA ha evolucionado lo suficiente como para que el Fondo pueda satisfacer eficazmente las nuevas exigencias. Los elementos que componen el modelo operativo y su impacto en los resultados institucionales se examinan en relación con la función de liderazgo y el régimen de gobierno, la elaboración de políticas y estrategias, la gestión de los recursos humanos, las asociaciones, los procesos de gestión y la gestión de los conocimientos y el aprendizaje.

### ***Liderazgo y régimen de gobierno (II-83)***

30. La supervisión institucional recae bajo la responsabilidad del Consejo de Gobernadores y la Junta Ejecutiva. Las disposiciones operativas son parecidas a las de otras IFI, con reuniones periódicas de las que se levanta acta. Hay otras disposiciones que contribuyen a la buena gestión, como la política sobre la divulgación de documentos de 2000, una Oficina de Auditoría Interna, una Junta Mixta de Apelaciones de la plantilla y la administración para investigar quejas relacionadas con el personal, un Comité de Supervisión y la política de evaluación de 2003.

31. Tanto el Consejo de Gobernadores como la Junta Ejecutiva se encargan de las políticas, pero, en la práctica, el principal instrumento directivo han sido los procesos de reposición de los recursos. Durante la Cuarta Reposición, en 1992, los Estados Miembros, por vez primera, se comprometieron seriamente con las políticas y la estrategia del FIDA. En la Quinta Reposición se intensificó el proceso y, por primera vez, se estableció un programa supervisable de cambio. Durante la Sexta Reposición dicho proceso prosiguió con la introducción de un importante programa nuevo que incluía el PBAS, el

sistema de gestión de los resultados y el impacto (RIMS), una nueva política de evaluación y la Iniciativa piloto relativa a la presencia sobre el terreno. Con este nuevo programa se pretende lograr que el funcionamiento del FIDA se parezca más al de otros organismos multilaterales, pero eso no concuerda con la vieja idea que se tiene del FIDA como una organización pequeña e híbrida que se centra en la innovación y la experimentación. En la práctica, las orientaciones normativas dadas durante las Reposiciones Quinta y Sexta han dominado la labor de la administración y de la Junta Ejecutiva.

32. La Junta Ejecutiva sólo se reúne tres veces al año durante dos días, es decir, mucho menos de lo que se reúnen las IFI de carácter regional con las que puede compararse y el Banco Mundial, incluso si se tiene en cuenta que la cartera del FIDA es más pequeña. Dado que las reuniones son tan poco frecuentes y tan cortas, el programa es muy denso, con mucho material del que no siempre se dispone con antelación. El resultado de lo anterior, unido a la limitada experiencia precedente de los Directores en el funcionamiento de una IFI, la falta de capacitación y la ausencia de orientaciones en forma de un mandato explícito, es una Junta Ejecutiva que no cumple su función como es debido.

33. Las disposiciones actuales no fomentan un examen de la eficacia en términos de desarrollo basado en los resultados debido a que la Junta no tiene los instrumentos ni la orientación necesarios. Hay dos subcomités que prestan servicios a la Junta: el Comité de Auditoría y el Comité de Evaluación. Sin embargo, ninguno de los dos ha elaborado un método global para abordar la calidad de la cartera y la eficacia en términos de desarrollo. Desde mediados de 2004, el Comité de Auditoría ha comenzado a examinar detenidamente el programa de trabajo del Fondo. En diciembre de 2004, la elaboración de políticas y la autoevaluación entraron a formar parte del ámbito de acción del Comité de Evaluación

#### ***Elaboración de políticas y estrategias (II-86)***

34. El modelo operativo original, en el que se insistía en un acuerdo de bajo costo entre el Fondo y los países, que se aplicaba con flexibilidad, hizo que se enfocara el diseño de proyectos con un criterio muy individualizado. Aún quedan vestigios de ese estilo, que han frenado los intentos por adoptar más políticas normativas que rijan las operaciones y los procedimientos internos. Como consecuencia, la elaboración de políticas se ha quedado a la zaga del mandato ampliado y, en comparación con otras IFI, se elaboran pocas políticas. Asimismo, no hay un gran conocimiento entre las organizaciones asociadas a nivel nacional e internacional de las políticas y estrategias del FIDA.

35. En el *Marco Estratégico del FIDA (2002-2006)* se establece claramente la misión del Fondo y los tres objetivos estratégicos son para el personal un punto de referencia común y una clara base para la comunicación. Con todo, ni dicho marco ni las estrategias regionales ofrecen orientaciones claras para lograr una mayor selectividad operacional o un aumento de la eficacia en términos de desarrollo. Por el contrario, la mayoría de las veces no prevé formas de actuación claras y lo mismo sucede con la forma en que el Fondo se ocupa de su principal grupo-objetivo.

36. El número de GPP del PMD, que no ha variado desde 1994, es demasiado pequeño para que el FIDA pueda hacer frente a las nuevas exigencias. Se espera de los GPP que promuevan el liderazgo en el plano nacional y entre los asociados, utilicen los conocimientos generados desde dentro del programa para buscar soluciones innovadoras y catalicen la labor de los asociados para ampliar las intervenciones prometedoras. La utilización de consultores para esas funciones a menudo ha sido eficaz a corto plazo, pero a costa de un aprendizaje y un desarrollo institucional limitados en el Fondo. La necesidad de que los GPP perfeccionen sus conocimientos no se ha reconocido como esfera de vital importancia para el desarrollo de competencias de los recursos humanos.

#### ***Gestión de los recursos humanos (II-88)***

37. Los recursos humanos del FIDA son la única fuente de iniciativa, acción y resultados. La gestión de esos recursos repercute directamente en los resultados operacionales del Fondo. La EEI ha investigado con detenimiento la gestión de los recursos humanos, celebrando numerosas reuniones individuales y colectivas con directores y funcionarios, y efectuando un estudio del personal que propició una respuesta de más de dos tercios de los funcionarios.

38. Las políticas de recursos humanos han sido conservadoras y se han adoptado en función de criterios administrativos. No han conseguido crear una cultura que se base en el establecimiento de normas, la responsabilización y la gestión de los resultados. Pese a las evidentes limitaciones que impuso el presupuesto de crecimiento real nulo, las exigencias impuestas por las Reposiciones Quinta y Sexta de los Recursos del Fondo provocaron un aumento del 43 por ciento del número de funcionarios y consultores entre 1994 y 2003. Durante ese mismo período, el número de préstamos anuales casi no varió, como resultado de lo cual disminuyó la eficiencia operacional del Fondo.

39. Se observan algunas características importantes en el perfil del personal y los consultores del FIDA:

- Entre 1994 y 2003 mejoró considerablemente el equilibrio entre los funcionarios y consultores de uno y otro sexo, con un aumento general del 50 por ciento de las empleadas y aumentos a todos los niveles de la organización.
- Casi todo el personal que ha trabajado en la organización al menos tres años recibe un ascenso. Esto significa que muchos puestos, por no decir la mayoría, han subido de categoría, lo que ha provocado el escalonamiento de categorías, que en sí mismo desalienta los verdaderos esfuerzos por propiciar las perspectivas de carrera.
- Casi el 50 por ciento del personal del cuadro orgánico de categoría P-4 y P-5 se jubilará en un plazo de cinco a seis años, lo que es un problema por la pérdida de memoria institucional que representa, pero también brinda una oportunidad de regeneración.
- Hay una gran dependencia de los consultores, ya que la relación entre el personal del cuadro orgánico y los consultores es de 0,92.

40. La cultura de la organización no propicia los objetivos del FIDA de ser una organización de aprendizaje e innovación. El amplio uso de consultores limita el desarrollo interno del conocimiento institucional. Los estudios ponen de relieve una falta de confianza entre el personal directivo y los demás empleados, debido en parte a fallas de comunicación. Se considera que el personal directivo es reacio a correr riesgos.

41. La deficiente gestión de los recursos humanos ha sido uno de los principales factores que han contribuido a que los resultados de los proyectos sean variables. En 2004 se aprobó una nueva política de recursos humanos que, de aplicarse cabalmente, abordará muchos de estos problemas, pero exigirá cambios radicales en la cultura de la organización, que deben recibir una atención prioritaria del personal directivo.

### ***Asociaciones (II-91)***

42. La función catalizadora del FIDA exige que el Fondo colabore con sus asociados para obtener cofinanciación y promover la reproducción y ampliación de las inversiones. En las Reposiciones Quinta y Sexta de los recursos del Fondo se creó un nuevo entorno de políticas para las asociaciones, pero las orientaciones eran confusas y contradictorias. De manera involuntaria, las reposiciones hicieron que el término se utilizara indiscriminadamente y no lograron propiciar objetivos claros y métodos de trabajo mejores que aportaran beneficios estratégicos. Hay excepciones, como la relación con el Fondo Belga de Supervivencia (FBS), la nueva relación con el Grupo Consultivo de Ayuda a la Población más Pobre (GCAP) y las asociaciones con organizaciones no gubernamentales (ONG) por medio de nuevas redes como FIDAMERICA y FIDAFRIQUE pero, en general, el FIDA no ha reunido pruebas de modo sistemático que indiquen que gracias a las asociaciones se ha logrado un mayor impacto o una mayor eficacia. Se han determinado lagunas concretas en los países, en que el FIDA no ha respondido a los intentos de otros donantes por descentralizar las operaciones ni ha ideado nuevas formas de enfocar la manera en que han de funcionar las asociaciones. Esto es motivo de especial preocupación en vista de la Declaración de Roma (2003) y la Declaración de París (2005), en las que se

hace especial hincapié en la necesidad de lograr asociaciones más eficaces de donantes como medio de proporcionar una asistencia al desarrollo más oportuna y eficaz en función de los costos en apoyo de las estrategias de desarrollo nacionales.<sup>3</sup>

### ***Procesos de gestión (II-94)***

43. Los funcionarios y el personal directivo del FIDA siempre han actuado con rapidez a la hora de reexaminar los procesos e iniciar cambios. Durante los primeros años del Fondo, la forma de actuar evolucionó constantemente según se fue abandonando el modelo original de cofinanciar proyectos concebidos por otras IFI para pasar al diseño iniciado por el FIDA, que reflejaba su propio enfoque. Un aspecto fundamental de ese enfoque era, y sigue siendo, la libertad de acción otorgada a los GPP, según la cual ellos controlaban la relación con el gobierno, la identificación de los proyectos, el proceso de diseño técnico y la institución cooperante durante la ejecución. El equipo de la EEI ha calificado ese modelo como el de un GPP “que actúa por su cuenta”. Durante los años transcurridos desde 1994, se han propuesto grandes iniciativas y procesos participativos, que han sido autocríticos en cuanto a la necesidad de efectuar reformas. Muchos de ellos iban dirigidos al ciclo de los proyectos, y otros eran de mayor alcance. No obstante, es importante señalar que, a diferencia del Banco Mundial, donde se introdujeron cambios análogos a raíz del análisis de los resultados, ninguna de las iniciativas mencionadas aquí fue promovida por un análisis de la eficacia en términos de desarrollo. Fueron impulsadas por procesos relacionados con cuestiones de eficiencia, más que por un análisis del impacto en función de los resultados. Ninguna de las iniciativas se ha evaluado en función del impacto que ha tenido en la eficacia del FIDA en términos de desarrollo.

44. El modelo operativo del FIDA y sus limitaciones de recursos hicieron que se procurara mejorar el ciclo de los proyectos. Al principio los objetivos eran mejorar la calidad y gestionar los costos y, más adelante, pasaron a ser atender las exigencias normativas formuladas durante las Reposiciones Quinta y Sexta de los Recursos del Fondo. El actual Programa de Cambio Estratégico introducirá mejores sistemas de tecnología de la información y gestión financiera. No obstante, las numerosas iniciativas del último decenio no han estado bien conectadas entre sí ni se han respaldado hasta poder apreciar los resultados, un error de la dirección que ha hecho que el personal se muestre escéptico respecto a si esos cambios han resultado útiles. En el panorama que figura en el recuadro 11 de la página 94 se indica la evolución lógica de las iniciativas en respuesta a las necesidades operacionales. Sin embargo, en el examen teórico, la EEI sostiene que la función especializada y la ventaja comparativa del Fondo estaban mal formuladas; que la innovación se utilizaba mal y se entendía mal; y que los proyectos están al mismo tiempo excesiva e insuficientemente elaborados. Pese a tantas iniciativas por mejorar la calidad, el Fondo no ha logrado implantar un sistema de garantía de calidad para analizar el diseño de los proyectos.

45. Se ha reconocido la necesidad de que cambie la función que desempeña el GPP pero no se ha resuelto la cuestión, por lo que el modelo de un GPP que actúa por su cuenta sigue siendo una limitación de la manera de trabajar que resta valor a los proyectos, los programas, la gestión de los conocimientos y la innovación. En el mejor de los casos, los GPP que son emprendedores consiguen buenos resultados. En otros muchos casos, el resultado es un entorno en el que se trabaja sin control ni gestión suficientes y que ha generado un proceso de control de la calidad que no ofrece un apoyo técnico adecuado ni un análisis o una responsabilización en relación con la calidad. En consecuencia, el Fondo todavía no ha conseguido concebir un modelo operativo que permita abordar los problemas con que se enfrenta actualmente.

---

<sup>3</sup> El período de evaluación previsto en el marco de la EEI no abarcaba ninguno de los dos períodos en que se celebraron las reuniones de alto nivel de Roma y de París. Por consiguiente fue imposible realizar un examen sistemático de cómo habría reaccionado el FIDA ante estas declaraciones. No obstante, las observaciones a partir de 2003 indican que existe un desfase entre el compromiso institucional del FIDA con el programa de alineación y armonización y los cambios prácticos en el plano de los países y sobre el terreno a corto y medio plazo.

### ***Gestión de los conocimientos y aprendizaje (II-100)***

46. Los conocimientos siempre han sido parte de los recursos del FIDA. Sin embargo, la importante función que éstos desempeñan para la misión del FIDA se concretó en la Evaluación Rápida Externa (ERE) de 1994 y esto propició rápidamente el Plan de Acción para la Quinta Reposición de los Recursos del FIDA, que tenía por objetivo lograr que el Fondo fuera una institución innovadora, de conocimientos, catalizadora y líder en la reducción de la pobreza rural.

47. A mediados del decenio de 1990 se organizaron toda una serie de iniciativas prácticas y se elaboraron instrumentos, en muchos casos parecidos a las iniciativas de otras IFI y organizaciones de desarrollo. Sin embargo, el borrador de la estrategia de gestión de los conocimientos del FIDA nunca llegó a aprobarse y parece que el interés de la administración disminuyó. En resumen, una cultura de la organización que se caracteriza por malas comunicaciones, tendencia a evitar los riesgos, poco espíritu de equipo y escaso perfeccionamiento del personal no ha fomentado el aprendizaje.

48. En el examen teórico, la EEI comparó los resultados del FIDA con un modelo de gestión de los conocimientos que registra gráficamente la secuencia de recopilación de información, determinación de su valor, almacenamiento y difusión de ésta a los proyectos y los asociados del FIDA. Una de las deficiencias fundamentales es que el FIDA tiene un mal historial de recopilación de información y autoevaluación. Las disposiciones de los proyectos para el seguimiento y la evaluación (SyE) de los préstamos y las donaciones han sido ampliamente criticadas dentro del propio FIDA y en toda una serie de estudios, y la recopilación de información procedente de fuentes externas recibe, pese a las numerosas “asociaciones”, escasa prioridad. Algunos mecanismos que ofrecían posibilidades, como el consorcio central de aprendizaje y los acuerdos en el punto de culminación, han tenido un impacto limitado e incluso han sido contraproducentes. Gracias al sitio web, la recuperación interna de información se ha acelerado, y el personal sabe cómo aprovechar ese instrumento y los enlaces officiosos para satisfacer sus propias necesidades. Hay múltiples medios de difusión para dar a conocer la información, pero las personas entrevistadas en las IFI y en los países señalaron que disponían de escasa información, tenían dificultades para acceder a ella y resultaba de poca utilidad. No ha habido ningún tipo de seguimiento y supervisión de las comunicaciones.

49. Como consecuencia, hay un escaso conocimiento de las políticas y estrategias entre las organizaciones asociadas a nivel nacional e internacional y, con la excepción del *Informe sobre la pobreza rural en el año 2001*, el FIDA no aparece citado en la bibliografía contemporánea sobre desarrollo.

### ***Conclusiones (II-104)***

50. El período objeto de examen se ha caracterizado por los cambios. El apoyo directo a la agricultura se ha sustituido por un conjunto mucho más amplio de medidas propicias al crecimiento rural, y la comunidad internacional ha generado un nuevo consenso en torno a los objetivos de desarrollo del Milenio. Sobre este telón de fondo, el FIDA ha ampliado su misión. La necesidad de avanzar con rapidez y sostenidamente hacia los ODM aumenta la importancia de los esfuerzos aunados de la comunidad internacional de desarrollo en apoyo de las metas nacionales en materia de reducción de la pobreza. La calidad de la asistencia ha cobrado renovada importancia y, en este contexto, la EEI concluye que el mandato del FIDA —facilitar recursos adicionales para mejorar el bienestar de los pobres de las zonas rurales— sigue siendo fundamental. Ahora bien, también se corre el riesgo de que el programa del FIDA sea en la actualidad demasiado amplio y distante. Se han detectado una serie de puntos débiles en la gestión y el funcionamiento de la organización. El Fondo necesita centrarse más en su rasgo distintivo básico como innovador, que es donde reside su ventaja comparativa potencial.

51. ***Asignación de recursos y resultados de la cartera.*** En la evaluación se ha constatado que la cartera de proyectos del FIDA es, en términos generales, favorable a los pobres, pero la asignación de recursos se ha llevado a cabo, en gran medida, según las circunstancias del caso y no se han tenido plenamente en cuenta las necesidades regionales y nacionales o los resultados del prestatario. La implantación del sistema de asignación de recursos basado en los resultados debería ayudar al Fondo a ser más sistemático en su selección. Sin embargo, dado el pequeño tamaño del FIDA, es inevitable que surjan inquietudes sobre la cuantía de las asignaciones futuras a países que se encuentran en el nivel más bajo de la escala de los resultados institucionales y en materia de políticas (normalmente



conocidos como “estados frágiles”), donde el riesgo de conflicto o la inseguridad puede ser mucho mayor y la necesidad de apoyo a largo plazo más acentuada que en otros lugares. Todavía está por ver la manera en que el PBAS influirá en la labor futura del FIDA en estas esferas.

52. Complican la evaluación de los resultados de la cartera los problemas que plantea el compararlos con los de organizaciones que tienen enfoques de medición distintos y procedimientos operativos diferentes. Las pruebas empíricas indican que los resultados de la cartera del FIDA son similares a los de los organismos empleados como base de comparación, pero hay que matizar mucho ese juicio a causa de la escasa utilización que se hace de la autoevaluación y de la inexistencia de análisis sistemáticos generados a partir del enfoque actual de la garantía de la calidad.

53. **Resultados de los proyectos y programas.** Se ha constatado que la pertinencia es elevada en lo que respecta a las prioridades nacionales de desarrollo y las estrategias institucionales del Fondo, pero el análisis no es muy sólido ya que ni en el Marco Estratégico ni en las estrategias regionales se proporciona un filtro eficaz para seleccionar los proyectos. Los COSOP apenas han sido algo más que ideas de proyectos sumadas, con escasa sinergia entre los proyectos o los instrumentos. Sólo recientemente se está empezando a incluir un cierto análisis sobre los aspectos en que el FIDA puede añadir más valor. La influencia en materia de políticas a nivel de proyectos y programas es mínima.

54. Las pruebas recogidas acerca de la eficacia y la focalización indican que hay fallos en el proceso de diseño, en los que se insistió originalmente en el informe sobre el examen teórico. Muchos proyectos tienen problemas de ejecución, algunos de los cuales escapan al control del FIDA, pero en un porcentaje considerable aparecen asociados a una deficiente gestión de los proyectos que refleja el escaso análisis institucional efectuado en la fase de diseño.

55. Aunque la mayoría de los proyectos alcanzan sus objetivos en el plano del proyecto, a menudo no está claro el nexo causal entre los objetivos y el impacto en la pobreza y con frecuencia es demasiado ambicioso. El FIDA no ha adoptado la estructura de resultados en que se basa el marco lógico y, en consecuencia, hay múltiples ejemplos de inconsistencia terminológica, objetivos mal definidos e indicadores inadecuados o inviables. Los proyectos suelen ser frecuentemente objeto de cambios en su formulación, lo que refleja una mala calidad inicial, un análisis institucional y económico defectuoso y problemas con la gestión y la supervisión. Por último, raras veces se evalúa la eficacia por medio del análisis económico y puede considerarse que sólo la mitad de los proyectos del FIDA hacen buen uso de los recursos.

56. La **influencia en las políticas** en el marco de los proyectos y los programas es mínima. Existen algunos ejemplos importantes de influencia normativa basada en experiencias de proyectos pero, en su mayor parte, se producen en un vacío, lo cual disminuye la probabilidad de una intervención normativa estratégica más amplia y de una institucionalización a más largo plazo.

57. **Impacto en el desarrollo.** Los pocos proyectos que han dado buenos resultados han producido mejoras significativas de la seguridad alimentaria de los hogares y de la potenciación de la autonomía de las comunidades, aplicando planteamientos innovadores impulsados por la comunidad. Sin embargo, sólo la mitad de los proyectos de la muestra consiguieron un impacto algo más que modesto. Es necesario hacer mucho más para contribuir de manera duradera a los ODM. La probabilidad de que se sostengan los beneficios de las inversiones del Fondo es, en general, modesta.

58. La innovación es la razón de ser del FIDA pero, según se ha constatado, el planteamiento del FIDA adolece de importantes carencias. Hay una falta de claridad en la práctica operacional, una tendencia a considerar la innovación un fin en sí mismo en lugar de un medio, y una falta de atención en los objetivos del proyecto tanto a la innovación como a la ampliación de su alcance.

59. **Desempeño institucional.** A raíz de los análisis realizados, el equipo de la EEI ha constatado una serie de deficiencias en el desempeño institucional, debidas principalmente a que el modelo operativo concebido originariamente no ha evolucionado para ajustarse a las exigencias actuales y el resultado en estos momentos no es el tipo de programa catalizador y potenciador al que aspira el Fondo. En el fondo de la cuestión radica el hecho de que se haya seguido utilizando el modelo de

trabajo “GPP-país”. Otros elementos que han influido en el desempeño institucional son aquellas cuestiones que han afectado al modelo operativo y que se han examinado en los párrafos 30 a 49. Se ha reconocido que es necesario cambiar y en los últimos diez años ha tenido lugar un proceso prácticamente permanente de responder a las nuevas necesidades. Sin embargo, los cambios resultantes no han sido ni lo suficientemente profundos ni han ido todo lo lejos que cabía esperar, y su avance se ha visto frenado por una cultura institucional arraigada en la función originaria del Fondo como institución financiera complementaria.

60. **Régimen de gobierno de la institución.** Las disposiciones actuales se ajustan a las necesidades básicas de la organización, pero la densidad del programa y la breve duración de las reuniones han limitado la capacidad de la Junta Ejecutiva de promover un mejor desempeño en términos de desarrollo. Un mejor funcionamiento de la Junta, centrado en garantizar la calidad y en los procesos de gestión de los resultados en la institución, ofrecerían la posibilidad de impartir una orientación estratégica más clara y realizar una supervisión más exigente.

61. **Elaboración de políticas.** El FIDA tiene relativamente pocas políticas operativas o sectoriales y escasos procesos y procedimientos rectores internos. La elaboración de políticas es inadecuada en comparación con otras IFI y no ha seguido el ritmo de la evolución del programa estratégico del Fondo. Entre las organizaciones asociadas en los países e internacionalmente apenas se conocen las políticas ni las estrategias. Pero los intentos recientes de solucionar el “déficit” en materia de políticas ofrecen posibilidades. No se han asumido las consecuencias que una función más centrada en la influencia en las políticas puede tener en cuanto al perfeccionamiento de competencias y a la organización y la administración de los GPP.

62. Las políticas de **recursos humanos** han sido muy conservadoras y han tenido en cuenta únicamente a los funcionarios permanentes, pese al alto porcentaje de empleados temporeros y consultores. La cultura institucional no ha logrado ofrecer incentivos para la innovación, ni fomentar una verdadera confianza entre el personal directivo y los demás empleados, y ha llevado a una comunicación horizontal y vertical insuficiente. La nueva política contiene los elementos adecuados para el cambio, pero será necesario un enorme compromiso y empuje para llevarla a la práctica.

63. Las **asociaciones** son esenciales para que el Fondo desempeñe su función catalizadora. Pero el enfoque actual ha llevado a una proliferación de disposiciones débiles que carecen de importancia estratégica y de objetivos o indicadores para supervisar el desempeño.

64. **Procesos de gestión.** La necesidad de cambios se ha reconocido y plasmado en una serie de iniciativas durante el período objeto de evaluación, motivadas más bien por una búsqueda de eficiencia que por la necesidad de mejorar el impacto. La estructura de gestión plana con una adopción de decisiones por consenso no ha facilitado una orientación estratégica adecuada ni el impulso necesario para culminar los programas de cambio. Las funciones y estructura de los GPP y de las divisiones regionales han permanecido idénticas y no han respondido a la evolución de la misión. Dadas las pocas pruebas del valor del cambio, los funcionarios, en conjunto, se muestran escépticos acerca de la eficacia del cambio, si bien las iniciativas más recientes se han aplicado de manera más eficiente.

65. Los **conocimientos y el aprendizaje** son esenciales para el éxito del Fondo. Se ha puesto empeño en fomentar la gestión de los conocimientos pero ésta se ha visto menoscabada por las lagunas de la cultura institucional. Las iniciativas recientes han tenido un impacto apreciable, en particular la política de divulgación de documentos y el sitio web, pero hay deficiencias importantes en materia de comunicaciones, lo que hace que entre las organizaciones asociadas, tanto en los países como internacionalmente, haya un escaso conocimiento de las políticas y estrategias del Fondo. El pequeño tamaño del FIDA y sus escasos recursos, unido a un amplio empleo de consultores, limita su capacidad de aprendizaje.

## **Consecuencias para el Fondo**

66. El FIDA se encuentra en un momento crucial de su historia. El nivel de resultados que de esta evaluación se desprende pone de manifiesto que si bien el Fondo tiene una función pertinente, clara y distintiva que desempeñar, necesita mejorar sus resultados y lograr una innovación y una focalización más eficaces en las personas pobres en circunstancias en que resulta difícil llegar a ellos. Si no se da esta situación, será inevitable que los países miembros se pregunten si es eficiente seguir desembolsando esos préstamos y donaciones por conducto del Fondo. Hay una elección clara: la dirección puede seguir introduciendo reformas aisladas y reaccionando según cambien las circunstancias, o bien, según se recomienda en la EEI, puede optar por un conjunto de mejoras más fundamental para revitalizar el Fondo y cambiar de rumbo. Las recomendaciones se han formulado, en conjunto, con el objetivo de lograr dicho cambio y el período de la Séptima Reposición ofrece un plazo de tiempo claro durante el cual deberían producirse y evaluarse los resultados antes de la reposición siguiente.

### ***Recomendaciones (II-110)***

67. La labor futura se basará en los procesos de cambio que han tenido lugar en el FIDA en los últimos años. Lo que habrá que hacer es definir y poner en práctica un programa que tenga éxito allá donde los intentos anteriores han fracasado. Las responsabilidades operativas y estratégicas radican en la dirección, pero la Junta deberá proporcionar orientaciones y crear un entorno propicio que lo haga posible. A continuación se enumeran las recomendaciones bajo seis epígrafes:

#### **a) Gestionar el cambio**

68. La tarea más difícil será elaborar un plan de cambio que, habida cuenta de los fracasos anteriores, resulte creíble y convincente para la Junta y para los funcionarios. Teniendo en cuenta la escala y la gravedad de los cambios que se contemplan en la política de recursos humanos, la introducción de un nuevo proceso operativo y la presión para que la eficacia en términos de desarrollo mejore de manera cuantificable de aquí a la Octava Reposición, se deduce que el FIDA ha apostado fuerte y que el resultado no puede dejarse al azar. En tales circunstancias, las teorías de la dirección abogan por un enfoque más autoritario. Por lo tanto, el equipo de la EEI recomienda, en tanto que objetivo general, que se designe a una persona con amplias facultades ejecutivas, que rinda informe sólo al Presidente, encargada de la tarea de establecer objetivos basados en los resultados y de impulsar el cambio para revitalizar el Fondo.

#### **b) Abordar las causas del bajo impacto**

69. La evaluación ha determinado que se deben mejorar los resultados en materia de desarrollo de los proyectos y programas del FIDA en los países. Los mecanismos vigentes de garantía de calidad necesitan mejorarse drásticamente para examinar los nuevos diseños y procesos del ciclo de los proyectos, como la supervisión y las revisiones a mitad de período, con análisis transparentes y vínculos que vayan desde la responsabilización de los funcionarios a la gestión del desempeño de los recursos humanos. Entre los ejemplos de algunas medidas que han resultado eficaces en otras organizaciones cabe destacar el análisis de la cartera de proyectos por temas esenciales, como las disposiciones en materia de focalización en las personas pobres, o la manera de tratar los temas de género; la autoevaluación de los proyectos, y la instauración de políticas internas y operativas y de directrices sobre buenas prácticas.

**c) Elaborar un nuevo modelo operativo**

70. La necesidad de un nuevo modelo operativo resulta patente ante la ampliación del ámbito de la acción y la labor del Fondo y la modificación de los enfoques de la planificación del desarrollo y la organización en los países. Las recomendaciones se han concebido con el fin de dar más flexibilidad a la dirección y eliminar obstáculos que vienen de lejos pero que han perdido su pertinencia. Entre los aspectos concretos que hay que modificar destacan:

- cambiar el modelo de GPP que actúa por su cuenta, “a distancia”;
- recurrir a un ejercicio de presupuestación de crecimiento nulo para evaluar nuevamente las necesidades de todo el FIDA y reasignar los ahorros que se logren gracias al Programa de Cambio Estratégico (PCE), y los fondos que actualmente se utilizan para consultores y supervisión, para nuevos cargos de plantilla y una nueva estructura de los GPP, las divisiones regionales y el apoyo técnico del PMD;
- utilizar el PBAS para lograr una mayor selectividad y diferenciación de los servicios entre un país a otro;
- aplicar la nueva política de recursos humanos;
- preparar una estrategia para influir en las políticas, en los países y en el plano internacional, vinculada a un proceso revitalizado de gestión de los conocimientos y que se base en la reciente labor, realizada correctamente, para mejorar las comunicaciones;
- crear mecanismos eficaces para reformar o sustituir el Comité de Estrategia Operacional y Orientación en Materia de Políticas (OSC)/ Comité de Examen Técnico (TRC)/ Equipo de elaboración del proyecto (PDT) a fin de imprimir un carácter más penetrante a las nuevas políticas, programas y proyectos;
- liberar al Fondo de la restricción de larga data que pesa sobre la supervisión de los proyectos, y
- ampliar el número de GPP destacados sobre el terreno, prestando especial atención a programas en los países que sean grandes, a los que tengan un elevado contenido innovador o los que se realicen en entornos difíciles.

**d) Adoptar formas más eficaces de fomentar las competencias y el aprendizaje**

71. A fin de tener acceso y contribuir a las nuevas ideas normativas que vayan surgiendo, ayudar a identificar actividades innovadoras y aumentar las posibilidades de ampliar dichas actividades y el aprendizaje de enseñanzas por medio de la investigación aplicada, y a fin asimismo de ayudar a construir la base de conocimientos para poder desempeñar su función como defensor de los pobres del medio rural, el FIDA debería establecer una asociación estratégica a largo plazo con una organización de desarrollo de categoría mundial en materia de investigaciones y análisis de políticas. El FIDA es demasiado pequeño para desempeñar eficazmente todas estas exigentes funciones por sí solo. Esa relación debería ser una verdadera asociación capaz de ser innovadora y de asumir riesgos. Gracias a dicha relación se profundizarían la comprensión y los conocimientos técnicos de las cuestiones normativas aprovechando la experiencia práctica de los proyectos del FIDA.

72. A fin de ayudar al FIDA a abordar las nuevas demandas de supervisión técnica y garantía de la calidad, y de liberar tiempo de los GPP para que realicen trabajos de carácter más técnico, recomendamos que el Fondo no se limite a trabajar con consultores individuales sino que contrate a organizaciones comerciales y no lucrativas para que gestionen tareas operativas como los aspectos del programa de donaciones, los exámenes de la cartera de proyectos, la garantía de la calidad y la supervisión técnica a nivel de los países, con la finalidad específica de desarrollar y difundir enseñanzas y políticas. De ese modo se introducirían nuevos enfoques para la garantía de la calidad, se solucionarían las deficiencias en el aprendizaje institucional, se prestaría apoyo al nuevo modelo operativo y se mejoraría la responsabilización.

73. El SyE a nivel de los proyectos sigue siendo escaso y debe ser impulsado de nuevo con estudios detallados selectivos de las innovaciones durante la ejecución en una pequeña muestra de proyectos que se considere que ofrecen un elevado potencial de aprendizaje.

74. A un nivel más concreto, el Fondo debería respaldar reformas en el marco de la política de recursos humanos y dar mayor notoriedad a la labor que desempeñan los distintos funcionarios.

**e) Aclarar el ámbito estratégico específico del FIDA; reafirmar su función complementaria**

75. Es necesario que el FIDA aclare su función fundamental de institución innovadora en materia normativa, institucional y práctica, en lugar de ser únicamente una institución proveedora de proyectos muy rutinarios que corresponden estrechamente a los enfoques de organizaciones de desarrollo mayores. La ventaja comparativa del FIDA no radica en competir con otras IFI, sino en concebir ideas y métodos innovadores adecuadamente ensayados que otras instituciones con más recursos puedan reproducir en los países.

76. Los datos de la evaluación hacen patente que el Fondo tiene que aclarar más esta función, vinculada a una selectividad más estratégica en los países y los sectores. Un planteamiento más sistemático de la innovación tendría ciertos rasgos fundamentales: en primer lugar, estaría vinculado a un sistema de gestión de los conocimientos en el que se identificarían y difundirían las enseñanzas del FIDA y de otras fuentes; en segundo lugar, se reconocería la importancia de la innovación en los diseños de los proyectos incluyéndola como objetivo y estableciendo disposiciones conexas relacionadas con la flexibilidad, la asunción de riesgos y la evaluación, y, en tercer lugar, al comenzar la ejecución del proyecto se individualizarían posibles asociados para ampliar la aplicación, con miras a fomentar la identificación con las actividades y el intercambio de enseñanzas. La nueva Iniciativa para la integración de innovaciones encierra la promesa de desarrollar esta capacidad. El planteamiento debería entrañar más riesgos, debiendo prestarse más atención al aprendizaje a partir de los resultados y a la difusión de éstos. Para ello hará falta una gestión más discriminatoria de las asociaciones con los gobiernos y con otras instituciones y un uso estratégico de las donaciones donde los riesgos son considerables.

**f) Proporcionar orientaciones para aumentar la eficacia en términos de desarrollo**

77. Las propuestas de reformas formuladas en los últimos años confirman el empeño de la Junta, pero las limitaciones en materia de organización, reuniones y elección de instrumentos han impedido que se avanzase realmente. En cuanto a la organización, la Junta necesita un mecanismo para analizar con más eficacia los programas de trabajo y los presupuestos y examinar la eficacia en términos de desarrollo, si bien ya se han realizado una serie de cambios en el alcance de la labor de los Comités de Auditoría y Evaluación. Los Directores Ejecutivos deberían tener, por lo menos, un mandato claro que definiese sus funciones. Es preciso revitalizar los sistemas de gestión para analizar la cartera y sus procesos a fin de facilitar a los Directores una visión analítica de las actividades, en lugar de vislumbres aisladas de determinados países y proyectos por medio de evaluaciones.

## Capítulo 1 – La evaluación y su contexto

### Finalidad de la evaluación externa independiente

1.1 La Consulta sobre la Sexta Reposición de los Recursos del FIDA hizo suya durante sus deliberaciones una propuesta relativa a la realización de una evaluación externa independiente (EEI) del Fondo. En consecuencia, el Consejo de Gobernadores decidió que dicha evaluación se programara e iniciara en 2003 y que se ultimase en 2004, dando así tiempo suficiente a la Junta Ejecutiva para examinar detenidamente el informe de la EEI antes de formular recomendaciones al Consejo de Gobernadores acerca de la Consulta sobre la Séptima Reposición de los Recursos del FIDA.

1.2 Los objetivos de la evaluación se indican en la sección II del mandato y establecen lo siguiente:

“El principal objetivo de la EEI consiste en determinar la contribución del FIDA a la reducción de la pobreza rural, los resultados y el impacto que haya logrado en ese sector, y la pertinencia de la misión y las metas de la Organización respecto de los objetivos internacionales de desarrollo y las estrategias nacionales de desarrollo de los países prestatarios del Fondo. Además, la evaluación deberá determinar si el FIDA ha extraído enseñanzas de su experiencia anterior y cuáles han sido, y cómo han evolucionado las políticas y las operaciones del Fondo en respuesta a esas enseñanzas, y formular recomendaciones sobre las orientaciones de políticas y otras medidas que el FIDA debería adoptar para mejorar sus resultados futuros.”<sup>4</sup>

1.3 Este objetivo abarca tres aspectos:

- los resultados en materia de desarrollo y el impacto en relación con la reducción de la pobreza rural;
- el proceso de aprendizaje institucional y los resultados de las políticas y operaciones, y
- las recomendaciones para mejorar los resultados en el futuro.

1.4 El presente documento es el informe final. En él se recogen las conclusiones de una amplia labor que abarcó la preparación de un informe inicial, un informe sobre el examen teórico, diez documentos de trabajo sobre los países en los que se estudiaron proyectos seleccionados al azar y otros dos documentos de antecedentes relativos al régimen de gobierno del FIDA y a la gestión de los recursos humanos. La dirección ha tenido ocasión de formular observaciones sobre los documentos intermedios, comprendidos los documentos de trabajo sobre los países y los documentos de antecedentes, y de señalar posibles errores de hecho. Se han efectuado las correcciones correspondientes.

1.5 El informe consta de cuatro capítulos. En el presente capítulo se describe el contexto y se sientan las bases de la evaluación exponiendo la evolución del mandato del FIDA. En el capítulo 2 se presentan las conclusiones acerca de la cartera de proyectos del FIDA, los resultados de éstos durante su ejecución, el impacto en la pobreza rural y la influencia en las políticas, agrupadas en cuatro subtítulos: “Tendencias de la asignación de recursos”, “Tendencias y resultados de la cartera de proyectos”, “Resultados de los proyectos y programas” e “Impacto en la pobreza rural”. En el capítulo 3 se examina cómo se han desenvuelto los procesos institucionales y la dirección del Fondo, y se establece una vinculación entre ese desempeño y el impacto de las operaciones del Fondo en el desarrollo. En el capítulo 4 se exponen las constataciones, se extraen conclusiones y se formulan recomendaciones para mejorar los resultados en el futuro. El texto está respaldado por cuatro anexos. El anexo 1 consiste en una bibliografía. El anexo 2, en una lista de las personas que fueron entrevistadas durante la realización del estudio (salvo los de las personas entrevistadas en el curso de las visitas a los países, que se incluyen en los documentos de trabajo sobre los países). En el anexo 3 se presenta la muestra de la evaluación, la metodología y los instrumentos que se han utilizado. El anexo 4 contiene un análisis adicional de las visitas a los países. El presente informe también se basa en documentos anteriores de la EEI, a los que a lo largo del texto se hace frecuentemente referencia. Para

---

<sup>4</sup> FIDA (2003): “Mandato de la evaluación externa independiente del FIDA”, párr. 3, Roma.

simplificar la presentación se utilizan las abreviaturas siguientes: II (informe inicial); IET (informe sobre el examen teórico) y DTP (documento de trabajo sobre el país), seguida del nombre del país correspondiente.

### Marco y métodos de la evaluación

1.6 En el informe inicial se elaboró un marco para la evaluación, basado en el análisis de los objetivos fijados para el FIDA en su mandato original, modificados o reinterpretados en el contexto de ulteriores iniciativas en materia de políticas. Dicho marco se reproduce en el cuadro 1.

**Cuadro 1: Marco de la evaluación**

Marco de la evaluación	Objetivos conexos establecidos en el mandato y en estrategias posteriores del FIDA
<b>1 Resultados en materia de desarrollo e impacto en la reducción de la pobreza rural</b>	
1.1 Influencia en las políticas mediante el diálogo y la promoción	<ul style="list-style-type: none"> <li>• fortalecer las políticas<sup>ae</sup></li> <li>• fortalecer las instituciones<sup>a</sup></li> </ul>
1.2 Impacto de los proyectos financiados con préstamos y DAT	<ul style="list-style-type: none"> <li>• mejorar o ampliar la producción de alimentos en los países más pobres con déficit alimentario<sup>a</sup></li> <li>• mejorar los niveles de nutrición de las poblaciones más pobres<sup>a</sup></li> <li>• fortalecer la capacidad de la población rural pobre y sus organizaciones<sup>d</sup></li> <li>• fomentar un acceso equitativo a los recursos naturales productivos y la tecnología<sup>d</sup></li> <li>• incrementar el acceso de los pobres a los activos financieros y los mercados<sup>d</sup></li> </ul>
<b>2 Resultados institucionales de las políticas y operaciones</b>	
2.1 Asignación de los recursos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• consignación basada en criterios económicos y sociales objetivos, teniendo en cuenta las necesidades de los países de bajos ingresos y una distribución geográfica equitativa<sup>b</sup></li> <li>• reforzar el efecto catalizador</li> </ul>
2.2 Elaboración y aplicación de políticas y estrategias	<ul style="list-style-type: none"> <li>• liderazgo en materia de erradicación de la pobreza rural<sup>c</sup></li> </ul>
2.3 Asociaciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>• creación de asociaciones nacionales y coaliciones regionales e internacionales<sup>cef</sup></li> </ul>
2.4 Gestión del ciclo de los proyectos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• diseño y ejecución de programas innovadores y eficaces en función de los costos, que puedan reproducirse en otros lugares<sup>ce</sup></li> </ul>
2.5 Gestión de los conocimientos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• gestión de las innovaciones, los procesos de aprendizaje, la influencia y la ampliación<sup>c</sup></li> </ul>
2.6 Gestión de los recursos humanos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• institución catalizadora con personal muy motivado, bien capacitado y eficiente<sup>c</sup></li> </ul>

Fuentes: <sup>a</sup> Mandato del FIDA, artículo 2; <sup>b</sup> Mandato del FIDA, artículo 7; <sup>c</sup> *Marco Estratégico del FIDA para 1998-2000*; <sup>d</sup> *Marco Estratégico del FIDA (2002-2006)*; <sup>e</sup> Consulta sobre la Quinta Reposición de los Recursos del FIDA; <sup>f</sup> Consulta sobre la Sexta Reposición de los Recursos del FIDA.

1.7 El *marco* de la evaluación es la estructura de las cuestiones que han de examinarse, a partir de los objetivos del estudio del impacto en el desarrollo y el desempeño institucional. Los *criterios* de la evaluación son genéricos y se ajustan a las directrices del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) —impacto, pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad—, criterios que se describen en el párrafo 4.23 del anexo 3. El marco y los criterios se utilizaron para formular conjuntos de preguntas que determinaron las encuestas de la evaluación. Se pueden consultar en el cuadro 7 del informe inicial (págs. 23 a 32).

1.8 Después del diseño, la recopilación de datos de la evaluación se llevó a cabo en dos etapas. En primer lugar, un pequeño equipo realizó en Roma un examen teórico; posteriormente, se efectuaron visitas a una muestra de 10 países para estudiar una muestra de 20 proyectos seleccionados al azar. En el anexo 3 se facilita información detallada sobre el muestreo, los métodos empleados y los instrumentos de evaluación. En todos los aspectos de la investigación, se siguió el método consistente en buscar y recopilar datos primarios y secundarios de fuentes variadas (documentos, entrevistas, bases de datos) para triangular las constataciones.<sup>5</sup> Se entrevistó, individualmente o en pequeños grupos, a un número considerable de funcionarios del FIDA (alrededor del 25 por ciento) y a más de 350 funcionarios, sobre una plantilla estimada de 450 aproximadamente, cumplieron el cuestionario en línea sobre recursos humanos.

1.9 El enfoque aplicado se basó en dos elementos fundamentales: la muestra de países y proyectos seleccionados al azar y el uso de calificaciones ordinales para expresar los juicios de evaluación.<sup>6</sup> En ambos casos existen ventajas y desventajas. La muestra aleatoria extraída del total de proyectos de reciente aprobación en el período comprendido entre 1994 y 2003 produjo un conjunto de proyectos que se encontraban en distintas etapas. Cinco de ellos se encontraban en una etapa de ejecución muy incipiente; otros cinco se encontraban cerca de la mitad del período; cuatro estaban en una etapa avanzada o a punto de completarse, y seis ya estaban cerrados. Las diferencias de etapa inciden de diversas maneras en los juicios de evaluación. Durante los primeros años de la ejecución resulta difícil evaluar el impacto probable y la sostenibilidad. Una de las características de muchos proyectos del FIDA consiste en que a mitad del período de ejecución se lleva a cabo una revisión importante con algún grado de cambio en la formulación, a raíz de lo cual el ritmo de ejecución puede variar mucho entre los primeros y los últimos años.

1.10 La experiencia de otras organizaciones de desarrollo indica que las expectativas en cuanto al impacto y la sostenibilidad son más positivas en los primeros años y se van reduciendo con el tiempo. Una muestra de proyectos cerrados habría proporcionado pruebas más sólidas acerca del impacto y la sostenibilidad. Sin embargo, teniendo en cuenta que los períodos de ejecución de los proyectos del FIDA son relativamente largos, los proyectos cerrados se habrían diseñado hacia el comienzo del período de evaluación y, a diferencia de los proyectos en fase inicial, no reflejarían los cambios sucedidos posteriormente en los procedimientos y las políticas institucionales. En general, se considera que las ventajas de unos compensan las desventajas de otros. En el análisis se mantiene una distinción entre las constataciones relativas a proyectos que estaban cerrados o se encontraban en las últimas etapas de ejecución y los que se estaban empezando a ejecutar. También se presentan pruebas complementarias correspondientes a evaluaciones de proyectos cerrados efectuadas por la OE.

1.11 Las calificaciones se basan en juicios, y los juicios deben ser coherentes para poder obtener resultados válidos. En los párrafos 4.21 a 4.26 del anexo 3 se facilita información detallada sobre la forma en que el equipo de la EEI utilizó las instrucciones por escrito y el examen *inter pares* para establecer un conjunto práctico y sólido de constataciones cuya veracidad pudiera ponerse a prueba. La evaluación también se ajustó, en la medida de lo posible, a la metodología de la OE para poder efectuar comparaciones con el ARRI.

## **El desarrollo rural en un mundo que cambia**

1.12 **El problema que justificó la creación del FIDA todavía existe.** Se estima que 1 100 millones de personas viven con menos de un dólar por día (paridad del poder adquisitivo de 1993). Esta cantidad ha disminuido con respecto a 1990, en que 1 240 millones de personas se encontraban en esa situación, pero con todo se trata de más de una quinta parte de la población mundial.<sup>7</sup> En su *Informe sobre la pobreza rural en el año 2001*<sup>8</sup>, el FIDA estimó que tres cuartas partes de esas personas en situación de pobreza extrema viven en zonas rurales. Aunque esa cifra irá disminuyendo con el tiempo debido a la creciente urbanización, se prevé que el porcentaje de esas personas extremadamente pobres que viven en las zonas rurales seguirá siendo de hasta un 60 por ciento en 2005. En *The Chronic Poverty Report*

---

<sup>5</sup> En el párrafo 4.2 del anexo 3 figura una explicación de la triangulación.

<sup>6</sup> La utilización de muestras aleatorias fue determinada explícitamente por la Junta Ejecutiva del FIDA.

<sup>7</sup> Página web PovertyNet del Grupo Mundial.

<sup>8</sup> FIDA (2001): *Informe sobre la pobreza rural en el año 2001: el desafío consistente en acabar con la pobreza rural*, Oxford University Press, Oxford.



(Informe sobre la pobreza crónica)<sup>9</sup> se estima que padecen pobreza crónica entre 300 y 420 millones de personas, que pueden ser personas económicamente activas, pero que no pueden salir de la pobreza debido a sus condiciones de trabajo, a su falta de acceso a activos productivos o a la existencia de barreras sociales. En el proyecto de informe del Equipo de Tareas del Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas sobre lo que se necesita para alcanzar el ODM 1 se dice que dicho objetivo no se alcanzará si no se realizan rápidos progresos en la reducción de la pobreza de las zonas rurales.<sup>10</sup>

1.13 Aunque persiste la pobreza en muchos países y regiones, el contexto mundial del desarrollo agrícola y rural ha registrado cambios sin precedentes en los últimos decenios.<sup>11</sup> Los incrementos de productividad impulsados por la Revolución Verde, que desempeñaron un papel fundamental en la reducción de la pobreza rural a partir de los años sesenta, han ido disminuyendo. En África, no sólo el aumento de la producción de cereales ha ido a la zaga del crecimiento demográfico, sino que la mayor parte de ese aumento se ha debido más a la ampliación de las superficies cultivadas que al incremento de la productividad.<sup>12</sup> En gran parte de África, la epidemia del VIH/SIDA está neutralizando los posibles beneficios de la transición demográfica. En el caso de los productos básicos tropicales, el rápido aumento de la producción sin un incremento notable de la demanda ha determinado una caída de los precios hasta niveles sin precedentes desde que existen datos al respecto.<sup>13</sup> El panorama rural también ha cambiado por la expansión de las relaciones de mercado mundiales, los cambios tecnológicos y la contribución cada vez menor del sector agrícola al PIB de los países.

1.14 En el entorno más amplio de la asistencia para el desarrollo, el apoyo directo al desarrollo agrícola ha sido reemplazado por el modelo de desarrollo rural basado en la infraestructura rural y los servicios sociales como factores de habilitación. Más recientemente, la adopción del enfoque de la estrategia de reducción de la pobreza en el marco de la Iniciativa para la reducción de la deuda de los PPME y el acuerdo internacional sobre los objetivos de desarrollo del Milenio ha suscitado un interés sin precedentes en el logro de la meta global de reducir la pobreza y la necesidad de que tanto los gobiernos como la comunidad internacional de donantes desplieguen esfuerzos multisectoriales para alcanzar el objetivo de reducir a la mitad la pobreza en 2015. En este contexto se acentúa la presión sobre los donantes para que pongan en consonancia y armonicen sus métodos de trabajo para apoyar las estrategias de reducción de la pobreza a nivel nacional.

## Evolución del mandato del FIDA

1.15 El Fondo se creó en 1977 con objeto de promover y financiar proyectos para fomentar la seguridad alimentaria, los medios de subsistencia y el bienestar de los pobres de las zonas rurales y, en particular, de los grupos rurales más pobres de los países más pobres deficitarios en alimentos.<sup>14</sup> En aquel momento se trataba de un concepto institucional único en su género, ya que el FIDA era la única institución financiera internacional que, según su mandato, debía centrar sus actividades exclusivamente en el sector rural y la única que debía centrarse en la financiación de proyectos diseñados, ejecutados y supervisados por otras instituciones. La idea básica era que ese mandato permitiría que los gobiernos receptores y la comunidad internacional se focalizaran en los problemas generalizados de las zonas rurales y se creara un mecanismo sencillo y eficaz en función de los costos para canalizar recursos adicionales al sistema de asistencia para el desarrollo.

1.16 No se tardó mucho en advertir que los proyectos diseñados por otras instituciones no siempre prestaban suficiente atención a las necesidades de los pobres de las zonas rurales, en particular, de los grupos más pobres. En consecuencia, el Fondo pasó a ocuparse de los proyectos y desempeñó un papel

<sup>9</sup> Chronic Poverty Research Centre (2004): *The Chronic Poverty Report 2004-05*.

<sup>10</sup> Informe provisional del Equipo de Tareas 1 del Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas sobre la pobreza y el desarrollo económico, febrero de 2004, <[www.unmillenniumproject.org/ documents](http://www.unmillenniumproject.org/documents)> (en inglés).

<sup>11</sup> C. Ashley y S. Maxwell (2001): *Rethinking rural development*, Development Policy Review, vol. 19.

<sup>12</sup> Véase, por ejemplo, Dorward *et al.* (2004): *A Policy Agenda for pro-poor agricultural growth*, *World Development*, vol. 32 n.º 1, enero de 2005.

<sup>13</sup> Véase, por ejemplo, Peter Robbins (2003): *Stolen Fruit: The Tropical Commodities Disaster*, Zed Books.

<sup>14</sup> "...el Fondo financiará principalmente proyectos y programas destinados en forma expresa a iniciar, ampliar o mejorar los sistemas de producción de alimentos [...] teniendo en cuenta: la necesidad de incrementar la producción de alimentos en los países más pobres que tienen déficit alimentario [...] [y] la importancia de mejorar el nivel de nutrición de las poblaciones más pobres de los países en desarrollo, así como sus condiciones de vida.", artículo 2 del *Convenio Constitutivo del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola*.

mucho más activo en su determinación y diseño. Asimismo, dejó de ser una mera institución de financiación y se transformó gradualmente en una institución de desarrollo propiamente dicha, dotada de una amplia variedad de instrumentos —préstamos, donaciones y diálogos sobre políticas— y de un ámbito de acción institucional mucho más amplio. Este proceso culminó a mediados de los años noventa cuando el FIDA adoptó la nueva meta de “liderar los esfuerzos mundiales encaminados a ayudar a los más pobres” convirtiéndose en una organización catalizadora y basada en los conocimientos, centrada en el diseño y la ejecución de programas innovadores, eficaces en función de los costos y reproducibles, y cuyo impacto fuera sostenible (recuadro 1).

#### Recuadro 1: Evolución de los objetivos estratégicos del FIDA

El mandato básico del FIDA se establece en su *Convenio Constitutivo*, cuyo artículo 2 reza como sigue: “El objetivo del Fondo consistirá en movilizar recursos financieros adicionales que estén disponibles en condiciones de favor a fin de fomentar la agricultura en los Estados Miembros en desarrollo. Para alcanzar esta meta, el Fondo financiará principalmente proyectos y programas destinados en forma expresa a iniciar, ampliar o mejorar los sistemas de producción de alimentos...”. En el artículo 7 del *Convenio* se especifica que entre las prioridades del Fondo estarán las poblaciones más pobres de los países más pobres con déficit alimentario.

En 1985, en el *Informe Anual del FIDA* se confirmó que sus tres objetivos estratégicos principales eran los siguientes: aumentar la producción de alimentos y disminuir la malnutrición y el nivel de pobreza rural. En 1990, en el *Informe Anual* se señala que “las prioridades de inversión del FIDA se han ido modificando a medida que el Fondo definía estrategias cada vez más eficaces y específicas para reducir la pobreza rural. Una tendencia destacada ha sido la creciente importancia otorgada al crédito.” Otras prioridades son la pesca, el riego en pequeña escala, la comercialización, el almacenamiento, la elaboración, la capacidad empresarial y la microempresa rural.

En la Visión de futuro del FIDA, dada a conocer en 1995, se ampliaron aún más los objetivos del Fondo, al afirmarse que el FIDA debía asumir un papel de *liderazgo* para mostrar el camino a fin de erradicar la pobreza mediante el aprovechamiento pleno de las capacidades de la propia población rural pobre; que el FIDA debía hacer hincapié en el diseño y la ejecución de programas *innovadores, eficaces en función de los costos y que puedan reproducirse en distintos lugares*, y que el FIDA debía ser también una organización *catalizadora y basada en los conocimientos*, que movilizara conocimientos y recursos para ayudar a la causa de la población pobre rural.

La gradual ampliación de la misión del FIDA queda también de manifiesto en el *Marco Estratégico para 1998-2000: afrontar los desafíos de un mundo en constante evolución*, en el que se describen como sigue las operaciones básicas del FIDA: proyectos y programas piloto de desarrollo rural y agrícola de carácter innovador; proyectos y programas centrados en la erradicación de la pobreza, la seguridad alimentaria de la familia y nuevos mercados para las zonas marginales, y el establecimiento de relaciones efectivas de asociación con otras instituciones y organizaciones de desarrollo.

La evolución de los objetivos estratégicos del Fondo culmina en el más reciente *Marco Estratégico del FIDA (2002-2006): dar a los pobres de las zonas rurales la oportunidad de salir de la pobreza*, en el que se establecen tres objetivos estratégicos:

- Reforzar la capacidad de los pobres de las zonas rurales y sus organizaciones
- Fomentar un acceso más equitativo a los recursos naturales productivos y la tecnología
- Aumentar el acceso a los activos financiero y los mercados

Otros objetivos para reforzar la función catalizadora son: aprovechar los conocimientos existentes y difundirlos entre una amplia gama de asociados nacionales e internacionales; apoyar la creación de asociaciones nacionales entre los pobres, los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil; establecer coaliciones regionales e internacionales y formular marcos institucionales y de políticas en apoyo de la población pobre.

1.17 *La misión del FIDA ha evolucionado, a semejanza de su mandato.* Inicialmente, el FIDA dedicaba recursos a mejorar la producción de alimentos y la nutrición de las poblaciones más pobres y más marginadas de las zonas rurales; actualmente ha ampliado su misión, de la que forma parte una serie de actividades destinadas a dar una oportunidad a los pobres de las zonas rurales mediante la mejora de su acceso a los activos financieros, los mercados, los recursos productivos y la tecnología, y a fortalecer la capacidad de los pobres de las zonas rurales y de sus organizaciones para que participen en las instituciones y los mercados (recuadro 1). A lo largo de los años se han planteado de forma recurrente temas como la atención prioritaria a la función de las mujeres (actualmente, equidad de género) y a la focalización y la participación de los beneficiarios, pero también existen nuevos temas que prestan atención explícita a la potenciación de la capacidad de acción, la función de los mercados y las actividades no agrícolas, la descentralización, el cambio de políticas y el desarrollo institucional. En el actual Marco Estratégico también se pone de relieve el papel potencial del FIDA como organización de promoción en favor de la población pobre de las zonas rurales.

1.18 El mandato del FIDA sigue siendo pertinente, pero su ámbito específico de intervención se ha vuelto menos claro. La pobreza y el hambre persistentes en las zonas rurales y las iniciativas mundiales para cumplir los objetivos de desarrollo del Milenio hacen que el mandato del Fondo de centrarse en la población pobre de las zonas rurales siga teniendo actualmente la misma importancia que en 1976, pero la focalización inicial del Fondo en apoyar la producción de alimentos en pequeña escala y la nutrición ha perdido vigencia al haber hecho el FIDA lo mismo que los gobiernos y los organismos de desarrollo, desplazando su apoyo a la agricultura hacia las tareas más generales del desarrollo rural. El examen de una serie de estrategias de desarrollo agrícola y rural de donantes bilaterales y multilaterales revela un nivel cada vez mayor de convergencia en torno a cuestiones que ocupan un lugar destacado en el *Marco Estratégico del FIDA (2002-2006)*, entre ellas el apoyo a las instituciones rurales, los vínculos con el mercado, el acceso equitativo a los factores de producción, la microfinanciación, la equidad de género y la participación.<sup>15</sup> Resulta difícil determinar qué función ha desempeñado el propio FIDA en esta convergencia creciente. Sin duda, el *Informe sobre la pobreza rural en el año 2001* fue un documento importante que, a su vez, influyó en el Marco Estratégico del FIDA, pero pocos organismos se refieren directamente al mismo.<sup>16</sup> Los funcionarios del Fondo reconocen que durante gran parte del decenio de 1990, a medida que se iba reduciendo el porcentaje de la AOD destinado a la agricultura, les resultaba difícil convencer a otros organismos de la necesidad de seguir empeñados en el sector agrícola.<sup>17</sup> La reaparición de un compromiso mundial de reducir la pobreza a finales del decenio de 1990, la Iniciativa relativa a los PPME y la introducción de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) fueron fundamentales para lograr un empeño renovado de la comunidad internacional en reducir la pobreza y fomentar el desarrollo rural. Ahora bien, a medida que van cambiando el número de agentes y las formas de realizar actividades en el sector rural<sup>18</sup>, también ha cambiado la singularidad del FIDA.

---

<sup>15</sup> Se examinaron las prioridades institucionales en materia de desarrollo agrícola y/o rural de Dinamarca, Finlandia, Alemania, los Países Bajos, el Reino Unido, Suecia, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), el Banco Mundial, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Banco Africano de Desarrollo (BAfD), el Banco Asiático de Desarrollo (BAsD) y la Comisión Europea.

<sup>16</sup> Algunos organismos se refieren a las proyecciones sobre la pobreza rural recogidas en el *Informe sobre la pobreza rural en el año 2001*, pero no a sus consecuencias operacionales o en materia de políticas. No obstante, existen muchos temas comunes de incipiente aparición que también se reflejaron en dicho Informe. Véase asimismo la sección del capítulo 2 sobre la influencia del FIDA en las políticas.

<sup>17</sup> Entrevistas con funcionarios del PMD y la División de Asesoramiento Técnico (PT).

<sup>18</sup> El volumen de AOD destinado a las zonas rurales es todavía inferior al que se considera necesario para alcanzar los ODM, pero ha aumentado el número de agentes nacionales e internacionales que intervienen en el sector, lo cual plantea la necesidad de establecer asociaciones y alianzas más eficaces y de prestar más atención a la coherencia de las políticas. Ashley y Maxwell (2001) mencionan además la heterogeneidad cada día mayor de las propias zonas rurales, en particular entre las que poseen un potencial elevado y aquéllas cuyo potencial es reducido, las bien conectadas y las deficientemente conectadas, las zonas periurbanas y las remotas, además del impacto que tienen las transiciones demográficas y la propagación de las relaciones de mercado sobre el carácter del espacio rural.

1.19 El FIDA ha tratado de mantener una función propia, principalmente haciendo hincapié en su papel catalizador e innovador por conducto de sus proyectos financiados mediante préstamos y articulando un papel más importante para sí mismo en las asociaciones y el diálogo sobre políticas. No obstante, persisten problemas de fondo. En el actual Marco Estratégico se da un sentido claro a la misión y la finalidad del FIDA pero, como se señala en el IET, no se brinda una orientación coherente respecto de su ámbito concreto de intervención ni del valor añadido de su labor. Como ha habido relativamente pocos cambios en el modelo operativo y en la gama de instrumentos a disposición del Fondo, su capacidad para trabajar eficazmente en contextos nacionales en evolución corre peligro de verse comprometida. Al desplazarse a una actuación más amplia en el terreno de dar oportunidades a la población pobre de las zonas rurales, la focalización específica del FIDA en las zonas y los grupos más pobres podría verse eclipsada (recuadro 2).

1.20 Actualmente se le plantea al FIDA la cuestión clave de si debería ampliar su mandato aún más y abrazar un enfoque multisectorial del desarrollo rural e intervenir en nuevas esferas normativas — incluidas nuevas modalidades de asistencia— relacionadas con la reducción de la pobreza rural, o si debería dedicarse a ser una institución innovadora, dispuesta a asumir riesgos, que trabaja específicamente para apoyar el potencial productivo agrícola de los pobres, que a menudo viven en zonas difíciles y marginadas. Muchos más organismos están adoptando la primera opción<sup>19</sup>, pero la segunda no deja de plantear sus propios dilemas, entre ellos cómo lograr un equilibrio entre el apoyo a los pobres de las zonas marginales y el apoyo a las zonas con mayor potencial, y cómo lograr un equilibrio entre los riesgos y las ventajas de la innovación en los grupos beneficiarios que cuentan con recursos y capacidades limitados para absorber nuevos riesgos. En principio, se trata de una esfera en la que el FIDA debería poder aplicar competencias específicas, pero requiere un enfoque operativo mucho más claro de la innovación, para evaluar los riesgos y las ventajas, y un marco más claro para determinar cuáles son los grupos pobres destinatarios.

1.21 En la Evaluación Rápida Externa del FIDA de 1994 se señaló que "el grave problema con que tropieza el Fondo es que actualmente el mundo es un lugar más difícil para actuar en forma original e innovadora".<sup>20</sup> Además, se observaba que el verdadero peligro que corría el FIDA era el de ser dejado atrás y absorbido por otras instituciones —incluidas algunas de las más grandes— que se dedicaban a las mismas actividades. En 2004 la situación no ha cambiado mucho para el FIDA: el reto planteado consiste en demostrar su función peculiar basada en un enfoque claramente definido de la innovación, la selección, la asociación y el diálogo sobre políticas, prestando una atención clara a la consecución de resultados para la población pobre de las zonas rurales, especialmente, las personas más pobres, dentro de los esfuerzos mundiales concertados para alcanzar los ODM.

---

<sup>19</sup> Véase la nota 13.

<sup>20</sup> "Informe de la Evaluación Rápida Externa del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola" (1994), pág. 15.

**Recuadro 2: ¿Quiénes son los grupos-objetivo del FIDA?**

Un elemento fundamental de la identidad del FIDA desde sus inicios mismos ha sido la importancia que ha concedido a la focalización, en particular de las zonas y los grupos más pobres del espacio rural. En el artículo 7 del *Convenio Constitutivo del FIDA* se indica que, al asignar sus recursos, el Fondo se guiará por “la necesidad de aumentar la producción de alimentos y mejorar los niveles de nutrición de las *poblaciones más pobres* de los países más pobres con déficit alimentario [y] otros países en desarrollo”. En el *Informe Anual del FIDA* de 1980 se señalan los desafíos para luchar contra la pobreza rural y se afirma que “Es evidente que queda mucho por hacer en cuanto a la exploración de nuevos métodos para hacer llegar una asistencia eficaz a las poblaciones más pobres, hasta ahora las más olvidadas”. Si bien no se define quiénes son las “personas más pobres” en este contexto, la percepción que el FIDA se estableció para hacer frente a la pobreza de los grupos que habían quedado fuera de la corriente principal del desarrollo se confirma en un artículo de África Occidental de 1988, en el que se observaba que el FIDA era una especie de organismo modelo de desarrollo, puesto en marcha para ayudar a los más pobres de entre los pobres, aquéllos a los que no llegaban o no podían llegar los organismos más grandes (citado en el *Informe Anual del FIDA* de 1987).

Ahora bien, más recientemente la amplitud del grupo-objetivo del FIDA ha aumentado, convirtiéndose en un objetivo mucho más genérico, el de “dar una oportunidad a los pobres de las zonas rurales”. El examen de la cartera regional de África Oriental y Meridional realizado en 2003 es al respecto ilustrativo, ya que se refiere a distintos grupos-objetivo, que van desde las “personas necesitadas” y las “personas más pobres” a las “personas pobres de la población activa” y también a las “personas que no son pobres” (principalmente como beneficiarios indirectos). En el *Marco Estratégico del FIDA (2002-2006)* se hace hincapié en los obstáculos que la vulnerabilidad cotidiana entraña para los pobres de las zonas rurales, pero en la estrategia no se pone de relieve la condición particular de las personas más pobres o crónicamente pobres, ni se recoge una estrategia distintiva para seleccionar a las personas pobres de zonas marginales o atrasadas, estados con resultados económicos mediocres o zonas afectadas por conflictos. Aunque en el informe sobre el examen teórico de la EEI se constató que, en general, el FIDA realizaba muy bien la focalización geográfica, identificando zonas en gran medida pobres, estaba menos claro que los grupos seleccionados para participar en los proyectos financiados por el Fondo abarcaran específicamente a las personas más pobres —las crónicamente pobres o paupérrimas—. Aunque se reconoce que trabajar con los pobres, a menudo en lugares remotos o difíciles, es una de las tareas más difíciles de una IFI, en la EEI se dice que, debido a la ampliación de su misión, el FIDA ha perdido de vista en parte su focalización característica en los grupos más pobres y vulnerables, en momentos en que otras IFI y otros organismos conceden cada vez más atención a medidas de base amplia destinadas a mejorar las oportunidades y los servicios en las zonas rurales (acceso a los mercados, caminos rurales, extensión y crédito rural), tal vez a expensas de las necesidades de las zonas crónicamente pobres y marginales o atrasadas (*The Chronic Poverty Report 2004; Informe provisional sobre el ODM 1, 2004*).

## Capítulo 2 – La cartera de proyectos: resultados e impacto

### Tendencias de la asignación de recursos

2.1 En comparación con otras IFI, el FIDA es una pequeña organización cuyo programa anual de préstamos ascendió en 2003 a un cuarto de los concedidos por el Banco Africano de Desarrollo (BAfD) y alrededor del dos por ciento de los del Banco Mundial (BIRF y AIF). Ahora bien, el FIDA es un agente de cierta importancia en la agricultura y el sector rural en varios países y se centra en obtener un impacto multiplicador muy superior a su magnitud financiera, en parte gracias a la cofinanciación y en parte facilitando la ampliación de las inversiones.

**Cuadro 2: Comparación financiera entre el FIDA y otras IFI**

	FIDA	Banco Mundial	BAfD	BAfD	BID
Capital autorizado (millones de USD)		190 811,0	29 732,7	51,997	100 951
Préstamos (millones de USD)	n. d.	(19 000,0)	(6 277,3)	(4 141)	(9 309)
Deuda viva (millones de USD)	n. d.	(103 017)	(6 056,7)	(26 259)	(50 821)
Ingresos netos (millones de USD) <sup>21</sup>	68,6	5 344,0	256,75	436	2 433
Desembolsos (millones de USD)	258,8	18 940	1 424,9	3 816	8 902
Operaciones cofinanciadas (millones de USD)	124,9	3 000	2 948	2 418	1 320
Préstamos aprobados (millones de USD)	424,0	18 500	1 614,2	6 104,8	6 810,0
Donaciones aprobadas (millones de USD)	20,3	1 232	63,3	176,5	63,6
Otra financiación aprobada (millones de USD)	27,6	–	1 094,5	35,7	–
Gastos administrativos (millones de USD)	45,2	1 038	220	252,6	372,5
Número de proyectos aprobados	25	240	–	66	–

Las cifras se basan en los informes anuales correspondientes a 2003, salvo las del BAfD, tomadas del informe anual de 2002. El Banco Mundial comprende el BIRF y la AIF. El BAfD comprende el BAfD, el FAfD y el Fondo Fiduciario de Nigeria (NTF).

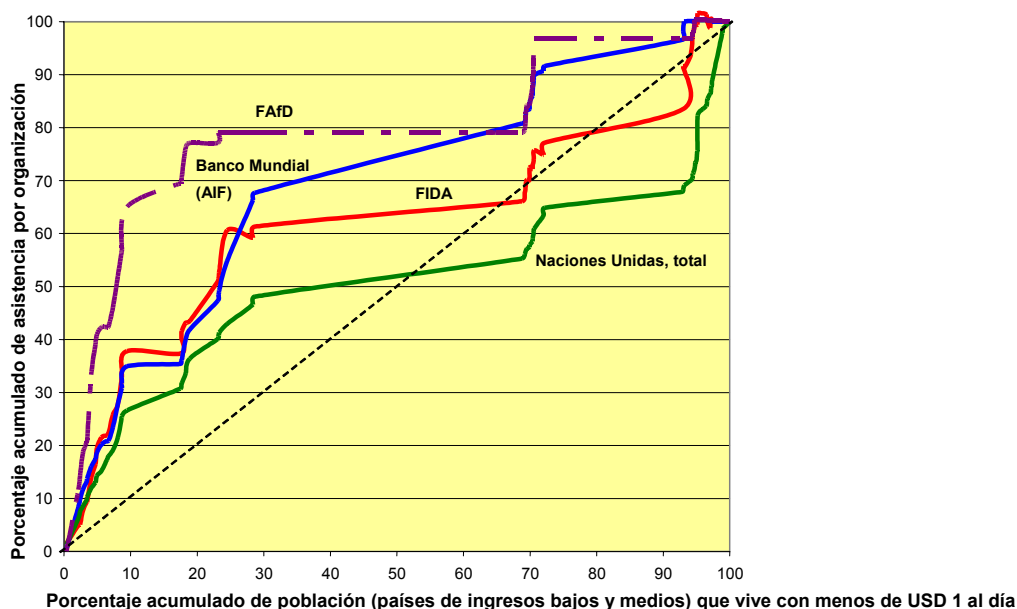
2.2 **La cartera de proyectos del FIDA es, en términos generales, favorable a los pobres.** Las *Políticas y Criterios en Materia de Préstamos* del FIDA dejan claro que se debe prestar atención prioritaria a los países y las poblaciones más pobres, tanto por lo que respecta al volumen de los préstamos como a las condiciones de favor en que se conceden.<sup>22</sup> Si comparamos la distribución de los

<sup>21</sup> Las cifras correspondientes al FIDA han sido tomadas del *Informe anual 2002*.

<sup>22</sup> En las *Políticas y Criterios en Materia de Préstamos* del FIDA se dice que “en las operaciones del Fondo, los países más pobres, cuyos problemas alimentarios requieran especial atención, tendrán prioridad tanto por lo que se refiere al volumen de los préstamos como a las condiciones de favor de los mismos...” (párr. 21). Los criterios seguidos para definir los países con prioridad alimentaria son: a) un ingreso por persona de menos de USD 500 anuales (precios de 1975); b) un déficit de cereales proyectado para 1985 de 500 000 toneladas o más, y/o un déficit de cereales del 20 por ciento, o más, con respecto al consumo estimado de cereales; c) el grado de malnutrición proteínico-calórica, en términos del porcentaje de la población malnutrida. Además, “corresponde a esta clase los países con una renta por persona de USD 500 o menos (precios de 1975), y los más pobres de ellos en términos absolutos deberán recibir, además, especial atención” (*ibid.*, párr. 22, nota 2). No figura en el documento citado una definición específica de quiénes son los más pobres en términos absolutos.

desembolsos del FIDA<sup>23</sup> en 2000-2002 con la de quienes viven en pobreza absoluta en el mundo, con menos de 1 dólar estadounidense al día, se confirma que los préstamos del FIDA en general son favorables a los pobres (gráfico 1). La curva de concentración de la asistencia (CCA) muestra que la mayoría de los recursos del Fondo se desembolsaron en los países más pobres (por encima de la diagonal del gráfico 1) y que se asignó un porcentaje menor —en gran medida en condiciones ordinarias— a países menos pobres y de ingresos medios (por debajo de la diagonal del gráfico 1). La CCA muestra también que, proporcionalmente, se concentra más asistencia del Fondo en los países más pobres pero relativamente pequeños. Cerca del 50 por ciento de la asistencia del Fondo en 2000-2002 se destinó a países de bajos ingresos en los que vive cerca del 20 por ciento de los pobres del mundo, la mayoría de ellos situados en el África subsahariana. Los países más grandes, algunos de ellos en mejor situación en promedio, con poblaciones pobres relativamente grandes, como China, la India e Indonesia, recibieron proporcionalmente menos asistencia del Fondo y algunos de los pequeños países de ingresos medios (en el extremo superior de la distribución), con menores poblaciones pobres, recibieron proporcionalmente más.

**Gráfico 1: Distribución de la AOD del FIDA, comparada con la de la AIF, el FAfD y las Naciones Unidas (2000-2002)**



<sup>23</sup> Datos sobre la AOD extraídos de la base de datos de estadísticas del desarrollo del CAD de la OCDE. La metodología se basa en trabajos recientes de Baulch (2003, 2004) y ha consistido en calcular las curvas de concentración de la asistencia (CCA). Agradecemos a Makiba Yamano y Bob Baulch, del Instituto de Estudios sobre el Desarrollo (IED), la ayuda que han prestado para crear estas CCA. Las curvas de concentración de la asistencia constituyen un instrumento gráfico útil para mostrar si la distribución de la asistencia para el desarrollo de un donante está orientada a los países más pobres o no. Si la mayor parte de la asistencia de un donante va a los países más pobres, la curva de concentración de la asistencia de ese organismo estará por encima de la línea diagonal de 45°. Si se orienta fundamentalmente a los países menos pobres y de ingresos medios, la curva estará por debajo de la línea diagonal. El eje X mide el porcentaje acumulado de poblaciones nacionales que viven con menos de 1 dólar al día, calibrado por los ingresos nacionales brutos medios de cada país (INB). Los países más pobres son computados al principio de la distribución. El eje Y mide el porcentaje acumulado de la asistencia prestada por cada organismo a los países beneficiarios.

2.3 La distribución de la asistencia de los proyectos del FIDA, salvo una o dos diferencias esenciales, es similar a la de otras organizaciones. La forma de la curva de concentración del Fondo refleja el hecho de que sus operaciones tienen lugar en países de ingresos medios y de ingresos bajos. En cambio, la AIF y el Fondo Africano de Desarrollo (FAfD) sólo prestan a países de bajos ingresos, motivo por el cual sus CCA están muy por encima de la línea de 45°. Las carteras de las otras organizaciones también cubren todos los sectores, no sólo el de los préstamos a la agricultura y el sector rural, lo cual puede explicar el porcentaje superior de fondos de esas organizaciones que se destina a los mayores países pobres — China, la India y Nigeria— en comparación con el FIDA. Por último, la asistencia del Fondo es considerablemente más favorable a los pobres que la general de las Naciones Unidas, como corresponde al amplísimo mandato de esta última organización.

2.4 **Los préstamos del FIDA por habitante pobre de zonas rurales son más elevados en los países menos pobres.** Aunque en general la distribución de la cartera de proyectos del FIDA es favorable a los pobres, en términos de distribución per cápita son los pobres de las zonas rurales de los países en mejor situación los que reciben proporcionalmente más recursos del FIDA. Los préstamos del Fondo por persona pobre de las zonas rurales oscilaron entre unos 10 centavos y aproximadamente USD 20 al año entre 1994 y 2003. Los niveles superiores se registran fundamentalmente en los países en mejor situación, como el Chile, Panamá, Paraguay y Túnez, y los niveles inferiores en los países más pobres y más poblados, como Bangladesh, la India y Viet Nam. No resulta claro a primera vista el motivo de que los niveles de préstamos por persona pobre de los países menos pobres sean superiores, pero puede suceder que haya niveles menores pero persistentes de pobreza aguda entre los colectivos a los que es más difícil llegar y por consiguiente mayores gastos de ejecución, más una mayor capacidad de absorber fondos en los países menos pobres. Los datos globales no revelan cuál es el grupo destinatario de la financiación del FIDA en estos países<sup>24</sup>, ni si los gastos de ejecución son superiores respecto a los países más pobres, pero, habida cuenta de las conclusiones del informe más reciente del Proyecto del Milenio acerca del logro de los ODM<sup>25</sup>, hay motivos para que preocupe el desajuste entre los niveles de préstamo per cápita en los países menos pobres y los de los países más pobres y más poblados<sup>26</sup>.

2.5 Los porcentajes regionales siguen siendo una parte fundamental del marco de la asignación de recursos del FIDA.<sup>27</sup> La distribución regional de los préstamos del FIDA durante el período de la EEI es fruto en gran medida de los porcentajes regionales de la asignación establecidos en 1997 para asegurar una “distribución geográfica justa de los recursos” conforme al principio de que ningún país o región debe recibir un porcentaje desproporcionado de los recursos del FIDA en un período dado.<sup>28</sup> Ahora bien, desde mediados del decenio de 1990 ha habido un esfuerzo concertado para asignar un porcentaje de recursos cada vez mayor al África subsahariana. En el gráfico 2 se recogen los datos promedio correspondientes a un intervalo trienal o cuadrienal, que confirman una difusión geográfica relativamente amplia durante todo el período de la EEI, habiendo aumentado el volumen de los recursos destinados al África subsahariana y habiendo disminuido considerablemente los volúmenes de préstamos a Asia en el período 2001-2003. Como África es la región que es menos probable que haya

<sup>24</sup> Aunque la estrategia regional para América Latina indica una focalización especial en las poblaciones indígenas y los colectivos y zonas a los que es difícil llegar.

<sup>25</sup> PNUD (2005): *Investing in Development – A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*, Proyecto del Milenio, Informe al Secretario General de las Naciones Unidas, Nueva York.

<sup>26</sup> Se llegó a una conclusión similar en un análisis de la cartera de proyectos rurales del Banco Mundial de 2001. La horquilla de los préstamos rurales del Banco por habitante de zonas rurales osciló entre USD 1 y USD 20 al año entre 1994 y 2000. En los países más ricos se registraron niveles superiores de préstamos por habitante de zonas rurales e inferiores en los países más pobres. Según un estudio de Beynon (2003), el porcentaje de la asistencia en condiciones favorables prestada por el FIDA a los países más pobres siguió siendo elevado, aproximadamente el 83 por ciento, aunque la proporción de la AOD per cápita destinada a los países de gran pobreza, en comparación con los de escasa pobreza, disminuyó ligeramente, del 1,32 al 1,22, lo cual quiere decir que los países de gran pobreza recibieron aproximadamente 1,2 veces más per cápita que los países de escasa pobreza en 1999-2000. Esta cifra estuvo muy por encima del promedio de las organizaciones multilaterales en conjunto (0,74 en 1999-2000), pero por debajo de la proporción equivalente de la AIF, el FAfD y el UNICEF.

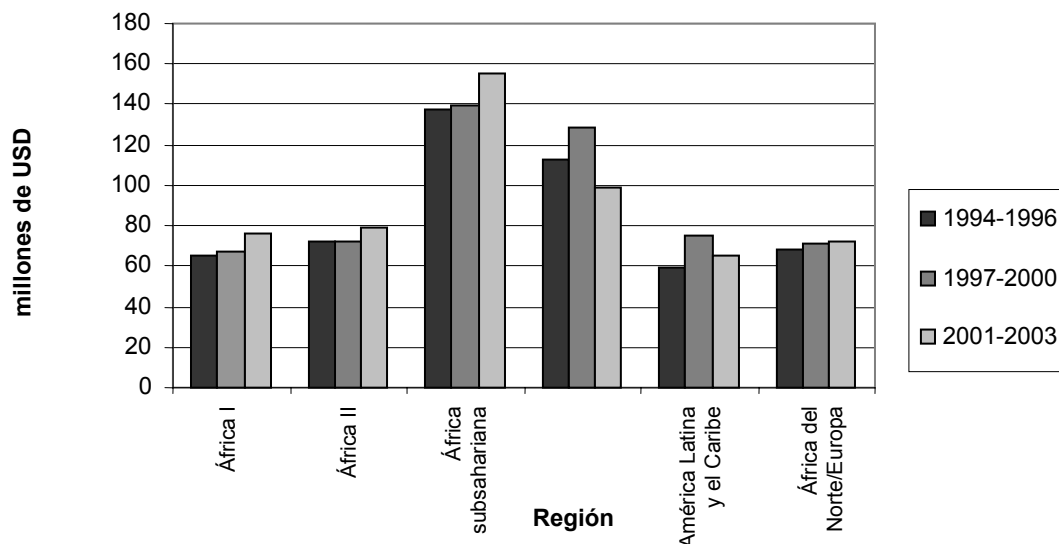
<sup>27</sup> Porcentajes que han sobrevivido incluso a las primeras rondas del nuevo PBAS.

<sup>28</sup> Los porcentajes regionales se calculan utilizando un promedio eslabonado de 3 años.



alcanzado los ODM en 2015, el que se focalice los recursos en ella es correcto, aunque los niveles de préstamos per cápita siguen estando muy por debajo de los de algunos países más pequeños y en mejor situación de América Latina y África del Norte.

**Gráfico 2: Préstamos medios del FIDA, por regiones y períodos (por años de aprobación)<sup>29</sup>**



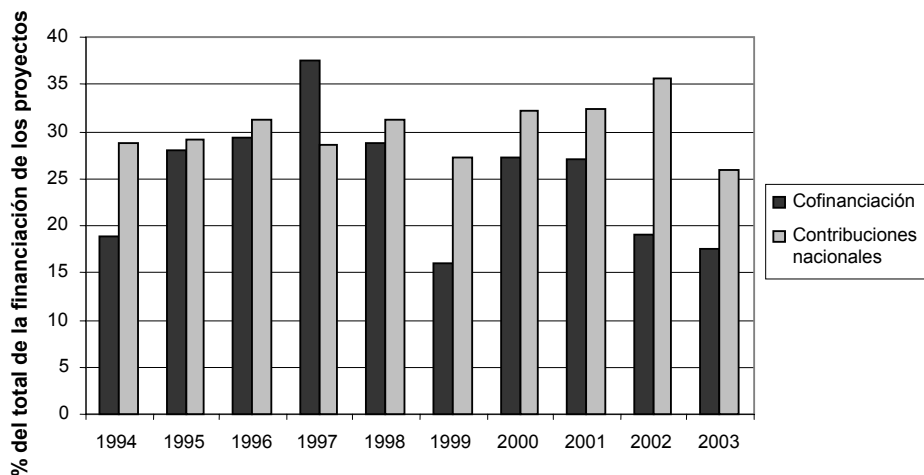
Fuente: SGCP.

**2.6 El FIDA ha obtenido, gracias a un efecto multiplicador, niveles considerables de cofinanciación,** pero los volúmenes varían considerablemente según las regiones y los años y, como es sabido, los desembolsos reales van a la zaga de los compromisos. De los USD 9 000 millones de financiación de proyectos durante el período de la EEL, el Fondo aportó directamente USD 3 900 millones. Los compromisos de cofinanciación de las IFI y los donantes ascendieron a USD 2 400 millones y las contribuciones de los gobiernos y los beneficiarios a USD 2 700 millones más. Lo anterior quiere decir que, por cada dólar aprobado directamente por el FIDA, el Fondo obtuvo compromisos de aproximadamente 1,3 dólares de otras fuentes, lo cual muestra a las claras la función que el Fondo sigue actuando de catalizador en la movilización de recursos.<sup>30</sup> Aunque el volumen total de la cofinanciación es impresionante, en realidad varía enormemente de año a año (gráfico 3) y de una región a otra. El porcentaje de la cofinanciación sobre el total de financiación de proyectos también ha disminuido a lo largo del tiempo, pasando de un promedio del 30 por ciento durante el período transcurrido hasta 1994 a un promedio del 25 por ciento desde ese año.

<sup>29</sup> Las dos regiones africanas del FIDA aparecen designadas como África I y II. En términos generales, comprenden, respectivamente, África Occidental y Central y África Oriental y Meridional. En los informes anuales del FIDA figura una lista de los países.

<sup>30</sup> La financiación suele estar por debajo de los compromisos, pero no se dispone de datos comparados para efectuar un análisis.

**Gráfico 3: Cofinanciación y contribuciones nacionales como porcentaje de la financiación total de proyectos (por año de aprobación)**



Fuente: SGCP.

2.7 En los acuerdos de cofinanciación interviene un amplio abanico de asociados: donantes bilaterales, bancos multilaterales, fondos, fundaciones y ONG —aproximadamente 70 en el último recuento— que en muchos casos aportan cantidades pequeñísimas para componentes o subcomponentes concretos.<sup>31</sup> Esta situación entraña forzosamente importantes costos de transacción para el FIDA, costos que han ido en aumento a medida que aumentaba el número de socios y que los propios donantes descentralizaban más sus decisiones en materia de asignación de recursos.<sup>32</sup> La imprevisibilidad de algunas corrientes cofinanciadas, sobre todo corrientes de donaciones para asistencia técnica, y el problema de obtener puntualmente fondos de contraparte es también un importante problema que influye en la ejecución de los proyectos.<sup>33</sup>

2.8 En la EEI no se ha podido efectuar un estudio detallado de los costos de la cofinanciación para los gobiernos prestatarios, pero, habida cuenta de la situación actual de la asistencia, se plantean claramente algunas tareas al FIDA. En primer lugar, debe determinar cómo adaptar el modelo tradicional de cofinanciación de proyectos a la orientación más general de los donantes hacia los programas sectoriales agrupados y el apoyo presupuestario general. Hay algunos indicios iniciales de que el Fondo está estudiando otras maneras de intervenir más directamente en programas sectoriales, pero todavía no está claro cómo influirá esta orientación en el enfoque actual de la cofinanciación de los proyectos.<sup>34</sup> En segundo lugar, debe determinar cómo conseguir que su planteamiento de la cofinanciación se ajuste a los principios de la armonización de las buenas prácticas y la alineación con éstas.<sup>35</sup> En principio, la cofinanciación debería ayudar a disminuir los costos que recaen sobre los prestatarios en la medida en que los donantes participantes desean racionalizar sus procedimientos y basarse más directamente en los mecanismos de presentación de informes y supervisión de los gobiernos. Hasta ahora, apenas se sabe nada acerca de cómo ha progresado el FIDA en esta dirección, y para el Fondo será una tarea esencial demostrar que ha avanzado antes del Segundo Foro de Alto Nivel sobre Armonización y Alineación para la Eficacia del Desarrollo, que se celebrará a principios de 2005.

<sup>31</sup> El recuento se basa en datos del SGCP y abarca todas las fuentes de financiación de proyectos del FIDA durante el período de la EEI.

<sup>32</sup> En el curso de los encuentros con funcionarios, varios GPP se refirieron al aumento del tiempo que deben dedicar a movilizar cofinanciación al haber aparecido, sobre todo entre los donantes bilaterales, maneras más descentralizadas de trabajar en los países.

<sup>33</sup> Véanse los recientes exámenes de las carteras regionales y el examen anual de los resultados de la cartera.

<sup>34</sup> Véase el reciente documento sobre los enfoques sectoriales analizado por la Junta Ejecutiva en septiembre de 2004, estrategia regional para África Oriental y Meridional de 2001.

<sup>35</sup> Declaración de Roma sobre la Armonización, 2003; CAD de la OCDE: *Good Practice Guidelines*; Plan de Acción de Marrakech, 2004, etc.

2.9 Hasta hace poco, las decisiones respecto de los volúmenes de préstamos en los países se han basado en una evaluación limitada de las necesidades regionales y nacionales y una evaluación caso por caso del desempeño en materia de ejecución del país que recibe los préstamos. De esta manera, el método ha funcionado hasta cierto punto, pero cada vez resulta menos coherente con las prácticas idóneas seguidas por las IFI.<sup>36</sup> Con el sistema de asignación de recursos basado en los resultados (PBAS), propuesto durante las negociaciones de la Sexta Reposición y que la dirección del FIDA está terminando de elaborar<sup>37</sup>, se pretende introducir un marco *ex ante* más transparente para orientar las asignaciones en los países, basado en una evaluación combinada de las necesidades, los resultados institucionales y de políticas a nivel de país y sector y los resultados de la cartera. El PBAS del FIDA es coherente con los planteamientos adoptados por otras IFI, ya que se basa en la Evaluación de las políticas e instituciones nacionales (CPIA) concebida por la AIF, pero, a diferencia de otros, consta también de una evaluación aparte de la calidad de la política rural y el entorno institucional de cada país.

2.10 El PBAS está todavía en curso de elaboración y no se espera que se aplique plenamente hasta 2005-2006. Algunos de los beneficios que puede reportar son una focalización institucional más clara en los resultados de los proyectos, los sectores y los países y una vinculación más firme entre las actividades del FIDA y las estrategias nacionales, en particular mediante el reforzamiento del nexo entre las actividades del FIDA y el diálogo sobre políticas referente al sector rural, cuestión ésta que en el examen teórico ya se dijo que constituía una laguna que era esencial colmar. Ahora bien, el PBAS se refiere fundamentalmente a decidir cuántos recursos y de qué tipo deben obtener los distintos países, basándose, entre otras cosas, en sus resultados en materia de políticas e instituciones. Una cuestión esencial que se plantea es si el FIDA cuenta con el abanico necesario de instrumentos para ajustar con eficacia su nivel de compromiso, como respuesta al ejercicio del PBAS. La experiencia de otras IFI indica que un planteamiento más selectivo de la asignación de recursos en el marco del PBAS suele significar volúmenes superiores de operaciones no crediticias y de donaciones que de operaciones de préstamos en contextos normativos difíciles.<sup>38</sup> El conjunto actual de préstamos, donaciones de asistencia técnica y, más recientemente, donaciones por países, del FIDA ofrece cierta flexibilidad, pero no se basa en un método sistemático de trabajo en distintos entornos normativos. Por ejemplo, no existe ningún documento de políticas en el que se establezca la mejor manera de desplegar los instrumentos del FIDA en distintos contextos o situaciones nacionales; tampoco existe un marco normativo claro para orientar la intervención a plazo medio en sectores o países cuyos resultados sean mediocres, ni mediante marcos normativos como los DELP, aunque ya se dispone de un borrador de documento de políticas para la intervención en países en situaciones posteriores a conflictos. Habida cuenta del tamaño relativamente pequeño del programa de préstamos del FIDA, otro problema es el del tratamiento equitativo de los países que ocupan puestos bajos en la CPIA o en la escala de los resultados de la política rural. Según el examen de la AIF 10-12 (Departamento de Evaluación de Operaciones – DEO, 2002), incluso en un sistema de asignación basado en los resultados establecido con criterios justos, como el que aplica la AIF, es un problema permanente la aplicación coherente y transparente de los criterios relativos a los resultados para garantizar el tratamiento plenamente equitativo de los países.<sup>39</sup> Esta situación, evidentemente, influye en la manera en que el FIDA y otras organizaciones colaboran con las poblaciones pobres en entornos normativos difíciles cuando es probable que el riesgo de conflicto e inseguridad sea mayor y que sea asimismo mayor que en otros lugares la necesidad de apoyo a largo plazo. Muchos de estos entornos han sido señalados como

---

<sup>36</sup> No obstante, el FIDA ha sido la primera organización de la comunidad de las Naciones Unidas que ha adoptado un PBAS.

<sup>37</sup> “Criterios y principios para la concepción y puesta en práctica en el FIDA de un sistema de asignación de recursos basado en los resultados” (REPL.VI/5/R.3); “Informe sobre la marcha de la aplicación del sistema de asignación de recursos basado en los resultados” (EB 2004/82/R.30).

<sup>38</sup> Banco Asiático de Desarrollo.

<sup>39</sup> El sistema de asignación basado en los resultados que aplica el Banco Mundial está en curso de replanteamiento, ya que la CPIA en que se basa, más que medir los resultados, mide las condiciones iniciales y los factores estructurales. Sólo se deberían seleccionar indicadores pertinentes para la misión del FIDA con el fin de orientar la elección de los instrumentos y la orientación de los préstamos en los distintos países.

necesitados de asistencia y apoyo particulares en el reciente informe del Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas (2004) para que los países, sobre todo los de África, puedan aproximarse al logro de los ODM. Todavía está por ver cómo influirá el PBAS en las perspectivas de la labor del FIDA en esos terrenos.

### **Tendencias y resultados de la cartera**

**2.11 Las corrientes agregadas de AOD han vuelto a los niveles de 1994, pero siguen disminuyendo las corrientes totales hacia la agricultura.** Tras un período de grave disminución durante mediados del decenio de 1990, el total de las corrientes de AOD a los países en desarrollo ha empezado a aumentar de nuevo. En cambio, las corrientes de recursos destinadas a la agricultura, en particular las multilaterales, han seguido disminuyendo durante la mayor parte del decenio, desde un máximo de USD 4 400 millones en 1996 a aproximadamente USD 2 900 millones en 2002. Un importante factor que ha contribuido a la disminución de las corrientes agregadas destinadas a la agricultura son los cambios en las modalidades de los préstamos multilaterales, ya que, concretamente, la AIF ha dejado de conceder directamente préstamos para agricultura, en parte por el mediocre historial de los préstamos agrícolas y en parte porque ha modificado su política a favor de un planteamiento más propicio del crecimiento rural y la reducción de la pobreza.

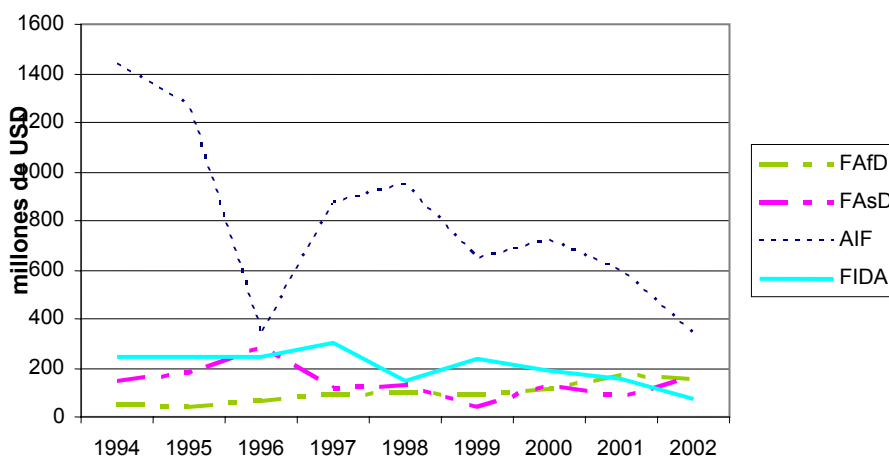
**2.12 Los préstamos del FIDA han reflejado en gran medida esta tendencia.** Aunque ha mantenido su contribución al total de la AOD para la agricultura<sup>40</sup> en aproximadamente el 5-7 por ciento durante la mayor parte del decenio (cerca del 13 por ciento de las corrientes multilaterales), desde 1999 las corrientes del FIDA destinadas a la agricultura empezaron a disminuir, cayendo a cerca del 2,4 por ciento del total de las corrientes en 2002 (es decir, el 8 por ciento de las corrientes multilaterales) (gráfico 4). Esta disminución se explica en gran medida por una reorientación de la AOD del FIDA, que ha pasado de estar dirigida a la agricultura a orientarse hacia la categoría más amplia de “multisectorial”, que comprende, entre otras, las actividades referentes al desarrollo rural (gráfico 5).<sup>41</sup> Aunque los datos están sumamente agregados, de ello se desprende que, a pesar de su mandato específico, el FIDA no pudo oponerse a la tendencia a la baja de las corrientes de asistencia para la agricultura en el decenio de 1990, ni directamente, aumentando el porcentaje de sus recursos destinados a la agricultura (aunque el impacto hubiese seguido siendo modesto, habida cuenta de la magnitud de la reducción de la asistencia de la AIF), ni indirectamente, persuadiendo a otros donantes mayores para que mantuvieran o aumentaran los recursos que destinaban a la agricultura. Antes bien, el FIDA ha seguido la tendencia de otras organizaciones en materia de desarrollo rural.

---

<sup>40</sup> Con inclusión de las actividades de silvicultura y pesca.

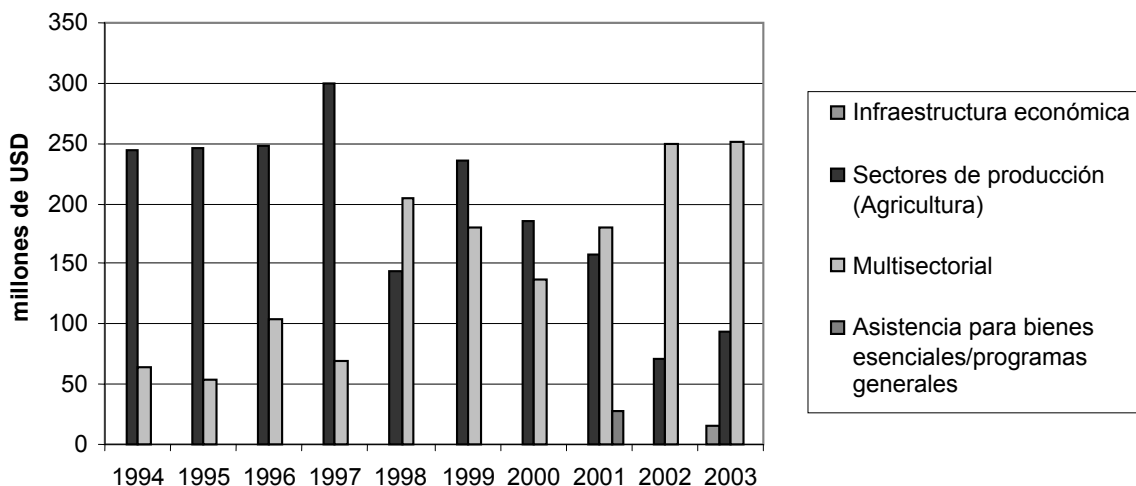
<sup>41</sup> Estos datos se basan en estadísticas y clasificaciones del CAD de la OCDE. La definición de “agricultura, pesca y silvicultura” abarca la política del sector agrícola, el desarrollo y los insumos agrícolas, los cultivos y la producción ganadera, el crédito agrícola, las cooperativas y la investigación, todos los aspectos de la política y el desarrollo silvícola, y la pesca. Se trata de una definición más amplia que la que utiliza internamente el FIDA, que distingue la agricultura de la ganadería, la pesca, la comercialización y la investigación.

Gráfico 4: Corrientes de AOD destinada a la agricultura del FIDA y de otras IFI, 1994-2000



Fuente: Estadísticas sobre el desarrollo internacional del CAD de la OCDE.

Gráfico 5: Corrientes de AOD del FIDA, por sectores escogidos, 1994-2002



Fuente: Estadísticas sobre el desarrollo internacional del CAD de la OCDE.

2.13 Los datos procedentes del Sistema de Gestión de la Cartera de Proyectos (SGCP) del FIDA muestran este cambio de la cartera del FIDA, pero con menos claridad (cuadro 3). El porcentaje de préstamos del FIDA destinados a la agricultura<sup>42</sup> varía enormemente a lo largo del período de la EEI, sin que se registre una tendencia nítida. Cuando se suma con el porcentaje de los recursos consagrados a la pesca, la ganadería y la investigación, con lo cual nos ajustamos mucho más a la definición del

<sup>42</sup> La agricultura, según el SGCP, abarca: los cultivos alimentarios, la silvicultura, los frutales, la horticultura, los cultivos comerciales de carácter industrial, el suministro de insumos, el apoyo institucional a los órganos agrícolas, la mejora de las tierras, la reforma agraria, la mecanización, la lucha contra las plagas, las semillas y la conservación de los suelos y el agua.

CAD de la OCDE, aparece una tendencia a la baja más clara.<sup>43</sup> El porcentaje de préstamos consagrados al desarrollo rural también ha aumentado a lo largo del tiempo (una vez más con variaciones según los años examinados), de manera similar a las cifras de la OCDE, al igual que el porcentaje del apoyo prestado a la comercialización y el nuevo Mecanismo Flexible de Financiación (MFF)<sup>44</sup>.

**Cuadro 3: Composición de la cartera, por tipo de proyecto (porcentaje de la financiación del FIDA), 1994-2002**

Tipo de proyecto	1994	1997	2000	2001	2002
Agricultura	38,1	50,2	36,6	14,7	37,4
Pesca				2,5	
Crédito	2,3	10,2	4,6	6,4	6,8
Riego	24,1	2,8	4,2	7,6	
Ganadería	3,3	4,5			
Comercialización		1,8		4,1	4,4
Rural	11,8	25,7	18,0	45,3	26,7
Investigación	20,5	4,7	10,4		3,0
Asentamientos					5,0
Programa de préstamos					
MFF			26,2	19,5	16,7

Fuente: SGCP.

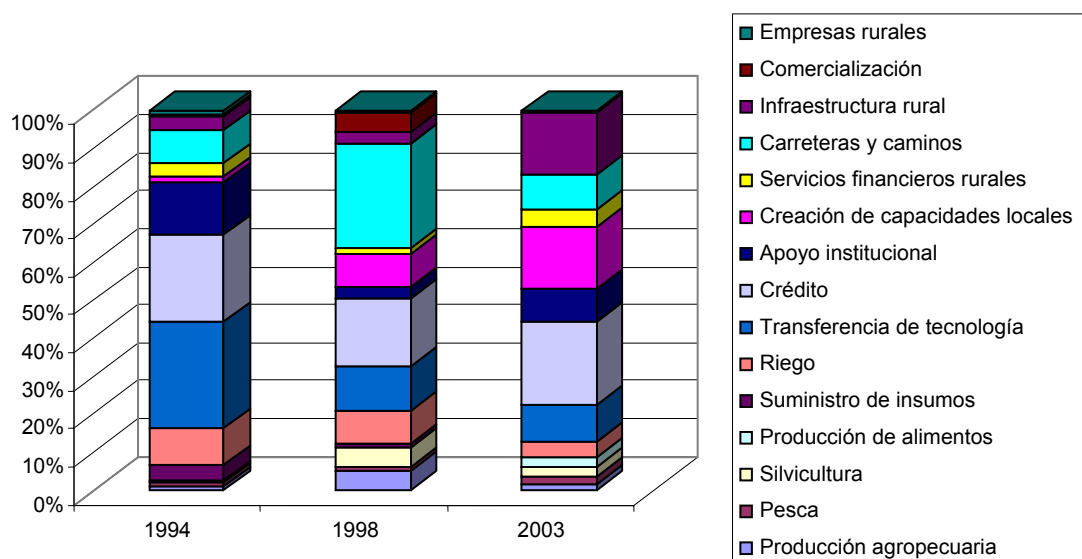
2.14 Ahora bien, la clasificación por tipo de proyecto no es una manera satisfactoria de aprehender los cambios que ha experimentado la cartera. La categoría de desarrollo rural es demasiado imprecisa, habida cuenta de que define más o menos a qué se dedica el FIDA, en lugar de un área de actividad o un objetivo de proyecto específicos. La inmensa mayoría de los proyectos que financia el FIDA tienen además componentes múltiples, muchos de los cuales corresponden a distintos tipos de proyecto, lo cual indica que es necesario establecer un sistema mejorado radicalmente de clasificación y supervisión de los proyectos financiados con préstamos dentro del examen de la cartera en curso. El examen de los componentes de los proyectos arroja un panorama algo más detallado, aunque todavía adolece de problemas de definición<sup>45</sup>. Los gráficos 6 y 7 muestran claramente que el Fondo cada vez se centra más en el apoyo institucional, la creación de capacidades locales, los servicios de financiación rural y la infraestructura rural. El aumento de la actividad en estos terrenos se efectúa en alguna medida a expensas de otros, como el suministro de insumos, la pesca, el riego y las empresas rurales, aunque el gráfico 7 indica también que, además de centrarse más en el cambio y la creación de capacidad a nivel institucional, el Fondo sigue financiando muchos de sus sectores más tradicionales, entre ellos la producción agropecuaria, los cultivos alimentarios y el crédito. Ese planteamiento comporta el peligro, sobre todo por tratarse de una pequeña institución, de que el programa se amplíe tanto que la cartera resulte todavía más difusa. Pueden hallarse algunos indicios de un aumento pequeño pero significativo del número medio de subcomponentes por proyecto. Estos indicios todavía no son claros, pero plantean la preocupación de que el programa sea cada vez más ambicioso y dé lugar a una cartera de proyectos cada vez más compleja y difusa.

<sup>43</sup> Puede que no baste el número de las observaciones efectuadas para constituir una tendencia, pero sí que apunta claramente en la dirección del cambio habido.

<sup>44</sup> El número de préstamos en el marco del MFF se ha limitado hasta que en un futuro próximo se efectúe una evaluación.

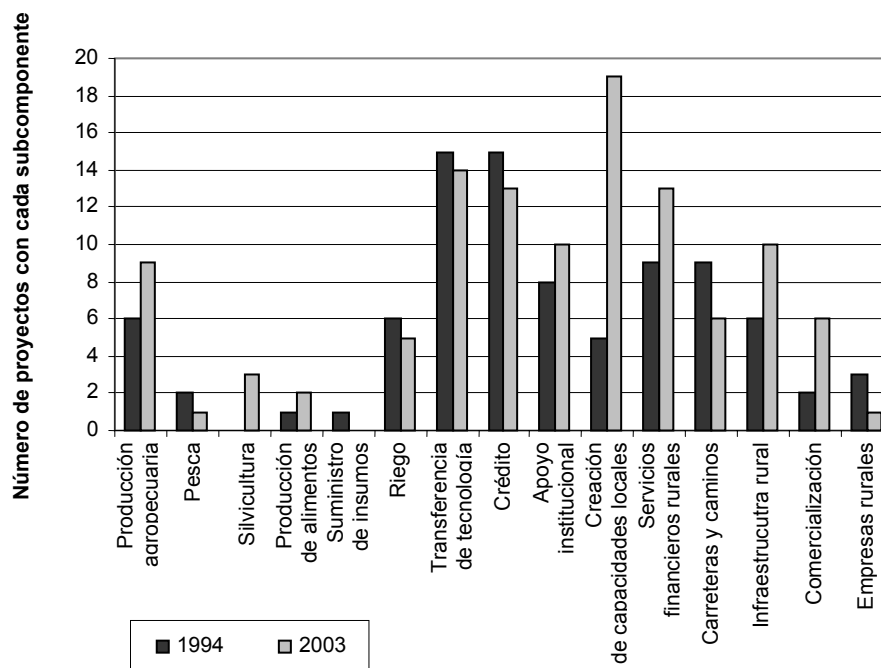
<sup>45</sup> Las descripciones de los subcomponentes son a menudo imprecisas y aparecen varias veces en cada proyecto. A los fines de este análisis, se depuraron los datos.

**Gráfico 6: Composición de la cartera, por valor de los subcomponentes: proporción de los subcomponentes en la financiación por el FIDA, 1994, 1998 y 2003**



Fuente: SGCP.

**Gráfico 7: Composición de la cartera: número de proyectos con cada subcomponente, 1994 y 2003**



Fuente: SGCP.

2.15 Los resultados de la cartera del FIDA son similares a los de otras organizaciones con las que el Fondo se puede comparar, aunque no hay motivos para caer en la autocomplacencia. Si comparamos la medición de los resultados de la cartera del FIDA con los de otras IFI importantes hallamos que el número de proyectos de bajo rendimiento en curso en el FIDA es ligeramente superior al número de proyectos en situación de riesgo del Banco Mundial y el BAsD, pero muy inferior a las mediciones equivalentes del BAfD y el BID (cuadro 4). Sin embargo, en esta comparación se han tenido en cuenta todos los tipos de actividades crediticias en todos los sectores, siendo así que se sabe que los sectores rural y agrícola son más arriesgados y que es más difícil trabajar en ellos. Por consiguiente, sería más adecuado efectuar una comparación entre el FIDA y la cartera de otras IFI en el sector rural, comparación que en la actualidad sólo se puede efectuar con respecto al Banco Mundial (cuadro 4). Si tomamos el año 2002, el único directamente comparable, los datos confirman que el FIDA obtiene resultados inferiores a los del Banco Mundial. Ahora bien, más importancia tienen las tendencias. En primer lugar, se registra una modesta mejora de los resultados de la cartera del FIDA desde 2000, y se tiene indicios de que la situación mejoró aún más en 2003. En segundo lugar, el porcentaje de proyectos en situación de riesgo de las carteras de actividades rurales y agrícolas del Banco disminuyó perceptiblemente entre 1997 y 2002 como consecuencia de un vigoroso programa de mejora de la cartera en toda la institución.<sup>46</sup>

**Cuadro 4: Resultados de la cartera: comparación entre las principales IFI**

Institución	Medición de los resultados de la cartera <sup>47</sup>	% del total de la cartera	Año
FAfD	Proyectos “en situación de riesgo” (número)	31	2003
Banco Mundial/AIF <sup>a</sup>	Proyectos “en situación de riesgo” (número) <sup>c</sup>	15	2002
BID <sup>b</sup>	Proyectos en situación de alerta (número)	29	2003
BAsD	Proyectos “en situación de riesgo” (número)	15	2003
FIDA	Proyectos de bajo rendimiento <sup>48</sup>	21	2003

Fuente: informes anuales respectivos sobre los resultados de la cartera o préstamos y proyectos de cada institución.

<sup>a</sup> Las cifras del Banco Mundial corresponden al ejercicio fiscal.

<sup>b</sup> En 2003 no se pudo encontrar una cantidad equivalente basada en el número de proyectos problemáticos.

<sup>c</sup> En el ejercicio fiscal de 2002, el Banco Mundial efectuó un ejercicio de refinamiento de las “banderillas” utilizadas para determinar los proyectos “en situación de riesgo”. Si esos cambios hubiesen entrado en vigor antes de publicarse el informe anual sobre el desempeño de la cartera, éste habría indicado que el porcentaje de proyectos “en situación de riesgo” se aproximaba al 19 por ciento en el ejercicio fiscal de 2002.

<sup>46</sup> El BID elabora un elenco cuantitativo de los proyectos agrícolas problemáticos o en situación de alerta. Las cifras correspondientes a 2002 arrojan un 7,9 por ciento de proyectos agrícolas problemáticos y un 32 por ciento en situación de alerta.

<sup>47</sup> Las IFI, salvo el FIDA, utilizan una metodología normalizada para evaluar los resultados de sus carteras. La expresión proyectos “problemáticos” se refiere a proyectos clasificados como “menos que satisfactorios” en cuanto a su ejecución y/o la probabilidad de alcanzar los objetivos de desarrollo. Proyectos “en situación de riesgo” se refiere a los proyectos realmente, o potencialmente, problemáticos (es decir, aquéllos que tienen tres o más banderillas “de riesgo”). El FIDA utiliza la expresión “proyectos de bajo rendimiento” para referirse a los proyectos que están sustancialmente por debajo de su objetivo o no registran ningún progreso, o un progreso escaso, en lo tocante a los objetivos de desarrollo. Esta definición está más próxima al concepto de proyecto problemático que utilizan otras IFI. En la actualidad, no existe una medida equivalente de “en situación de riesgo” con respecto a la cartera de proyectos del FIDA.

<sup>48</sup> Se trata de la estimación de una autoevaluación, carente de verificación externa independiente.



2.16 La necesidad de que el FIDA siga abordando la cuestión de los resultados de su cartera se plantea claramente a partir de los datos existentes. En el resto de este capítulo examinaremos más en detalle los motivos de que haya proyectos de bajo rendimiento, pero algunas hipótesis iniciales basadas en el IET son que los proyectos financiados por el FIDA están excesiva o insuficientemente diseñados y que hay problemas con su supervisión, sobre todo con el modelo de supervisión “a distancia”, que contrasta claramente con el planteamiento más práctico del Banco Mundial y de la mayoría de las demás IFI.<sup>49</sup>

**Cuadro 5: Comparación de los resultados de las carteras sectoriales**

Institución	Cartera	Año	Proyectos en situación de riesgo o proyectos de bajo rendimiento (%)
FIDA	Total	2000	25,7
		2001	24,9
		2002	24,9
Banco Mundial	Desarrollo rural <sup>b</sup>	1997 <sup>a</sup>	24
		2002	18
	Agricultura <sup>c</sup>	1997	27
		2002	16

Fuente: FIDA: “Examen de los resultados de la cartera”, 2003; Banco Mundial: *Informe anual sobre el desempeño de la cartera*, ejercicio fiscal 2002. Por las diferencias en la presentación de informes, no se dispone de series cronológicas comparables.

<sup>a</sup> Los años del Banco Mundial son en todos los casos ejercicios fiscales.

<sup>b</sup> Por “desarrollo rural” se entiende una clasificación temática del Banco Mundial que se refiere a todas las operaciones de inversión y basadas en políticas cuyo eje o contenido es el desarrollo rural.

<sup>c</sup> Por “agricultura” se entiende una clasificación sectorial que se refiere específicamente a las operaciones de inversión y las operaciones basadas en políticas en apoyo de actividades agrícolas.

2.17 Otra medida de los resultados de la cartera es el tiempo que transcurre desde que la Junta aprueba los proyectos hasta la efectividad del préstamo. El largo período transcurrido entre la aprobación y la efectividad puede indicar que son necesarias una serie considerable de actividades previas a la ejecución para que un proyecto siga adelante o bien que los proyectos que se presentan a la Junta no están del todo “listos”, lo que a menudo significa que el prestatario no ha satisfecho las condiciones básicas o que no se han cumplido las disposiciones de cofinanciación o los arreglos institucionales necesarios. En el cuadro 6 se muestran estimaciones sobre los plazos transcurridos durante el período objeto de evaluación y en el cuadro 7 se comparan los plazos medios de 1994 a 2003 en todas las divisiones regionales del FIDA. En el cuadro 8 se facilita una comparación reciente con otras IFI.

<sup>49</sup> Esta característica de exceso o insuficiencia del diseño se identificó en el IET (pág. 35) y describe la situación en que los documentos de evaluación *ex ante*, los documentos de trabajo y los debates del Comité de Examen Técnico (TRC) abordan muchas cuestiones detenidamente respecto de cada proyecto. Ahora bien, no está claro que se haya identificado de la manera correcta y que los formuladores, los equipos de elaboración de proyectos (PDT), el TRC y los evaluadores *ex ante* hayan concedido atención prioritaria al grupo esencial de los problemas de diseño, es decir, aquéllos de que dependen en última instancia los resultados y el impacto de los proyectos.

**Cuadro 6: Plazo medio (meses) transcurrido entre la aprobación por la Junta y la efectividad del préstamo, por años (por año de efectividad de los préstamos)<sup>50</sup>**

	Desde la aprobación por la Junta hasta la firma	Desde la firma hasta la efectividad	Desde la aprobación por la Junta hasta la efectividad
1994	4,3	7,0	11,4
1995	4,7	8,1	13,0
1996	3,1	8,3	11,5
1997	4,8	8,3	13,2
1998	6,8	8,6	15,6
1999	3,9	10,8	14,7
2000	5,2	9,0	14,2
2001	5,0	10,7	15,8
2002	7,4	9,8	17,3
2003	4,9	12,1	17,0

Fuente: SGCP.

**Cuadro 7: Plazo medio (meses) transcurrido entre la aprobación por la Junta y la efectividad del préstamo, por región (por año de efectividad de los préstamos)**

	Desde la aprobación por la Junta hasta la firma	Desde la firma hasta la efectividad	Desde la aprobación por la Junta hasta la efectividad
África Occidental y Central (PA)	5,0	10,0	15,1
África Oriental y Meridional (PF)	4,3	9,5	13,9
Asia y el Pacífico (PI)	3,0	7,3	10,3
América Latina y el Caribe (PL)	9,1	11,3	20,5
Cercano Oriente y África del Norte (PN)	4,2	8,7	12,9

Fuente: SGCP.

2.18 Durante el período objeto de la EEI parecen haber aumentado los plazos transcurridos,<sup>51</sup> aunque las variaciones de una división regional a otra son importantes. Los exámenes de las carteras regionales indican que los plazos más largos se deben a los problemas con que han tropezado los prestatarios para cumplir las condiciones necesarias para la efectividad de los préstamos, un problema particularmente agudo en América Latina. En algunos casos, ello se debe a que el FIDA ha querido asegurarse de que en las disposiciones en materia de ejecución del proyecto se reflejara plenamente un grupo-objetivo determinado; en otros casos, a la lentitud de la aprobación de las medidas legislativas esenciales o a las inestabilidades institucionales o políticas de mayor alcance. La aplicación de métodos de préstamo más flexibles también puede aumentar la fase previa a la ejecución, mientras se elaboran para las sucesivas fases de los préstamos los elementos activadores y las bases de referencia. Lo que no está claro es si el aumento de los plazos indica un problema más general del sistema en cuanto a la manera en que se gestiona dentro del FIDA la fase previa a la ejecución, en cuyo caso sería necesario adoptar medidas en un momento anterior de la fase de diseño de los proyectos para obtener el compromiso del prestatario y establecer disposiciones institucionales adecuadas para llevar adelante una fase efectiva de ejecución.

<sup>50</sup> Todos los datos se basan en el SGCP. Se excluyó del análisis el proyecto 241 (Haití), que experimentó retrasos desacomodadamente largos tras su aprobación, fundamentalmente a causa de dificultades políticas prolongadas.

<sup>51</sup> En este caso, las estimaciones son algo superiores a las que figuran en el “Informe sobre el estado de la cartera de proyectos” de abril de 2004.

En comparación con otras IFI, los plazos transcurridos en el FIDA se sitúan en el extremo superior de la distribución, lo que indica que la dirección del FIDA debe justificar más claramente si esta situación queda compensada por procesos más eficaces y resultados más sólidos.

**Cuadro 8: Resultados de las carteras del FIDA y otras IFI**

Institución	Tiempo transcurrido entre la aprobación por la Junta y la efectividad del préstamo
BAfD (2003)	8,4 meses
FAsD (2003)	+/-24 meses
Banco Mundial (ejercicio fiscal 2002)	8,2 meses <sup>1</sup>
BID (2003)	12 meses (mediana)
	14 meses (media)
FIDA (2003)	17,0 meses

<sup>1</sup> Únicamente proyectos de inversión.

**Puntos esenciales:**

- En términos generales, la asistencia del FIDA es favorable a los pobres, aunque los niveles de préstamos per cápita a los países más pobres y más poblados son inferiores a los correspondientes a los países menos pobres.
- El modelo de asignación de recursos utilizado hasta 2003 no se ajusta a las prácticas idóneas. El PBAS ofrece un criterio más transparente para identificar los problemas normativos e institucionales en los países y los sectores, pero no está claro en qué medida el FIDA pone la capacidad necesaria para reaccionar de manera más selectiva y coherente con el PBAS. La preocupación por que el trato a los países, sobre todo los situados en el extremo inferior de la escala normativa e institucional, sea pleno y equitativo es una característica de sistemas de PBAS asentados firmemente y es probable que siga siéndolo en el FIDA, habida cuenta de la limitación de sus recursos.
- Las tendencias de la AOD indican que se ha producido un desplazamiento general del apoyo agrícola directo hacia un apoyo rural más multisectorial. A pesar de su mandato específico, no parece que el FIDA haya conseguido convencer a otros donantes de la conveniencia de seguir dotando de recursos al sector agrícola. Aunque el Fondo mantuvo su contribución a la agricultura durante buena parte del decenio de 1990, más recientemente ha ampliado los terrenos en que interviene en dirección del desarrollo rural, el cambio institucional y la creación de capacidades, junto con otros donantes que trabajan en el sector.
- Según los datos sobre los resultados de la cartera, el FIDA está en una situación equiparable a la de la mayoría de las demás IFI, pero no hay motivos para caer en la autocomplacencia. Las cifras del FIDA se acercan más a las del Banco Mundial a finales del decenio de 1990, lo que indica que es necesario un gran impulso para mejorar la cartera y hacer que el FIDA siga el ritmo de las instituciones con las que puede compararse.

## Resultados de los proyectos y programas

2.19 El mandato del FIDA consiste fundamentalmente en identificar y diseñar proyectos y programas sostenibles que mejoren el bienestar de los pobres de las zonas rurales. Ya se ha descrito cómo, a lo largo del tiempo, el FIDA ha ampliado su mandato y ha asumido una función cada vez más importante en las actividades de los proyectos y el apoyo a la ejecución de los mismos. En esta sección analizaremos estas iniciativas y las evaluaremos utilizando los resultados de 20 evaluaciones de proyectos desde la fase de la visita al país (en el anexo 4 se trata más detalladamente esa cuestión). El

eje de esta sección serán los resultados de los distintos proyectos y programas en los países a que se refieren. Los mecanismos y procesos institucionales mediante los cuales ha variado a lo largo del tiempo el planteamiento aplicado por el FIDA para la elaboración de programas y proyectos se analizarán más detalladamente en el capítulo 3. En la sección siguiente se examina el impacto y la sostenibilidad de estos proyectos, llegándose a conclusiones acerca del grado en que el Fondo está cumpliendo su mandato y su misión.

**Recuadro 3: Características de la muestra de países**

El FIDA actúa en muy distintos contextos nacionales. Hay países de ingresos medios y bajos, países que alcanzan excelentes resultados en cuanto a reformas normativas e institucionales y otros que van muy por detrás. Hay países que van por buen camino para alcanzar los ODM para 2015 y otros difícilmente lo conseguirán. Algunos países están saliendo de períodos prolongados de conflicto y otros están hundiéndose más en ellos. La muestra de países de la EEI abarca varias de estas distintas características. En el cuadro 9 figura una serie de países clasificados conforme a su posición más reciente en la CPIA de la AIF, que mide los resultados institucionales y de políticas nacionales. Seis de los ocho países a los que se aplica esta medida figuran entre los que mejor resultados han obtenido. A pesar de sus buenos resultados macroeconómicos, por lo menos cinco de los países de la muestra será muy difícil que alcancen los ODM y todos ellos, salvo el Pakistán, forman parte del África subsahariana. Mozambique también ha salido recientemente de un período de conflicto prolongado y el Pakistán afronta graves riesgos de seguridad provocados por su posición geopolítica. Dos de los países de la muestra —Egipto y el Perú— son países de ingresos medios. Lamentablemente, la muestra es demasiado pequeña para poder verificar la relación estadística que pudiera haber entre las características de los países y los resultados de los proyectos, pero sí que tiene claramente importancia para que podamos comprender los problemas con que se tropieza a la hora de alcanzar un impacto sostenido en la pobreza.

**Cuadro 9: Evaluación de las políticas e instituciones nacionales (CPIA), 2003**

Quintilo de la CPIA	Países de la muestra de la EEI
Primer quintilo	Armenia, República Unida de Tanzania
Segundo quintilo	Bangladesh, Bolivia, Burkina Faso, Pakistán
Tercer quintilo	Mozambique
Cuarto quintilo	Guinea
Quinto quintilo	—

Nota: En la CPIA no figuran Egipto ni Perú por ser países de ingresos medios.

2.20 El cuadro 10 proporciona un resumen de las principales calificaciones por resultados a que han dado lugar las evaluaciones de los proyectos. Por lo que se refiere a la pertinencia con respecto a los objetivos institucionales y las prioridades de desarrollo de los países, los proyectos que financia el FIDA están dando buenos resultados. Todos los proyectos evaluados tenían por objeto disminuir la pobreza, directa o indirectamente, y la reducción de la pobreza es una de las prioridades —por no decir *la* prioridad— de la mayoría de los países que han recibido préstamos del Fondo. La efectividad es sustancial en dos terceras partes de los casos, pero con ello queda una tercera parte de los proyectos de la muestra que no obtienen resultados satisfactorios comparándolos con sus objetivos en materia de desarrollo.<sup>52</sup> La eficiencia es satisfactoria —elevada o sustancial— únicamente en la mitad de los proyectos evaluados e inferior a satisfactoria en la otra mitad. Naturalmente, el éxito de la ejecución de los proyectos financiados por el FIDA se basa en gran medida en el desempeño de los prestatarios. En la mayoría de los proyectos examinados en la EEI, los prestatarios alcanzan resultados relativamente satisfactorios, aunque hay claras posibilidades de mejorar. En conjunto, el desempeño de las IC y el FIDA es ligeramente inferior al de los prestatarios, a causa sobre todo de los problemas de supervisión

<sup>52</sup> Esa proporción es aproximadamente la misma que la de proyectos insatisfactorios registrada por Wappenhans en 1992 en toda la cartera del Banco Mundial. A raíz del informe de Wappenhans, que analizó la calidad de toda la cartera del Banco y no sólo de sus proyectos rurales y agrícolas (que en aquel entonces estaban obteniendo resultados peores que el promedio del conjunto del Banco), se puso en marcha un importante programa de mejora de la cartera de proyectos del Banco.

y las demoras del FIDA en lo tocante a corregir los proyectos de bajo rendimiento. Aunque la muestra contiene unos cuantos proyectos sobresalientes, en la EEI se constata que el actual modelo operativo no mejora los resultados de los proyectos en términos más generales.

**Cuadro 10: Resumen de las calificaciones de los resultados de los proyectos<sup>53</sup>**

(tamaño de la muestra: N = 20 proyectos, salvo cuando se indique otra cifra)	Elevados	Sustanciales	Modestos	Insignificantes	N
<b>Pertinencia:</b> la medida en que el proyecto se ajusta a las prioridades de desarrollo del país, la estrategia del FIDA y las necesidades de los beneficiarios.	60%	40%	–	–	20
<b>Focalización:</b> la medida en que el diseño se centró en las personas adecuadas con actividades apropiadas.	10%	55%	35%	–	20
<b>Eficacia:</b> el logro (efectivo o previsto) de los principales objetivos de las actividades de desarrollo.	0%	67%	33%	–	18
<b>Eficiencia:</b> la conversión económica de insumos o recursos en resultados y productos.	20%	25%	50%	5%	20
<b>Desempeño del prestatario:</b> el desempeño general de la administración y los ejecutores del proyecto.	25%	35%	40%	–	20
<b>Desempeño de la IC y el FIDA:</b> el desempeño general del FIDA y de los supervisores.	10%	45%	45%	–	20

### Resultados con respecto a la base de referencia

2.21 *Existe un elevado grado de semejanza entre los resultados de la EEI y los del ARRI de 2003.* El cuadro 11 muestra una gran similitud entre los resultados producidos por la EEI y los de los ARRI correspondientes a 2002 y 2003, lo cual significa que, aunque las muestras fueron elegidas de manera muy diferente, juntas constituyen un ejemplo bastante representativo de las inversiones del FIDA.

**Cuadro 11: Comparación entre los resultados de la EEI y los ARRI de 2002 y 2003 elaborados por la OE**

% elevados y sustanciales	Muestra de la EEI	ARRI 2003	ARRI 2002
Pertinencia	100	90	80
Eficacia	67	70	60
Eficiencia	45	50	50

<sup>53</sup> Las clases modales figuran en sombreado. No se consideró oportuno clasificar la eficacia de los proyectos en sus primeras fases de ejecución —el Proyecto de Desarrollo de Zonas de Secano (BADP), en el Pakistán, y el Programa de Desarrollo de Sistemas de Comercialización Agrícola (AMSDP), en la República Unida de Tanzania—; de ahí que el N de la eficacia sea 18 en lugar de toda la muestra de 20.

2.22 En cuanto a otras organizaciones que puedan servir de comparación, la única referencia documentada es la cartera del sector rural del Banco Mundial. Ya hemos comparado las cifras correspondientes a la cartera en curso (cuadros 4 y 5). Por lo que se refiere a los proyectos completados, las cifras del Banco Mundial muestran que, en promedio, el 67,5 por ciento de los proyectos del sector rural alcanzaron un resultado satisfactorio entre 1994 y 2003, frente al 68,9 por ciento del conjunto de la cartera.<sup>54</sup> Sin embargo, ha habido una tendencia al alza en los últimos años y en el ejercicio fiscal de 2002 el porcentaje de proyectos en el sector rural completados satisfactoriamente aumentó hasta el 81 por ciento, como consecuencia de los importantes esfuerzos desplegados por el Banco para mejorar la calidad de la cartera en el sector rural.<sup>55</sup> La calificación de resultados del Banco conjuga la pertinencia, la eficacia (efectividad) y la eficiencia. Si promediamos los resultados de la EEI correspondientes a los 20 proyectos conforme a estos tres criterios obtendremos un “equivalente de calificación por resultados” del 70,7 por ciento en es mismo período, cifra cercana a la estimación del Banco, pero, si la limitamos a los proyectos completados, disminuye al 61 por ciento<sup>56</sup>. La muestra de proyectos cerrados es pequeñísima y, en el mejor de los casos, la comparación debe considerarse indicativa, pero, en cualquier caso, lo que se desprende de ella es que el FIDA no puede darse por satisfecho con los niveles de resultados que sus proyectos alcanzan.

### ***Pertinencia de las inversiones del FIDA***

2.23 Las evaluaciones de los proyectos indican que existe un elevado grado de congruencia entre los objetivos de éstos y las prioridades de desarrollo de los países, las estrategias del FIDA y las necesidades de los beneficiarios.<sup>57</sup> Con todo, en una cuarta parte de los proyectos examinados el equipo de evaluación en el país de la EEI ha expresado fuertes reservas acerca de si la decisión en materia de inversiones fue la más pertinente, ya sea porque preocupa su concordancia con los objetivos estratégicos actuales del FIDA (Pakistán) o bien porque existe un desajuste entre la elección por el FIDA del instrumento y el contexto más general de la coordinación de la asistencia en el país (República Unida de Tanzania), o porque preocupa el hecho de que el apoyo unilateral por el FIDA a un aspecto determinado de la política oficial haya restringido sus posibilidades para perseguir un programa de desarrollo más progresista y en potencia más pertinente (Egipto, recuadro 4). Esta conclusión pone de relieve un problema más general de las estrategias del FIDA, que fue detectado en el curso del examen teórico.

---

<sup>54</sup> Banco Mundial: *Examen anual de la eficacia en términos de desarrollo 2003*, Departamento de Evaluación de Operaciones, Washington D. C. Las cifras han sido calibradas conforme al número de proyectos, no por desembolsos. Si se ponderan los resultados por desembolsos, la cifra asciende al 77 por ciento en los proyectos referentes al sector rural y al 78 por ciento en cuanto al conjunto de la cartera.

<sup>55</sup> Los resultados parciales correspondientes al ejercicio financiero 2003 indican una vuelta al promedio de 1994-2003, aunque cuando se dio a conocer el *Examen anual de la eficacia en términos de desarrollo* no se había evaluado un número importante de resultados correspondientes al ejercicio financiero 2003.

<sup>56</sup> Las cifras del Banco corresponden únicamente a proyectos completados. La muestra del FIDA de proyectos en curso comprende proyectos en distintas fases de ejecución. Es difícil efectuar una evaluación coherente de los resultados hasta que se está a punto de concluirlos, y es preferible efectuarla una vez terminada su ejecución.

<sup>57</sup> En cuatro proyectos —Proyecto de Desarrollo Sostenible de los Pueblos Indígenas del Beni (PRODESIB), Proyecto de Servicios de Asistencia Técnica para Pequeños Productores (PROSTA), Proyecto de Servicios Agrícolas en el Noroeste (NWASP) y Proyecto de Servicios Agrícolas (ASP)— se señala un elevado grado de congruencia con los documentos estratégicos del FIDA (el Marco Estratégico, la estrategia regional pertinente y el COSOP), aunque ello se debe en parte a que el diseño del proyecto es anterior a esas estrategias.

**Recuadro 4: Preocupación acerca de la pertinencia en Egipto**

En Egipto, el FIDA ha apoyado unilateralmente los esfuerzos del Gobierno encaminados a bonificar nuevas tierras y facilitar medios de sustento viables a personas desprovistas de medios y desempleadas, en gran medida mediante inversiones agrícolas. Ahora bien, el desarrollo de las zonas desérticas bonificadas ha sido objeto de controversias y, además, la importancia atribuida por el FIDA al respaldo de las inversiones agrícolas no coincide forzosamente con las principales prioridades de los beneficiarios previstos, habida cuenta de la inexistencia de infraestructuras y servicios, incluso los más elementales, en la mayoría de los asentamientos. De hecho, hay un debate acerca de si el FIDA está colaborando con los egipcios más pobres en conjunto, ya que los campesinos del Alto Egipto son más pobres y un número cada vez mayor de organismos está dirigiendo su atención a esta región.<sup>58</sup> Además, el principal asociado del FIDA, el Ministerio de Agricultura y Bonificación de Tierras, no es un socio natural en actividades de planificación e intervención participativas y de abajo arriba, ni en los aspectos más innovadores del desarrollo comunitario y la labor en materia de género, todo lo cual son aspectos esenciales de la ventaja comparativa que se considera que el FIDA posee. Una manera de avanzar sería exponer al Ministerio la labor innovadora de ONG como CARE, cuya actividad de investigación-acción sobre cultivos comerciales en pequeñas explotaciones en el Alto Egipto ha sido reconocida recientemente con una subvención del Banco Mundial

2.24 Los enunciados estratégicos del FIDA son enormemente permisivos y lo bastante imprecisos como para que casi cualquier labor con la población rural pobre parezca pertinente. En el examen teórico de la EEI (pág. 16) se observa, a propósito del Marco Estratégico para 2002-2006, lo siguiente: “El marco intelectual y normativo es enormemente permisivo, pues autoriza prácticamente todo y apenas descarta nada”. Las estrategias regionales son sólidas en lo referente a la calidad del análisis, la claridad de los objetivos (aunque no está tan claro el que éstos constituyan una guía adecuada para la asignación de recursos) y para fijar principios que orienten la programación en los países. En cambio, lo son menos en lo que se refiere a su reconocimiento de otras prácticas idóneas y conocimientos internacionales sobre el crecimiento económico y la reducción de la pobreza rural en el plano regional. El principal problema es la falta de indicadores claros para supervisar los progresos con respecto a los objetivos regionales (IET, párrafos 3.33 y 3.34). Del examen de 20 COSOP se desprendió que resultaban satisfactorios en cuanto a la alineación institucional, el grado de identificación local y de intervención de los interesados directos, la calidad de los análisis y las cuestiones relativas a la focalización. En múltiples aspectos, los COSOP siguen funcionando en gran medida como una suma de ideas relativas a proyectos en lugar de hacerlo como estrategias en los países que pueden facilitar la selectividad y la focalización. En concreto, los COSOP no están constituyendo el filtro riguroso necesario en la fase de identificación de los proyectos. Resultan muy útiles en cuanto a los análisis, pero lo son mucho menos para definir el ámbito específico del FIDA en las actividades de desarrollo. Es necesario también mejorar los vínculos con los procesos de los países, como los DELP, y articular modos de catalizar a otros agentes para llevar adelante ideas que pueden ser reproducidas. La vaguedad de la innovación y la insuficiencia de las medidas previstas para realizar actividades de SyE ponen de relieve los puntos débiles de este planteamiento.

***Eficacia de la ejecución***

2.25 ***Se prevé que sólo dos terceras partes de los proyectos financiados por el FIDA alcancen sus objetivos de desarrollo.*** La calificación de la eficacia mide el logro de los objetivos de desarrollo definidos por el proyecto. Dicho de otro modo, “en qué medida el proyecto ha logrado lo que se había propuesto”.<sup>59</sup> Conforme a esta medida, hay ciertamente algunos proyectos que obtienen resultados excelentes en la muestra de la EEI, pero, asimismo, son frecuentes graves problemas de ejecución (recuadro 5).

<sup>58</sup> En cuanto al programa en Egipto en conjunto, la EPP (2004, pág. 5) confirma la evaluación de la EEI y se observa en ella que existe menos pertinencia con respecto a las personas más pobres.

<sup>59</sup> Esta evaluación tiende a exagerar la eficacia en potencia, ya que los objetivos de algunos proyectos están incorrectamente estructurados, cuestión ésta que se explica en el anexo 4.

**Recuadro 5: Los problemas de diseño de los proyectos han incidido en la eficacia de su ejecución**

El diseño es un componente esencial de la calidad de la asistencia, la cual tiene consecuencias enormes en su eficacia.<sup>60</sup> El IET (capítulo 3) proporciona una descripción exhaustiva de los principales puntos débiles del diseño de los proyectos del FIDA. Hay una definición satisfactoria del objetivo, de los productos de los proyectos y de la conexión lógica entre ambos, pero no sucede lo mismo con los indicadores prácticos ni con los fines para poder conocer los resultados, lo cual refleja indecisión acerca de la adopción del marco lógico. El tratamiento de la sostenibilidad es endeble; los objetivos y las aspiraciones no aparecen respaldados por características prácticas en el diseño. La evaluación *ex ante* de la capacidad de ejecución, las motivaciones y las necesidades de apoyo de los gestores de los proyectos, los asociados y los supervisores es en general deficiente y en la documentación de los proyectos no se especifican medidas contra la corrupción.

Muchos de esos problemas del diseño menoscaban la efectividad sobre el terreno, como ilustran claramente los estudios en los países de la EEI:

- El Proyecto de Servicios Financieros Rurales y de Extensión Agraria en las Tierras Altas Meridionales – RFSP (República Unida de Tanzania) tiene un diseño confuso y exageradamente prescriptivo y la mayoría de los 27 riesgos detectados en el marco lógico deberían haber sido aclarados e internalizados durante la formulación y las negociaciones sobre el préstamo. Si no fue posible mitigar los riesgos en la fase de diseño, ya que el proyecto tenía por objeto un planteamiento nuevo y en gran medida no ensayado hasta entonces, tal vez hubiese sido preferible que se describiese explícitamente este componente en tanto que iniciativa experimental.
- Proyecto de Desarrollo Rural del Sudoeste – PDRSO (Burkina Faso): la lógica del proyecto era deficiente, con unos objetivos de desarrollo mal enunciados en torno a una finalidad del proyecto: que la comunidad identificara sus propias prioridades y maneras de trabajar. Además, faltaba una evaluación del impacto medioambiental (de la construcción de caminos) y había un riesgo elevado de desarrollar los fondos de los valles sólo con mecanismos insuficientes para reducir los riesgos.
- Proyecto de Desarrollo de Zonas de Secano (*Barani*) – BADP (Pakistán): se debería haber prestado más atención a la lógica de la intervención, comprendido el hecho de que el 80 por ciento de los ingresos procede de fuentes no agrícolas, los problemas que existen para que los servicios públicos lleguen a los pobres y la omisión en el documento de evaluación *ex ante* del proyecto de las consecuencias que podía tener la transferencia de competencias en gran escala en el Pakistán.

2.26 La mitad de los 16 proyectos de la muestra cuya ejecución está muy avanzada o ya ha concluido han padecido graves problemas de ejecución (no se tienen en cuenta los dos proyectos en Bolivia, que fueron interrumpidos por causa de fuerza mayor). Tres proyectos (los dos de Guinea y el PDRSO en Burkina Faso) están aquejados de deficiencias importantes e interrelacionadas: la extensión de la zona de trabajo, la población-objetivo y el número de componentes eran demasiado grandes y la selección del equipo de gestión de los proyectos estuvo por debajo de la norma.

2.27 El que el diseño de la mitad de los proyectos revisados por la EEI se modificara a mitad de período, muchos de ellos de manera sustancial, pone más claramente de manifiesto la amplitud de los problemas de ejecución. Es notable que los problemas que requirieron modificar el diseño se concentraran en el momento de la revisión a mitad de período en lugar de haber sido resueltos anteriormente en el curso de la ejecución. Siete proyectos de la muestra (el 35 por ciento) resultaron aplazados considerablemente, con una bajísima eficacia durante varios años, hasta que se aplicó una modificación importante a raíz de las respectivas revisiones a mitad de período.<sup>61</sup> Aunque no es raro que haya que efectuar modificaciones en el diseño de cualquier proyecto de desarrollo y, en cierta

<sup>60</sup> Como ha demostrado empíricamente la obra de W. Wane (2004): *The Quality of Foreign Aid: Country Selectivity or Donors Incentives?*, World Bank Policy Research Working Paper 3325, junio de 2004.

<sup>61</sup> Fueron los proyectos siguientes: AqDP (Bangladesh), PDRSO (Burkina Faso), EDNASP (Egipto), PD-PEF (Guinea), PD-PAPE (Guinea), NAFP (Mozambique) y PF-ACP (Pakistán).



medida, es incluso deseable hacerlo habida cuenta de las variaciones del contexto del proyecto, el número de modificaciones sustanciales en los diseños y sus consecuencias en la eficacia (y la eficiencia) en los primeros años de ejecución indican que es necesario efectuar algunas modificaciones de importancia en los instrumentos de los proyectos del FIDA.<sup>62</sup>

### *Eficacia de la focalización*

**2.28 Diseñar proyectos favorables a los pobres no siempre implica una focalización eficaz sobre el terreno.** De un examen de la bibliografía pertinente se desprende que la calidad de la focalización en la pobreza guarda estrecha relación con que los resultados de los proyectos sean mejores.<sup>63</sup> El FIDA ha determinado que la focalización es un mecanismo esencial para conseguir que los colectivos rurales más pobres y marginados se beneficien de las inversiones que el Fondo financia, pero esta noción resulta debilitada por los mensajes confusos que se deducen de frases como “las personas pobres económicamente activas” y “los pobres de las zonas rurales con capacidad productiva”, cuya interpretación no es ni clara ni sencilla. A partir de los documentos de los proyectos, el IET calificó de mayoritariamente satisfactorio en la fase de diseño el planteamiento de la focalización seguido por el FIDA. En cambio, los estudios en los países registraron varios problemas en lo tocante a concretar esos diseños en mecanismos eficaces de focalización sobre el terreno. El 65 por ciento de la muestra ha obtenido la calificación de elevada/sustancial en cuanto a la focalización general —áreas pobres y grupos funcionales pobres (pequeños campesinos y pescadores artesanales)—, pero sólo el 40 por ciento ha obtenido esa misma calificación en cuanto a focalizar a los colectivos más pobres de la zona-objetivo (cuadro 12)<sup>64</sup>.

**Cuadro 12: Evaluación de la focalización<sup>65</sup>**

<i>(tamaño de la muestra: 42 proyectos)</i>	Satisfactoria %	Insatisfactoria %	Tamaño de la muestra
Focalización general (examen teórico)	83	17	42
Focalización general (visitas a los países)	65	35	20
Mujeres (examen teórico)	81	19	42
Mujeres (visitas a los países)	58	42	19
Personas más pobres (visitas a los países)	40	60	20

Fuente: Examen teórico de la EEI y calificaciones del formulario 5.

<sup>62</sup> El MFF tiene por objeto facilitar un enfoque más gradual y adaptable del diseño que permita tener en cuenta los cambios que se produzcan en las condiciones del entorno, pero todavía no se dispone de resultados de evaluación sistemáticos para saber si está resultando o no más eficaz que el enfoque tradicional de los proyectos del FIDA.

<sup>63</sup> D. Coady, M. Grosh y J. Hoddinott. (2003): *A Review of Targeting Approaches*, Banco Mundial, *Social Safety Nets Primer Notes*, n.º 10, 2003.

<sup>64</sup> En el FIDA no hay definiciones claras de qué se entiende por “pobre” y “más pobre”. Las definiciones mundiales de “los pobres” se refieren a todas las personas que viven con menos de 2 dólares al día y las de “los más pobres” (o pobres absolutos) a aquéllas que viven con menos de 1 dólar al día. En los documentos de los proyectos que forman la muestra de la EEI no se utilizan ampliamente esas definiciones. Para averiguar si los proyectos estaban focalizados eficazmente o no en los colectivos pobres y más pobres, los equipos de la EEI se basaron en gran medida en los datos de SyE de los proyectos (cuando existían) y en las evaluaciones y clasificaciones efectuadas por los beneficiarios y los equipos de gestión de los proyectos.

<sup>65</sup> Los porcentajes “satisfactoria” e “insatisfactoria” son la suma, respectivamente, de elevada/sustancial y modesta/insignificante.

2.29 Los diferentes resultados obtenidos en materia de focalización sobre el terreno se deben al escaso desarrollo de los mecanismos de focalización en la fase de diseño y a la insuficiencia de los mecanismos de ejecución para evitar el acaparamiento de los beneficios. Esta situación impide proporcionar orientación explícita y procedimientos en materia de focalización a los asociados en la ejecución: garantizar que los mecanismos de diseño y ejecución eviten que grupos en mejor situación acaparen los beneficios y que se preste la debida atención al seguimiento y la supervisión de la eficacia de la focalización y la transmisión de esta información para su incorporación en las decisiones de la dirección de los proyectos.<sup>66</sup> Lo primero que se necesita es un marco normativo más claro sobre focalización que sirva de orientación en la labor de los proyectos. La inexistencia de criterios claros en el diseño para identificar a los colectivos pobres, o de directrices en materia de focalización con miras a la ejecución, ha sido detectada en una evaluación efectuada por la OE de la descentralización en tres programas en los países que se publicará en breve. El estudio indica que, si no se puede identificar claramente a los pobres beneficiarios de los proyectos, resultará difícil atribuir al FIDA los cambios que se produzcan en sus circunstancias.<sup>67</sup>

### **Eficiencia**

2.30 **En la mitad de los proyectos del FIDA, aproximadamente, no se hizo un buen uso de los recursos invertidos.** Sólo se calificó de elevada o sustancial la eficiencia del 45 por ciento de los proyectos de la muestra, y la mitad de los proyectos obtuvieron resultados modestos. Estos porcentajes son similares a los del ARRI de 2003, en el que la eficiencia del 50 por ciento de los proyectos se calificó de elevada o sustancial.

2.31 El análisis y la planificación económicos no siempre se ajustan a la índole real de las inversiones. El IET registra fallos en la calidad del análisis económico, en particular el que se siga utilizando el planteamiento tradicional del presupuesto basado en los cultivos, incluso cuando un porcentaje considerable de los préstamos de los proyectos financia actividades cuya finalidad última en gran medida no se conoce de antemano (inversiones sociales, fortalecimiento de instituciones de microfinanciación) o procesos indirectamente productivos e inversiones de capital (formación de grupos).<sup>68</sup> Hacen falta indicadores de la eficiencia más coherentes para promover la eficacia en función de los costos. El proyecto PF-ACP, en el Pakistán, ilustra estos problemas, al pasar a ser antieconómico cuando se incluye en el análisis el anterior proyecto de rehabilitación financiado por el BASD. Sólo se podría justificar económicamente el proyecto basándose en el argumento de los “costos irrecuperables”, pero en la evaluación *ex ante* nunca se abordó esta cuestión. No se efectuó un análisis económico al concluir el proyecto (aunque el BASD dice que lo realizará).

### **Desempeño de los prestatarios**

2.32 Varios de los problemas de ejecución señalados escapan en gran medida al control del FIDA, ya que tienen que ver con que no se haya presupuestado la cofinanciación o se deben a dificultades provocadas por el diseño y las disposiciones en materia de ejecución. La evaluación examinó también el desempeño de los prestatarios, que cabe deducir fundamentalmente de las disposiciones tomadas para la gestión de los proyectos.

---

<sup>66</sup> En un examen reciente de la focalización efectuada en 122 proyectos de 48 países, D. Coady, y colaboradores (2003: 64-5) concluyeron que “la calidad de la ejecución tiene enorme importancia para los resultados en materia de focalización”.

<sup>67</sup> FIDA (2004): *Thematic Evaluation of IFAD's Performance and Impact in Decentralizing Environments: Experiences from Ethiopia, United Republic of Tanzania and Uganda*, OE.

<sup>68</sup> En la publicación *Instrumentos de decisión en la financiación rural* (2003) figuran métodos extraídos de prácticas idóneas que pueden utilizarse en proyectos respaldados por instituciones de microfinanciación pero al parecer se trata de una excepción.

2.33 **La eficiencia queda a menudo comprometida por una gestión de los proyectos que no llega a ser satisfactoria.**<sup>69</sup> En el 40 por ciento de los proyectos, el desempeño de los prestatarios en materia de gestión y ejecución de los proyectos ha sido calificado de modesto. Ahora bien, los problemas de gestión de los proyectos no son algo que sólo suceda en el FIDA, pero sí que es notable la respuesta relativamente lenta de algunos GPP del Fondo cuando surgen problemas de gestión y la tendencia a esperar hasta la revisión a mitad de período para aplicar medidas correctivas. El largo período de espera hasta que se modifica el diseño de los proyectos menoscaba su eficiencia, por lo menos a corto plazo.

2.34 Existen buenos ejemplos de gestión de proyectos y en las visitas a los países se constató que el uso de las licitaciones ha sido un importante factor al respecto, como respaldan los estudios del Perú, la República Unida de Tanzania y el Proyecto de Respaldo del PAMA. en Mozambique (PAMA), donde se contrató mediante licitación a los equipos de gestión. La selección de gestores y personal de los proyectos capaces, junto con una identificación estrecha con los objetivos de los proyectos, se traduce en una mejora de la adopción de decisiones y en los resultados sobre el terreno. Otras unidades de gestión de proyectos que se ha considerado que obtienen buenos resultados son: Proyecto de Servicios Agrícolas en el Noroeste (NWASP) y el Proyecto de Servicios Agrícolas (ASP), ambos en Armenia; el Proyecto de Desarrollo de la Pesca Artesanal en Nampula (NAFP), en Mozambique; el Proyecto de Apoyo a la Microempresa Rural (PAMER), en Burkina Faso, y el Proyecto para el Sector de Desarrollo de Recursos Hídricos en Pequeña Escala (SSWRDSP). en Bangladesh.

2.35 Ahora bien, en muchos casos la gestión de los proyectos no es satisfactoria. En 8 de los 20 proyectos (el 40 por ciento), el desempeño de los prestatarios se ha calificado de *modesto*. Otros 5 proyectos de la muestra son muy nuevos y todavía no ha transcurrido tiempo bastante para que surjan problemas de gestión. El examen teórico (párrafos 3.83-3.85) puso de manifiesto además problemas en la gestión de los proyectos, en concreto, el análisis de la capacidad y el empeño reales entre los ejecutantes previstos. La evaluación incorrecta de la situación institucional hace que en las disposiciones sobre gestión no se aborden los problemas subyacentes. De los estudios en los países se han desprendido dos cuestiones fundamentales: i) que primero se deja que surjan problemas relacionados con la gestión, cuestión ésta vinculada a la lejanía del FIDA durante la ejecución y a la supervisión “a distancia” de que se habla más adelante en este capítulo, y ii) que cuando existen problemas de gestión menos graves, persisten sin que sean abordados en gran medida durante varios años.

### **Desempeño de las instituciones cooperantes y apoyo del FIDA**

2.36 **Se puede hacer que funcionen las disposiciones actuales sobre supervisión, pero la mayoría de las veces la supervisión no se efectúa plenamente** (recuadro 6). Las conclusiones acerca de la supervisión coinciden con las de la OE, según la cual el modelo de supervisión aplicado en los proyectos que el FIDA apoya acaso no sea el más eficaz para mejorar los resultados de los proyectos, sobre todo habida cuenta del planteamiento seguido por el FIDA en materia de innovación y reproducción.<sup>70</sup> Los resultados de la supervisión de 9 de los 20 proyectos (el 45 por ciento) han sido calificados de modestos (evaluación tanto de las IC como del FIDA) y el 55 por ciento restante registra algunos problemas concretos, aunque en general sus resultados han sido calificados de sustanciales. Así pues, esa situación arroja cifras desfavorables en comparación con la evaluación más reciente del Grupo de Garantía de Calidad del Banco Mundial, según la cual la calidad de la supervisión de los proyectos rurales fue plenamente satisfactoria en el 90 por ciento de los casos en el ejercicio fiscal 2002.<sup>71</sup>

<sup>69</sup> La evaluación primaria del desempeño de los prestatarios efectuada por la EEI se ha realizado examinando las disposiciones sobre gestión de los proyectos.

<sup>70</sup> *Corporate-level evaluation of supervision modalities in IFAD-supported projects* (Evaluación a nivel institucional de las modalidades de supervisión de los proyectos apoyados por el FIDA) (2003).

<sup>71</sup> Sin embargo, hay que tener en cuenta los diferentes enfoques de la supervisión en cada una de estas dos instituciones: para el Banco la calidad de la supervisión es más bien un instrumento para medir únicamente su propio desempeño, a diferencia del FIDA, donde el papel y el desempeño de las IC son fundamentales.

**Recuadro 6: Hacer que la supervisión funcione adecuadamente dentro del sistema actual**

En Armenia, el personal directivo del proyecto se muestra favorable a que la supervisión esté a cargo tanto de la IC como del GPP y considera que ello ayuda a mejorar el desempeño. La función proactiva y central del GPP es un importante factor fortalecedor, pues permite:

- hacer aportaciones activas durante las fases de identificación y formulación para garantizar que el diseño del proyecto sea correcto;
- ejercer cierto grado de influencia para que se seleccione a un supervisor capaz;
- aprovechar las fortalezas de la IC, entre otras cosas para verificar las condiciones del préstamo, ocuparse de los desembolsos y suministrar conocimientos especializados o sobre temas fiduciarios;
- visitar los lugares del proyecto por lo menos una vez al año y hasta tres veces durante las fases iniciales más críticas;
- establecer una relación satisfactoria con el personal directivo del proyecto, que comprenda el mantenimiento de comunicaciones frecuentes (por ejemplo, mediante respuestas rápidas a los correos electrónicos y faxes), y
- participar activamente en las misiones encargadas de las revisiones a mitad de período, con inclusión de visitas sobre el terreno y la redacción de los informes.

2.37 **Las relaciones entre los GPP y los proyectos son un elemento esencial de la función de supervisión del FIDA**, porque el GPP es el único representante del FIDA que puede analizar los problemas técnicos y garantizar que los objetivos, la focalización y las prácticas de ejecución no se aparten de las políticas del Fondo. Aunque la mayoría de los GPP se perciben de manera positiva, normalmente los funcionarios de los proyectos apenas interactúan con el resto del FIDA. En Armenia, por ejemplo, el/los GPP y las IC de los proyectos NWASP y ASP tienen una imagen positiva para la dirección de los proyectos, pero, aparte de este grupo reducido, son pocos los demás funcionarios del FIDA que intervienen activamente en ellos. De modo similar, en Burkina Faso, hay un bajo nivel de relación entre los funcionarios del proyecto y otros funcionarios del Fondo destinados en Roma. Son pocos los documentos del FIDA que se ponen a disposición de los funcionarios de los proyectos, cuya familiaridad con los objetivos más generales del Fondo es relativamente escasa. La estrecha base de contacto entre las autoridades de los países y del FIDA limita el ámbito en que es posible la interacción, hace que el GPP deba asumir grandes responsabilidades y disminuye la capacidad de sus colegas del FIDA de “poner en tela de juicio” las decisiones acerca de los proyectos. Estos puntos son la característica del actual modelo operativo del FIDA y se tratan más en detalle en los párrafos 3.2 y siguientes del capítulo 3.

2.38 La muestra de países de la EEI es demasiado pequeña para extraer conclusiones acerca de la presencia sobre el terreno y la supervisión directa. En Mozambique y la República Unida de Tanzania, la iniciativa de instaurar un oficial de enlace ha ayudado a colmar la laguna en el terreno de la comunicación, pero, en el caso de algunos interesados directos, ello ha ido acompañado de la inexistencia de verdaderas facultades delegadas a los oficiales de enlace dentro del FIDA. En el Perú, el GPP destacado en el país ha contribuido a la cartera sobre todo mediante un mayor apoyo a la ejecución (aunque con falta de influencia en Bolivia). En Armenia, la supervisión directa del NWASP dio buenos resultados en términos generales, pero no sin los correspondientes costos. De hecho, actualmente el GPP prefiere asumir un papel esencial en las misiones de supervisión, pero delegando las responsabilidades administrativas y fiduciarias a una IC competente.

**Puntos esenciales:**

- **Pertinencia:** La concordancia entre los objetivos y las necesidades es elevada, pero el Marco Estratégico del FIDA, y en menor medida las estrategias regionales y nacionales, no contienen filtros eficaces para una buena focalización. No existe una base clara para rechazar un proyecto. Concretamente, no existe ninguna oposición verdadera a las nuevas propuestas en la fase de identificación.
- **Eficacia:** Dos terceras partes de los proyectos han sido calificados de satisfactorios, pero la mitad de ellos padecen graves problemas de ejecución. Las modificaciones en el diseño se concentran en la revisión a mitad de período y no se trata anteriormente. Hacen falta flexibilidad y recursos para efectuar ajustes antes en el curso de la ejecución, cuestión ésta que guarda estrecha relación con los problemas de supervisión.
- **Focalización:** en la práctica es menos eficaz de lo que indican los documentos del diseño. Los COSOP y los documentos de los proyectos carecen de un análisis claro de los criterios seguidos para identificar a los pobres y de directrices para la ejecución. La desviación de los beneficios hacia grupos menos pobres puede llegar a ser un gravísimo problema que impida que el FIDA ayude a los gobiernos a prestar servicios rurales a los sectores más pobres de la sociedad.
- **Eficiencia:** En la mitad de los proyectos de la muestra se constató un nivel de eficiencia modesto. El análisis y la planificación económicos no han ido a la par de la cartera actual de inversiones. El análisis institucional es muchas veces insuficiente y es necesario planear antes las disposiciones en materia de gestión, basándose en la experiencia de los lugares en que se ha recurrido a licitaciones.
- **Desempeño de los prestatarios:** Los mejores ejemplos de gestión de los proyectos están asociados a equipos contratados mediante licitación. En otros lugares, un desempeño insuficiente guarda relación con un análisis institucional incorrecto durante el diseño de los proyectos y con las relaciones “a distancia” con el FIDA durante la ejecución.
- **Supervisión:** Su calidad es sustancialmente inferior a la de la cartera de proyectos rurales del Banco Mundial. El FIDA tiene que seleccionar, supervisar e intervenir más eficazmente cuando la supervisión no alcanza las metas fijadas. Existe una verdadera laguna en la manera en que las IC enfocan el desarrollo. Hay fallas estructurales en las relaciones entre la Sede y el terreno, provocadas por el carácter individual de los vínculos entre un país y el GPP y por la subcontratación de la supervisión.

**Programas en los países e influencia en las políticas**

2.39 La introducción en 1995 de los documentos sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP) tenía por objeto establecer un marco a medio plazo para las actividades del FIDA. Su objetivo inicial no tenía que ser demasiado exhaustivo sino centrarse en la función específica, el ámbito concreto de actuación y la orientación futura del FIDA en el país. Con el paso del tiempo, esas orientaciones se desarrollaron y acabaron por incluir las relaciones entre los objetivos estratégicos y regionales y las intervenciones en los países del Fondo, más la vinculación con las oportunidades y procesos normativos nacionales para entablar un diálogo sobre políticas favorable a los pobres.

2.40 Al principio, se dedicaron pocos recursos del FIDA al proceso de elaboración de los COSOP.<sup>72</sup> Más recientemente, el PMD ha consagrado considerable tiempo a mejorar su calidad. En el IET se constataron indicios de mejora en los COSOP más recientes, entre otras cosas, el que se atribuya más importancia a identificar las oportunidades de entablar un diálogo sobre políticas favorables a los pobres, pero muchos seguían funcionando todavía en gran medida como suma de ideas para proyectos. Los datos recogidos en las visitas a los países apuntan a lo mismo. En algunos pocos casos se considera que el COSOP constituye la base de un programa coherente en el país. En el próximo estudio de la descentralización realizado por la OE se exponen las lagunas existentes en los planes de promoción y diálogo sobre políticas favorables a los pobres.<sup>73</sup>

<sup>72</sup> Únicamente USD 20 000 por cada COSOP.

<sup>73</sup> *Op. cit.*

2.41 El equipo de la EEI constató niveles desalentadores de sinergia entre los proyectos, entre diferentes instrumentos de asistencia (préstamos y donaciones) y entre proyectos y procesos normativos. En los raros casos en que hay una sinergia, se ha utilizado con buenos resultados, siendo un ejemplo notable de ello el Perú. En otros lugares, la multiplicidad de los servicios y modalidades de donaciones ha hecho perder la focalización, que se carezca de una orientación estratégica y que no se hayan priorizado las intervenciones. Salvo por lo que se refiere al programa de investigación agrícola, tratado en el examen teórico, ha habido pocos datos empíricos sistemáticos en que basar la política seguida. Tras reiteradas demoras, en 2003 se adoptó una nueva política de donaciones y ya hay algunos indicios tempranos de que los nuevos enfoques contrarrestarán las críticas anteriores, pero todavía es demasiado pronto para que la EEI pueda evaluar los probables resultados<sup>74</sup>.

2.42 **Aunque en los COSOP se incluye una atención especial al diálogo sobre políticas, son muy dispares las pruebas acerca de la influencia alcanzada en materia de políticas.** En la muestra de países, el Proyecto de Servicios Financieros Rurales y de Extensión Agraria en las Tierras Altas Meridionales (RFSP) y el Programa de Desarrollo de Sistemas de Comercialización Agrícola (AMSDP), en la República Unida de Tanzania, tienen componentes concretos de desarrollo normativo. El RFSP ha desempeñado un importante papel, contribuyendo a la reforma de las políticas nacionales en materia de suministro de microfinanciación y organización de cooperativas. En Mozambique, los proyectos PAMA y NAFP tienen componentes específicos centrados en el cambio normativo y el FIDA ha conseguido algunos avances notables. En el NAFP, los logros principales han consistido en: i) la adopción de una política y una estrategia nacionales en materia de pesca; ii) la promulgación de nuevas medidas legislativas que legalizan los comités de cogestión pesquera, y iii) una nueva política y una legislación nueva sobre zonas y redes de pesca. En el PAMA, los puntos principales de la influencia normativa son: i) la elaboración de un proyecto de ley sobre registro de asociaciones de agricultores, y ii) un documento de posición sobre modificaciones de la política de concesiones agrícolas. En otros casos, como los de Burkina Faso, Guinea y el Pakistán, no se han hallado pruebas de que, gracias a las experiencias de los proyectos, haya surgido un verdadero diálogo sobre políticas.

2.43 **También preocupan la ejecución y la sostenibilidad.** El que se haya demostrado que se ha ejercido influencia no significa forzosamente que hayan cambiado de manera importante ni las capacidades ni los regímenes normativos. En el marco del NAFP, en Mozambique, a pesar de los positivos cambios en materia legislativa y reglamentaria, los buques de pesca industrial y los pescadores de otras provincias han abusado de la relajación de las restricciones sobre las épocas de veda, lo cual podría agotar rápidamente las reservas pesqueras. La relajación de las restricciones de las épocas de veda para que los pobres se beneficien continuamente de un recurso natural, sin un sólido mecanismo de exclusión, también ha impulsado la desviación de los beneficios hacia los ricos. Además, la observancia de la zona de exclusión de 3 millas concluyó cuando se terminaron los recursos del proyecto, lo que provocó una mayor competencia entre los grandes y los pequeños pescadores. La falta de continuidad por parte del Gobierno en la aplicación de las nuevas políticas, debida en gran parte a su escasa capacidad, está limitando el impacto del FIDA en el terreno de las políticas a largo plazo y el cambio institucional. Como se observa en el DTP de Mozambique, un proyecto que tiene por objeto influir en un cambio de políticas está incompleto si no respalda además la creación de capacidades sostenibles para su observancia.

2.44 **El FIDA no ha establecido, a pesar de su compromiso de hacerlo, una función por separado de diálogo sobre políticas en el plano de los países.** Utilizar los proyectos y programas para intervenir en el plano normativo ha formado parte del mandato del FIDA desde sus principios mismos. A pesar de su compromiso de larga data de establecer un diálogo sobre las cuestiones referentes a la política rural, la EEI ha hallado escasas pruebas de que se haga sistemáticamente o a cualquier escala en los países, ya sea con los gobiernos o con otros asociados en actividades de desarrollo. Aunque los proyectos pueden facilitar una plataforma para discusiones de carácter normativo, de la experiencia de otras organizaciones de desarrollo se deduce que a menudo lo esencial para desarrollar procesos eficaces de diálogo sobre políticas es emplear instrumentos distintos de los préstamos, en especial la

---

<sup>74</sup> Es probable que la nueva modalidad de donaciones conforme a la política de donaciones de 2003 tenga efectos considerables. Ejemplos tempranos como la utilización de una cuantiosa donación por países un país para el Proyecto de Fomento Forestal y Forrajero en Régimen de Arriendo en Zonas Montañosas – Fase II, en Nepal, parecen reducir algunas de las críticas efectuadas a propósito de intervenciones anteriores, pero son todavía demasiado recientes para poder predecir si demuestran que se ha producido un verdadero cambio.

labor analítica específica de los países y la creación de capacidades conexas con ella.<sup>75</sup> En la EEI se ha constatado que el FIDA todavía tiene que desarrollar capacidad suficiente para efectuar análisis de políticas detallados a partir de sus experiencias operativas de manera tal que dote a los funcionarios de los conocimientos necesarios para llevar adelante ese diálogo. Como se observó en el IET, la capacidad analítica central está desperdigada entre las divisiones y entre determinados GPP, y las actividades de retroalimentación entre las actividades y los sistemas centrales de conocimientos siguen siendo en buena medida asistemáticas. En las visitas a los países se constató asimismo una sinergia relativamente débil entre las actividades crediticias y no crediticias (DAT) en los países y que se utilizaban muy escasamente los instrumentos no consistentes en préstamos para perseguir objetivos normativos más allá de los propios proyectos.

2.45 Refuerzan esta perspectiva varios ejemplos de países, entre ellos el de Egipto, donde se considera que el diálogo con las organizaciones asociadas —gubernamentales, no gubernamentales y de donantes— está insuficientemente desarrollado, a pesar de la intervención de larga data con el Ministerio de Agricultura y Recursos de Tierras, y Guinea, donde, a pesar de los problemas del contexto en que se interviene, el FIDA no ha hecho una aportación técnica a la definición de la política nacional de reducción de la pobreza, que culminó en el DELP, ni ha intervenido en los debates más importantes en torno a las políticas celebrados en el país.<sup>76</sup> En la República Unida de Tanzania, a pesar de algunos logros importantes en los proyectos, ningún informante del Gobierno o de los donantes pudo citar pruebas de un mayor impacto del FIDA en las políticas nacionales o sectoriales, ni tampoco ejemplos de casos en los que el FIDA haya encabezado la promoción de ideas o planteamientos acerca de la reducción de la pobreza rural. De la EPP relativa a Indonesia efectuada por la OE se desprendieron conclusiones similares (recuadro 7).

2.46 El FIDA ha reconocido que existe una laguna en su capacidad de entablar un diálogo sobre políticas y que se ha ampliado el ámbito de los diálogos posibles, de conformidad con la misión general del FIDA, desde anteriormente, cuando se maximizaba el impacto de los proyectos, a la actualidad, en que se identifican los estrangulamientos graves del desarrollo rural y se pretende crear un “entorno mejor para los pobres de las zonas rurales”. La reciente creación de la División de Políticas tiene por objeto facilitar un proceso más sistemático de intervención en cuestiones de políticas en toda la organización y con los asociados en el desarrollo. Ahora bien, sigue habiendo muchos problemas y tareas pendientes, entre ellas la de elaborar un programa de trabajo coherente para la División de Políticas y tener clara la mejor manera de incorporar a las actividades esenciales del FIDA la intervención normativa en los planos local, nacional e internacional.

2.47 **Todavía no se tiene al FIDA por un líder en las cuestiones relativas a la pobreza rural en los círculos internacionales.** El informe de la Evaluación Rápida Externa (ERE) de 1994 planteó la expectativa de que el FIDA se convirtiera en “el principal agente de actividades coherentes y racionales encaminadas a reducir la pobreza rural”. Posteriormente, en la Declaración relativa a la Visión de futuro, formulada con miras a la renovación de la institución, se dice que “el FIDA debe asumir un papel de liderazgo para mostrar el camino y galvanizar energías a fin de erradicar la pobreza y el hambre en el medio rural”. En el Marco Estratégico para 2002-2006, con algo menos de ambición, se afirma que el FIDA se esforzará en “tratar de influir en las políticas regionales e internacionales que determinan las opciones de desarrollo rural”. Para la EEI una cuestión esencial es en qué medida el Fondo ha asumido un papel de liderazgo en materia de desarrollo rural acorde con sus aspiraciones institucionales.

---

<sup>75</sup> Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial: *Examen anual de la eficacia en términos de desarrollo*, 2003.

<sup>76</sup> Según el DTP de Guinea, la imagen del FIDA es también la de un organismo ausente institucionalmente del país, que apenas interviene en la gestión de los proyectos y que carece prácticamente de presencia en los debates políticos, a diferencia de lo que sucede con su importancia en tanto que organismo de financiación. En cambio, otros donantes menos importantes financieramente tienen una visibilidad y una presencia política mayores.

**Recuadro 7: Efectos en las políticas de Indonesia: conclusiones de la EPP**

Una de las tareas del FIDA consiste en emplear su experiencia en materia de proyectos para entablar diálogos sobre políticas en los planos subnacional y nacional. En el COSOP más reciente de Indonesia se ve cómo el FIDA entabla un diálogo sobre políticas como medio para crear un marco de desarrollo rural favorable para los pobres en ese país. En el COSOP se identifican los terrenos propicios a este diálogo: la descentralización con miras a una mejor gestión de los proyectos, la participación de las organizaciones de base comunitaria en la ejecución de los proyectos, el fomento de las cooperativas populares y la reforma agraria. En él se subraya la necesidad de que el Fondo coordine sus actividades con IFI como el Banco Mundial y el BAsD para aumentar la eficacia de su diálogo sobre políticas con el Gobierno de Indonesia. Según la EPP realizada por la OE en 2004, las amplias indagaciones efectuadas entre los organismos de asistencia que actúan en Indonesia pusieron de manifiesto que el FIDA, en oposición a sus objetivos estratégicos, no ha entablado ese diálogo en el país. Se llegó a conclusiones similares entre las ONG internacionales que siguen actuando en el ámbito del desarrollo rural. Incluso con un asociado fundamental, el BAsD, el Fondo no parece que haya entablado un debate sobre políticas eficaz. De modo similar, tampoco ha intervenido en las intensas discusiones sobre políticas y ejecución llevadas a cabo por los donantes y el Gobierno a propósito del desarrollo descentralizado en los distritos, ni sobre la microfinanciación en el plano nacional, a pesar de que se habla específicamente de esos temas en el COSOP. En cuanto al diálogo sobre políticas entablado directamente con el Gobierno, el FIDA mantiene buenas relaciones con el Bappenas (el organismo nacional de planificación del desarrollo) y con el Ministerio de Agricultura, “pero no se ha constatado que haya influido en las características fundamentales del paisaje político”. En cambio, a micronivel, y gracias a sus proyectos, se discernió cierta influencia, por ejemplo, en lo que se refiere a colaborar con ONG en la ejecución de los proyectos y ayudar a los organismos competentes en materia agrícola a adaptarse a la descentralización.

*OE/FIDA: Evaluación del programa en el país, julio de 2004.*

2.48 De las entrevistas efectuadas con varios importantes asociados en el desarrollo<sup>77</sup> se desprende que el FIDA es conocido fundamentalmente por su labor en los proyectos que se llevan a cabo en zonas rurales a las que es difícil llegar o con grupos marginados, labor esta, por lo general, apreciada. En cambio, es ampliamente reconocido como fuente de ideas en materia de políticas ni porque ejerza gran influencia en los debates de política acerca del desarrollo rural y la reducción de la pobreza rural, aunque el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas le pidió en 2003 que se encargara de convocar su serie de sesiones de alto nivel sobre la promoción de un enfoque integrado del desarrollo rural. Los asociados en el desarrollo hicieron algunas referencias concretas más a la “función de liderazgo” del Fondo, por ejemplo, en el cultivo de raíces y tubérculos en África Occidental, en el desarrollo impulsado por la comunidad en el delta del Níger y en su labor con los colectivos indígenas de América Latina, pero cuando se dijo que existía esa capacidad de liderazgo, por lo general se consideró que su nivel era bajo y que, a juicio de algunos informantes, el problema radicaba en “la falta de influencia estratégica en las políticas” y en la “ampliación del alcance”. La actual falta de capacidad de liderazgo del FIDA es un fallo que se debe corregir mediante alianzas estratégicas más selectivas y sólidas con organizaciones internacionales y regionales que aporten los conocimientos técnicos y la capacidad analítica necesarios para complementar la larga experiencia sobre el terreno que posee el Fondo.<sup>78</sup>

<sup>77</sup> En concreto, se celebraron entrevistas con representantes que trabajan en el sector rural en los ámbitos institucional y regional del Banco Mundial, el BID y el BAsD.

<sup>78</sup> Ahora bien, no todos los informantes consideraban conveniente que el FIDA asumiera una función política más estratégica, ya que pensaban que el valor añadido que aporta el FIDA radica en consagrarse a actividades más pequeñas y focalizadas que las de otros organismos, en lugar de al tipo de análisis pormenorizados que otros organismos llevan a cabo.



**Puntos esenciales:**

- Los actuales productos e instrumentos del FIDA no se utilizan aprovechando todas sus posibilidades y las escasas opciones existentes limitan lo que se puede lograr. En concreto, hay una falta de sinergia entre los proyectos y los instrumentos en los países.
- El FIDA no ha elaborado un modelo para ejercer influencia en los asociados y las políticas, ni en el plano nacional ni en el internacional.
- La capacidad del FIDA para entablar un diálogo sobre políticas no ha estado a la altura de su misión general. En las actividades de perfeccionamiento del personal se ha descuidado este aspecto de la labor de los GPP.
- No se tiene al FIDA por un líder en cuestiones relativas a la pobreza rural, aunque sí se reconocen aspectos concretos de los conocimientos especializados del Fondo.

### Impacto en la pobreza rural

2.49 Una parte esencial de la EEI consiste en evaluar el impacto y la sostenibilidad de los proyectos que el Fondo apoya; es una de sus contribuciones más importantes y uno de sus principales retos, ante todo porque la muestra abarca proyectos en diferentes fases de realización y que se llevan a cabo en diez países diferentes. Ello no obstante, como se deja claro en el anexo consagrado a la metodología, se ha hecho todo lo posible por aplicar una metodología rigurosa que tome en cuenta no sólo la fase en que se encuentra cada proyecto, sino también los problemas que plantean los distintos contextos nacionales.<sup>79</sup> En el gráfico 1 del anexo 3 se recogen los mecanismos mediante los cuales se aunaron datos de diferentes fuentes para que el evaluador del país pudiese efectuar las calificaciones generales que figuran en el cuadro 13. El informe acerca del impacto se ajusta a la metodología de la OE en la medida de lo posible a fin de que los resultados puedan ser comparados con las evaluaciones de los programas en los países y con el ARRI.

2.50 **Como cabía esperar, el impacto de los proyectos difiere marcadamente de unos a otros. Unos pocos proyectos con impacto elevado contrastan con los resultados generales, que son inferiores.** Los dos proyectos clasificados en los primeros puestos por su impacto son el Proyecto de Manejo de Recursos Naturales en la Sierra Sur (MARENASS) y el Proyecto de Desarrollo del Corredor Puno-Cusco (CORREDOR), en el Perú, y ambos poseen varias características importantes<sup>80</sup> que a continuación se exponen:

- Un riquísimo contenido innovador, en el que la financiación pública se limitó a la AT y no se usaron fondos de los proyectos para inversiones. Un claro enfoque basado en la demanda permite a los grupos decidir qué hacer con la AT, gracias a lo cual una cantidad sorprendentemente grande de recursos de las familias se invirtió en las actividades respaldadas por la AT de los proyectos.
- El diseño y la gestión de los proyectos estuvieron en ocasiones subordinados a las demandas de la comunidad. En el proyecto MARENASS, el programa de conservación original estaba sometido al voto de la comunidad, cuyos miembros dieron menos prioridad a la conservación, pero la administración del proyecto y el GPP llegaron a la conclusión de que la autonomía plena de los beneficiarios podía dar beneficios extraordinarios y que ese enfoque debía respetarse.
- El diseño se adaptó para poder llegar a los grupos más pobres: inicialmente en el proyecto CORREDOR se utilizaron planes de negocios que favorecían más a los agricultores instruidos y a los aspirantes a hacer negocios en las ciudades. Se introdujo una fórmula más sencilla (el “perfil de negocios”) para que pudiesen participar grupos comunitarios.

<sup>79</sup> En los diseños de los distintos proyectos ya se toman en cuenta hasta cierto punto los factores contextuales.

<sup>80</sup> Lo que viene a continuación se basa en el documento de trabajo sobre el país de la EEI relativo al Perú, en el que se evaluaron los proyectos MARENASS y CORREDOR.

- Hubo una enérgica fuerza propulsora del GPP (residente en el país), los directores de los proyectos y un grupo estable de consultores y asociados en los ministerios y centros de investigación en ciencias sociales del Perú.

Entre los resultados conseguidos cabe destacar:

- Un aumento de los niveles de seguridad alimentaria directamente atribuible al proyecto, no tanto en cereales, papas y otros alimentos básicos como en frutas, verduras, carne, leche y otros productos ricos en proteínas.
- Un impacto espectacular en la autoestima de los beneficiarios: las comunidades y los grupos pudieron gestionar sus propias actividades y planificar otras nuevas, y además pedir al Gobierno y los organismos oficiales que les ayudasen a defender y promover sus propios intereses.

2.51 En toda la muestra se considera que el 55 por ciento de los proyectos han tenido o se espera que tengan un impacto satisfactorio en la pobreza (elevado/sustancial) y que en el 44 por ciento de los casos ese impacto es menor de lo previsto (cuadro 13). Como ya se ha observado, estos resultados son el total agregado de una enorme diversidad de logros, pero lo notable de ello es lo muy similares que son a los de los ARRI de 2002 y 2003, en los que se dice que el impacto en la pobreza fue *elevado* o *sustancial* en el 50 por ciento de los proyectos y *modesto* en el resto. Sin embargo, resulta más revelador que, entre los proyectos cerrados de la muestra, a propósito de los cuales es posible llevar a cabo una evaluación *ex post* completa del impacto, se considera que el 50 por ciento había tenido un impacto en la pobreza menos que satisfactorio.

**Cuadro 13: Resumen del impacto de las inversiones<sup>81</sup>**

(tamaño de la muestra: 20 proyectos)	Elevado	Sustancial	Modesto	Insignificante	n
Impacto general en la pobreza <sup>82</sup>	11%	44%	44%	–	18
Impacto en los ingresos	6%	47%	47%	–	17
Impacto en las mujeres	22%	22%	33%	22%	18
Producción agrícola y seguridad alimentaria	24%	24%	53%	–	17
Activos materiales: infraestructura viaria y de riego	7%	36%	57%	–	14
Servicios financieros	20%	7%	73%	–	15
Infraestructura y servicios sociales: educación y competencias	25%	42%	17%	17%	12
Infraestructura y servicios sociales: salud y agua potable	10%	50%	40%	–	10
Medio ambiente y recursos de propiedad colectiva	33%	11%	33%	22%	9
Capital social y potenciación de la autonomía	17%	6%	78%	–	18
Políticas, instituciones y marco regulador	–	28%	6%	67%	18
Desarrollo del sector privado	29%	29%	29%	12%	17

Fuentes: Calificaciones del formulario 5, más calificaciones basadas en datos de los DTP (encuestas de la EEI).

<sup>81</sup> Los grupos modales aparecen en sombreado. No se calificaron los proyectos que se encontraban en una fase primerísima o aquéllos en los que el ámbito específico no era pertinente para sus objetivos.

<sup>82</sup> El impacto probable en la pobreza, habida cuenta tanto del total de personas beneficiarias como de la magnitud de los beneficios.

**Recuadro 8: ¿En qué consiste un impacto “modesto” en la pobreza?**

En Burkina Faso, el proyecto PDRSO tenía por objeto contrarrestar la tendencia al empobrecimiento y la degradación graduales de los recursos naturales. Ahora bien, el proyecto alcanzó un nivel de impacto descorazonador y los beneficiarios apenas han intervenido. Se aprecian las actividades de alfabetización y ha habido mejoras en el terreno de la higiene. La capacitación en construcción de cubos para preparar abono natural también ha hecho una aportación positiva a la producción (aunque ha beneficiado a determinados tipos de explotaciones agrícolas y sobre todo a hombres). En cambio, en todos los demás terrenos, la contribución del proyecto ha sido escasa o inexistente. Las actividades en materia de crédito rural han sido en gran medida un fracaso, pues poquísimas personas se han beneficiado de ellas y han sido bastantes más las que han padecido sus efectos negativos. El equipo de evaluación constató un sentimiento general de descontento y quejas generalizadas por las promesas incumplidas.

En Bolivia, el proyecto PRODESIB tenía por objeto promover el autodesarrollo sostenible de los pueblos indígenas del Beni, mediante medidas de creación de capacidades a nivel popular. En general, el proyecto ha ayudado a fortalecer las organizaciones indígenas en el proceso de reforma agraria. Los cambios más positivos se han registrado entre los estudiantes becados que se han beneficiado de las mayores oportunidades de generación de ingresos gracias a la capacitación. Ahora bien, en general, el programa de concesión de títulos de propiedad sobre la tierra y capacitación ha arrojado resultados modestos: por lo que se refiere a aumentar los ingresos de las familias, el 49 por ciento de los beneficiarios dijo que sus ingresos habían aumentado ligeramente y el 39 por ciento que no habían experimentado ningún cambio. También se informa de que han sido modestas las mejoras en el consumo de alimentos, pues el 51 por ciento de los beneficiarios del PRODESIB sólo citaron pequeñas mejoras y el 33 por ciento dijeron que no había habido cambio alguno. En cuanto la concesión de títulos de propiedad de la tierras, apenas ha habido un aumento tangible del acceso de las familias a los recursos forestales (y su explotación), ya que el proyecto ha tendido a reforzar las relaciones comunitarias en lugar de abordar cambios de fondo en el sistema existente.

**Ingresos y activos de los hogares**

2.52 Por lo que se refiere al impacto en los niveles de ingresos de las familias u hogares, en el 47 por ciento de los proyectos se calificó de sustancial y en el 47 por ciento de modesto; de elevado en el 6 por ciento restante. Según las encuestas efectuadas entre los beneficiarios, el mayor cambio se produjo en el consumo de alimentos y los ingresos en efectivo procedentes de ventas; de la mitad a dos terceras partes de los encuestados dijeron que se habían producido mejoras. Los cambios en los ingresos provocados por el empleo son mucho menos marcados, al igual que los beneficios en los ingresos causados por ahorro de tiempo (véase el cuadro 14).

**Cuadro 14: Repercusión en los ingresos de las intervenciones de los proyectos del FIDA**

Efecto en:	Mejora sustancial %	Mejora moderada %	Ningún cambio %	Empeoramiento o deterioro %	Otros %	Totales %	n
Consumo de alimentos	15	50	28	5	0	100	1329
Ingresos en efectivo procedentes de ventas	13	46	35	5	0	100	1313
Ingresos de trabajo asalariado/empleo	9	39	46	4	2	100	1176
Ahorro de tiempo	11	27	39	15	7	100	1213

Fuente: Datos de la encuesta de beneficiarios (formulario 4)

2.53 El escaso impacto en los ingresos se debe en parte a la reducida cobertura de los proyectos y al exceso de optimismo acerca de los efectos conexos sobre el empleo. En Burkina Faso, las intervenciones en materia de desarrollo de microempresas del proyecto PAMER han tenido más éxito en cuanto a aumentar y estabilizar los ingresos que en el proyecto integrado PDRSO. En el marco del proyecto PAMER, la mayoría (el 68 por ciento) de los beneficiarios dice que ha habido aumentos importantes o sustanciales de los ingresos procedentes de ventas. Ahora bien, la abrumadora mayoría de los encuestados dijeron que no se había producido ningún cambio en sus ingresos procedentes de actividades asalariadas, en los activos de los hogares, en el ahorro de tiempo, en la utilización de cultivos comerciales o gracias a la cría de animales. En Bolivia, el proyecto PRODESIB sólo arroja resultados modestos en cuanto al aumento de los ingresos de las familias, pues el 39 por ciento de los encuestados dice que no se ha producido ningún cambio. En Mozambique, en ambos proyectos se ha registrado un impacto en general modesto en los ingresos. En el proyecto NAFP, puede que ello refleje el escaso impacto del proyecto en el empleo, aunque hay más expectativas sobre el impacto en el futuro. En cuanto al proyecto PAMA, la mejora de la información ha hecho que los campesinos vendan ahora sus productos a precios viables, pero el cambio de los ingresos no es importante si no aumentan al mismo tiempo la producción y la competencia entre los comerciantes.

2.54 En algunos casos, los aumentos de los ingresos han dado lugar a mejoras de los activos de los hogares. Los proyectos del Perú que formaban parte de la muestra constituyen al respecto dos ejemplos notables: en el proyecto MARENASS, un resultado fundamental ha sido el aumento del número y el valor de los activos familiares y de las explotaciones agrícolas, que se autofinanciaron completamente (bajo el estímulo de la competencia y los precios). En el proyecto CORREDOR también se ha producido un impacto sustancial en las inversiones de las familias, en este caso mediante la concesión de contratos de AT a los vencedores de los concursos. En Bangladesh, en el marco del proyecto SSWRDSP, beneficiarios de todo tipo dijeron que había habido mejoras en la estructura y la construcción de las viviendas, la mayoría de las cuales tienen ahora tejados de zinc en lugar de paja. En Guinea (en el marco del proyecto PD-PEF) han mejorado las condiciones de vida y el aumento (incluso temporal) de los ingresos ha desempeñado un papel al respecto, ya que las ganancias se han invertido a menudo en mejoras (duraderas) de las viviendas. También se ha dicho que, en el marco del proyecto PD-PAPE, la rehabilitación de vías de comunicación ha mejorado las condiciones de vida al mejorar la accesibilidad de los servicios de salud y, en menor medida, de educación. En Armenia, los beneficiarios de los proyectos NWASP y ASP dijeron que había mejorado los ingresos y la seguridad alimentaria, pero que, en cambio, apenas había diferencia tangible en cuanto a los activos de los hogares. En Mozambique, en el marco del NAFP, el impacto en los activos de los hogares se limitó a un número reducido de personas.

### ***Producción agrícola, productividad y seguridad alimentaria***

2.55 Las intervenciones en materia de investigación, extensión y organización, respaldadas a menudo con créditos o riego, para aumentar la producción de los cultivos, los huertos familiares, la ganadería y la pesca con miras al consumo o la venta, son tradicionalmente aspectos esenciales de las inversiones del FIDA. La muestra arroja una variabilidad considerable en cuanto a su impacto en este terreno: el 48 por ciento de los proyectos alcanzó un nivel de impacto satisfactorio (elevado o sustancial) y el 53 por ciento no llegó a esos niveles. Hay varios ejemplos de proyectos que han hecho aumentar la producción: el planteamiento de la AT impulsada por la demanda en Bolivia (PROSAT) ha dado lugar a mejoras que han sido muy bien acogidas en materia de seguridad alimentaria, ingresos, cultivos y producción ganadera. En Mozambique, el NAFP ha aumentado la pequeña producción pesquera y ha mejorado el funcionamiento de los mercados. En todos los subproyectos del SSWRDSP visitados (Bangladesh) han aumentado la producción y el uso de las tierras, gracias a un mejor control de las avenidas, el drenaje y los sistemas de riego, más la introducción de variedades nuevas de alto rendimiento y cultivos de elevado valor. En el marco del proyecto AqDP, el 80 por ciento de los beneficiarios dicen que comen por lo menos “algo mejor” gracias al desarrollo de los estanques y la pesca por conducto de este proyecto.

2.56 En el cuadro 15 se muestra que más de la mitad (el 52 por ciento) de los beneficiarios entrevistados había observado un aumento elevado o sustancial en la producción de cultivos para consumo propio gracias al proyecto. Las observaciones referentes a los cultivos comerciales y la ganadería son más modestas, ya que la mayoría, casi dos terceras partes, dice que ha registrado cambios modestos, insignificantes o ningún cambio en estos terrenos, resultado que cabe asociar a los bajos precios de que se ha hablado antes en el informe.

**Cuadro 15: Perspectivas de los beneficiarios acerca de los cambios en la producción agropecuaria**

Cambio en la producción de:	% elevado o sustancial	% modesto o insignificante	% no ha habido cambio/otra respuesta	Totales	
				%	n
Cultivos alimenticios	52	26	22	100	1314
Cultivos comerciales	37	20	42	100	1286
Ganadería para alimentación	38	27	35	100	1259
Ganadería comercial	33	27	39	100	1202

Fuente: Datos de las encuestas de los beneficiarios (formulario 4).

2.57 También hay algunos proyectos patentemente mediocres que apenas han tenido impacto. En Burkina Faso, a propósito del PDRSO, la mayoría de los encuestados dijo que no se había producido ningún cambio (o cambios insignificantes) en la producción de cultivos comerciales, cría de animales para la venta, ingresos procedentes de salarios o ahorro de tiempo. En Guinea, en el proyecto PD-PEF, la devolución de las tierras arrendadas a sus propietarios ha puesto en peligro todos los aumentos habidos en los rendimientos y el paso a sistemas de cultivos múltiples.

### ***Infraestructura física***

2.58 Las inversiones públicas en caminos, riego y demás infraestructura hídrica son algunas de las principales inversiones independientes del FIDA. Además de obras de infraestructura, normalmente abarcan los gastos de personal y de funcionamiento resultantes de las disposiciones operativas y de mantenimiento y grupos de regantes. En 14 de los 20 proyectos de la muestra se habían producido inversiones en infraestructura viaria e hídrica. En general, el impacto de las inversiones del Fondo en ese tipo de infraestructura se considera modesto. Sólo uno de los 14 proyectos, el MARENASS (Perú) ha tenido claramente un impacto elevado. Dos (el PDRSO, en Burkina Faso, y el PD-PEF, en Guinea) han tenido un impacto notablemente escaso.

2.59 El proyecto MARENASS no es un proyecto típico de inversiones en infraestructura financiada con fondos públicos; antes bien, sus pequeños progresos en el riego de los hogares dimanaban de un enfoque de proyecto que conjuga la prestación de AT basada en la demanda con concursos en las comunidades, gracias a lo cual se obtiene un mayor efecto multiplicador sobre las inversiones de los hogares. También tiene deficiencias, pues un estudio reciente ha mostrado que algunos sistemas de riego no tienen una eficiencia óptima. Ahora bien, en general, la popularidad y los beneficios del riego, su sostenibilidad y el hecho de que fue financiado enteramente por las familias hacen que se trate de unas inversiones con impacto elevado en un contexto difícil. El diseño innovador de la intervención ha permitido que el proyecto haga que el riego deje de ser un bien público de difícil acceso para convertirse en un bien privado.<sup>83</sup> En otros lugares, cuatro proyectos ejemplifican los problemas de ejecución, técnicos, de gestión y de sostenibilidad con que han tropezado las intervenciones en materia

<sup>83</sup> La AT más las metodologías basadas en la competencia dentro de la comunidad que arrojaron estos resultados son un ejemplo de obtención de buenos resultados en un contexto muy deficiente del modelo de financiación pública y prestación privada impulsado por las decisiones de los consumidores, que ahora está siendo objeto de experimentación con miras a la prestación de servicios públicos en muchos países.

de riego: el PF-ACP (Pakistán), el NWASP y el ASP (Armenia) y el WNRDP (Egipto). Son asimismo ejemplos de los grandes beneficios que obtienen los hogares agrícolas que consiguen un abastecimiento fiable de agua para sus tierras.

2.60 En cuanto a las inversiones en la red viaria, los dos proyectos en Mozambique (NAFP y PAMA) arrojan un impacto positivo, al haberse establecido puntos de desembarco de pescado en los centros de consumo a nivel de distrito y provincia.<sup>84</sup> De modo análogo, en el AqDP (Bangladesh), se construyeron caminos como actividad de apoyo dentro del proyecto, que fueron muy bien acogidos por las comunidades beneficiarias. De hecho, los miembros del grupo de pesca lacustre se han beneficiado enormemente de la mejora del acceso a las masas de agua para pesca, aunque un tercio de los miembros del grupo de desarrollo comunitario conexo, que no guarda relación con las actividades de pesca (fundamentalmente, mujeres pobres), dijo que había perdido el acceso a las masas de agua.

2.61 En el otro extremo, en el desarrollo de la red viaria en el marco del proyecto PDRSO (Burkina Faso) se ha registrado una coordinación deficiente de la comunidad y lentitud en la ejecución y los pagos, todo ello dentro de un proyecto malogrado que ha exigido una importante reestructuración. En Guinea, el proyecto PD-PEF ha obtenido malos resultados, habiéndose completado un pequeño volumen de infraestructura, y muchos planes estuvieron mal diseñados, quedaron inacabados, inservibles o sin mantenimiento. La organización de los grupos de gestión de los sistemas de infraestructuras fue deficiente e insostenible. En la República Unida de Tanzania, en el marco del AMSDP, es probable que la considerable subestimación de los costos unitarios en la fase del diseño disminuya el volumen de carreteras (en régimen de cofinanciación) que el proyecto podrá construir. En el proyecto NAFP (Mozambique), hay grandes reservas acerca del mantenimiento de las carreteras rehabilitadas: mientras que la política oficial consiste actualmente en asegurar la asignación de recursos a las vías de comunicación rehabilitadas mediante fondos de asistencia, sólo una de las cinco carreteras rehabilitadas por intermedio del NAFP se ha beneficiado de un mantenimiento sistemático. La movilización sostenible de recursos para la ejecución de las políticas es un terreno en el que el FIDA podría aportar una solución innovadora.

### ***Servicios financieros***

2.62 El IET elogió la labor reciente del FIDA en materia de establecimiento de una política moderna de inversiones en servicios financieros rurales; el éxito de su participación en el proceso de examen *inter pares* de donantes de 2003 y la publicación *Instrumentos de decisión en la financiación rural*, que tiene por objeto respaldar la ejecución sobre el terreno. Los estudios en los países ponen de manifiesto que, a pesar de ello, las intervenciones sobre el terreno están cambiando muy lentamente. Sólo cuatro de los 15 proyectos que promueven distintos tipos de prestación de servicios financieros rurales están alcanzando una mejora sustancial o elevada del acceso a los productos crediticios apropiados para los pobres de las zonas rurales. El impacto del resto es modesto, y en algunos casos realmente muy modesto.

2.63 **Hay algunos ejemplos notables de buenos resultados en el sector de los servicios financieros rurales.** En Armenia, tanto en el NWASP como en el ASP, el FIDA ha apoyado el desarrollo del Banco Cooperativo Agrícola de Armenia (ACBA). Después de los problemas de puesta en marcha iniciales, el ACBA es ahora el tercer banco (y el único de carácter cooperativo) del país, además del principal prestamista en las zonas rurales, donde anteriormente el sector bancario había centrado sus operaciones en los prestatarios de bajo riesgo y elevado rendimiento del principal centro urbano. Asimismo en el marco del ASP, se siguen ampliando los servicios financieros rurales por conducto de la Fundación Aniv —cuyos prestatarios son fundamentalmente pequeñas empresas rurales, a diferencia de la mayoría de las demás instituciones, en las que lo son empresas medianas—. También son buenas las perspectivas del proyecto RFSP (República Unida de Tanzania), aunque es demasiado pronto para evaluar su impacto. El proyecto ofrece la ventaja de centrarse en un único sector y de poseer una dirección competente, aunque hay indicios de que la orientación actual, consistente en

---

<sup>84</sup> Si bien, como se observará más adelante, en Mozambique ha sido una grave preocupación la sostenibilidad de la inversión en vías de comunicación.

umentar el número de cooperativas de crédito participantes y el de sus miembros, puede impedir que se disponga de una administración y una gestión financiera suficientemente competentes para poder conceder pequeños créditos bancarios al consumidor.

**2.64 La mayoría de las demás intervenciones en materia de crédito de la muestra están fracasando en uno o más aspectos.** La recuperación y la sostenibilidad han sido escasas, los dirigentes de los grupos han controlado el acceso y la gestión de los fondos y las demandas de los proyectos han entrado a veces en colisión con las exigencias de los bancos. Por ejemplo, en el proyecto NAFP (Mozambique), los servicios financieros han tenido un impacto general limitado, ya que el proyecto se ha centrado fundamentalmente en los propietarios de embarcaciones (la minoría rica) y ha adolecido de un complicado proceso de inscripción y de escasa capacitación. En general, la mayoría de los proyectos de la muestra ofrecen el abanico acostumbrado de deficiencias de los planes tradicionales de crédito, y es modesto su impacto general por lo que se refiere a crear un acceso sostenible al crédito. Urge prestar atención a esta cuestión a fin de que los proyectos en curso se ajusten a la nueva política de financiación rural del FIDA.

2.65 En 2003, en el ARRI se registraron resultados divergentes en el terreno de la financiación rural, al igual que en el año anterior. En el informe se formularon tres observaciones generales:

- Las instituciones de ahorro y crédito comunitarias y basadas en grupos han arrojado con frecuencia mejores resultados que los planes de crédito oficiales subvencionados.
- Por lo general, los índices de reembolso de préstamos pequeños y a breve plazo para fines no especificados por parte de los miembros de grupos de mujeres han sido muy elevados. Han sido muy inferiores los de los préstamos para fines concretos y a más largo plazo concedidos a agricultores a título individual.
- La necesidad de lograr la sostenibilidad institucional y financiera a menudo no se tiene en cuenta cuando se establecen planes de crédito, o bien a veces se trata de un problema que queda pendiente.

### ***Impacto en la salud y la educación***

2.66 Aunque las inversiones en salud y educación no son una característica principal de los proyectos que apoya el Fondo, por lo general han tenido un impacto positivo. En la mitad de la muestra de proyectos ha habido inversiones asociadas a donaciones en servicios de salud y/o agua potable. En general, el 60 por ciento han tenido un impacto elevado o sustancial. Las inversiones en abastecimiento de agua potable son especialmente populares entre los beneficiarios. En Guinea, por ejemplo (y a pesar de otros fallos del proyecto), los pozos construidos en el marco del proyecto PD-PEF han obtenido en general buenos resultados y son muy apreciados, sobre todo por las mujeres. De modo similar, las inversiones en educación han arrojado un alto nivel de impacto, calificado de elevado o de sustancial en el 67 por ciento de los casos. En la muestra de proyectos, 12 han reamueblado escuelas o impartido cursos no escolares de alfabetización y otras competencias no agrícolas. En Bolivia, el 86 por ciento de los encuestados del proyecto PDRSO dijeron que había mejorado la alfabetización de los adultos, y en el PAMER, que tiene por objeto desarrollar microempresas rurales, el 77 por ciento de los encuestados dijeron que las competencias profesionales habían mejorado.

### ***Medio ambiente y recursos de propiedad colectiva***

2.67 Pocos proyectos han intentado seriamente abordar los múltiples problemas y contradicciones del desarrollo agrícola, la conservación del medio ambiente y la potenciación de la autonomía de las comunidades. Los proyectos del FIDA han tenido impactos contrapuestos en el medio ambiente. Nueve de los 20 proyectos tenían por objeto conservar el medio ambiente y fomentar la explotación sostenible de los recursos naturales. Su impacto ha sido calificado de elevado/sustancial en cuatro y de modesto/insignificante en cinco. En el proyecto MARENASS se tomó la audaz medida de dar preferencia al criterio basado en la demanda frente a la gestión de los recursos naturales, gracias a lo cual se ha

producido un considerable impacto en los hogares que han invertido en prácticas de conservación, aunque siguen deteriorándose los pastos (de propiedad colectiva), que están enormemente degradados. En Guinea, los dos proyectos de la muestra tenían objetivos medioambientales, pero apenas alcanzaron algo al respecto, a pesar de la generalizada preocupación por la disminución de los períodos de barbecho, las grandes talas, las prácticas de quema y roza y el impacto medioambiental de las grandes obras de construcción de vías de comunicación en el proyecto PD-PAPE. En el ese mismo proyecto tampoco se ha efectuado un análisis medioambiental, ni existen medidas de mitigación para contrarrestar la construcción de carreteras en áreas frágiles.

**Puntos esenciales:**

- Aunque en general el impacto en la pobreza es modesto, ha habido algunas mejoras en los ámbitos tradicionales de conocimiento especializado del FIDA —producción agrícola y seguridad alimentaria—, además de unos cuantos ejemplos notables de construcción de vías de comunicación, obras de riego y servicios financieros.
- La salud y la educación no constituyen corrientes de inversiones importantes del FIDA, pero su impacto es razonable y el abastecimiento de agua impulsado por la comunidad parece particularmente eficaz y apreciado por los beneficiarios.
- La contribución a la conservación y la mejora del medio ambiente ha dado resultados contrapuestos y en pocos proyectos hay indicios de que se hayan abordado seriamente los muchos problemas existentes.

***Capital social e impacto institucional***

2.68 En los últimos años, la cartera de proyectos del FIDA ha pasado de hacer gran hincapié en la producción y la productividad a asumir un programa mucho más amplio de lucha contra la pobreza y potenciación de la autonomía (capítulo 1). Por consiguiente, sus intervenciones no consisten únicamente en la transferencia de tecnologías y métodos, sino que se presta mucha más atención en ellas a la manera en que se organiza la producción y a las instituciones necesarias para las actividades y el mantenimiento, la comercialización, la financiación y otros insumos. Un elemento esencial de esa transición es la importancia cada vez mayor que se concede a fomentar instituciones favorables a los pobres que permitan a éstos ayudarse a sí mismos y aseguren las actividades y su mantenimiento y sostenibilidad financiera.

2.69 **Las intervenciones del FIDA no han tenido un gran éxito en lo que hace a fomentar el capital social ni a crear instituciones nuevas y sostenibles.** Las conclusiones de los estudios sobre los países de la EEI reflejan las de las evaluaciones de la OE: cuando los proyectos que el Fondo apoya refuerzan las instituciones locales existentes, el impacto es positivo. La contrapartida es que las instituciones existentes no siempre son representativas de los grupos más pobres o de las mujeres. Ahora bien, la creación de nuevas instituciones plantea más problemas.<sup>85</sup> Las instituciones no son sostenibles si entre la gente no hay realmente confianza mutua. Si apenas hay capital social, las instituciones se derrumban, situación que ha llevado a la EEI a una calificación general que arroja resultados muy inferiores a los del ARRI de 2003.

2.70 En el Pakistán, en el marco del proyecto PF-ACP, la organización de grupos de aldea y de mujeres fue un logro notable dentro del difícil entorno del proyecto, pero la continuidad de ese logro depende en gran medida de que el proyecto siga haciendo aportaciones por conducto de una ONG a la que ha subcontratado actividades. En Bangladesh, el proyecto AqDP apoyó iniciativas en el sector privado a favor de la acuicultura en estanques privados arrendados y por conducto de grupos de pesca lacustre que gestionan masas de agua mayores mediante actividades cooperativas. Ejemplos anteriores de este segundo modo de actuar han tenido problemas a causa del predominio de intereses no

<sup>85</sup> Se llega a conclusiones similares en la EPP relativa a Indonesia efectuada por la OE (2004).



pesqueros. En el Pakistán, el Proyecto de Apoyo Rural en Mansehra (el antecesor del BADP, que forma parte de la muestra) formó a muchos grupos, pero su impacto al cabo del tiempo es en general escaso.

2.71 El problema de las “nuevas instituciones” radica en parte en que para perdurar dependen del apoyo permanente de los proyectos. Un planteamiento alternativo seguido en Armenia muestra que no tiene por qué ser así: en ese país, el proyecto ASP ha adoptado deliberadamente el método consistente en invertir en instituciones clave para cada componente, partiendo del supuesto de que esas organizaciones seguirán existiendo mucho después de que deje de hacerlo el proyecto. Por consiguiente, el banco ACBA (crédito rural) y la Fundación Aniv (que financia pequeñas empresas) se han convertido en las únicas instituciones importantes en las vidas de los beneficiarios del proyecto, y ni “NWASP” ni “unidad de coordinación del proyecto” significan gran cosa fuera de ambas instituciones.

2.72 Las inversiones del FIDA tienen también por objeto apoyar una potenciación más generalizada de la autonomía de los pobres, tanto por lo que se refiere a la autoestima personal como a la intervención colectiva en los procesos normativos que influyen en sus vidas. Los datos de las encuestas de los beneficiarios indican que una pequeña mayoría (el 59 por ciento) sienten más confianza cuando tienen que expresar sus opiniones y defender sus derechos gracias al contacto con proyectos apoyados por el FIDA y que muchos se sienten con más confianza para relacionarse con las instituciones públicas.<sup>86</sup>

### Sostenibilidad

2.73 La sostenibilidad se examina desde dos perspectivas principales. En primer lugar, se trata de ver si es seguro (o probable) que una vez concluido el proyecto prosiga la corriente de beneficios alcanzados gracias a él. En segundo lugar, si es probable que, una vez concluido el proyecto, perduren los cambios institucionales que éste ha inducido.

**Cuadro 16: Sostenibilidad del impacto general y del impacto institucional**

	Elevada	Sustancial	Modesta	Insignificante	n
<b>Sostenibilidad del impacto:</b> probabilidad de que los beneficios inducidos por el proyecto perduren después de su cierre	–	61%	39%	–	18
<b>Únicamente proyectos avanzados o cerrados</b>	–	40%	60%	–	10
<b>Sostenibilidad del impacto institucional:</b> probabilidad de que los cambios institucionales (en el Estado, el sector privado y la sociedad civil) inducidos por el proyecto perduren después de su cierre	6%	35%	53%	6%	17
<b>Únicamente proyectos avanzados o cerrados</b>	–	22%	66%	11%	9

Fuentes: Calificaciones del formulario 5.

<sup>86</sup> En el informe de la OE sobre descentralización [FIDA (2004): *Thematic Evaluation of IFAD's Performance and Impact in Decentralizing Environments: Experiences from Ethiopia, Tanzania and Uganda*] se identifican dos cuestiones que desarrollan más las conclusiones de la EEI: la primera es la necesidad de ayudar a desarrollar la capacidad de los órganos elegidos para representar a la gente; la segunda, la necesidad asimismo de que los proyectos planeen y pongan en práctica mecanismos gracias a los cuales las organizaciones oficiales atiendan las peticiones de la gente.

### ***Sostenibilidad del impacto***

2.74 **La sostenibilidad del impacto es sustancial en apenas algo menos de dos terceras partes de los proyectos**, pero si limitamos el análisis a los diez proyectos a punto de concluir o ya cerrados, el porcentaje disminuye a menos de la mitad (cuadro 16). Estos resultados concuerdan con las conclusiones del ARRI de 2003 de que la sostenibilidad es sustancial en el 50 por ciento de los proyectos cerrados y modesta en el 50 por ciento restante. La evaluación de la sostenibilidad probable depende en parte de las opiniones de los propios beneficiarios y, por consiguiente, no debe sorprender que durante las primeras fases de un proyecto haya expectativas relativamente elevadas de que los beneficios del proyecto perduren,<sup>87</sup> expectativas que cambian claramente en las fases posteriores de la ejecución. Otro factor que contribuye a ello es el hecho de que muchos proyectos proporcionan servicios durante un período fijo de ejecución pero no se incorporan a ésta ni generan proyectos subsiguientes.

2.75 En el MARENASS (Perú), las conclusiones respaldan por lo general la idea de que las prácticas agrícolas que tienen más probabilidades de perdurar son las que prácticamente no requieren una aportación adicional en metálico, en tanto que los instrumentos que necesitaban una aportación en metálico seguirían siendo los menos estables. Se espera un nivel elevado de sostenibilidad de las prácticas populares más prominentes, como los sistemas de riego, los establos y los huertos. Los encuestados fueron algo menos positivos acerca de la sostenibilidad de metodologías como el empleo de AT remunerada, los concursos, los premios y las cuentas bancarias. En cuanto al proyecto CORREDOR, las respuestas de los participantes indican que participan en estas nuevas empresas de largo aliento. Todavía es demasiado pronto para conocer los índices de fracaso, aunque la perspectiva es positiva (ya que el 78 por ciento dice que continuará). Respecto del proyecto PRODESIB (Bolivia), cerca del 87 por ciento y el 100 por cien de los encuestados de la fase 1 y de la fase 2, respectivamente, opinaban que los beneficios eran sostenibles. Es probable que se mantengan los beneficios de la titulación de tierras, ya que están firmemente arraigados en las estructuras estatales bolivianas y es improbable que sean abrogados. En Bangladesh, del 70 al 90 por ciento de los encuestados piensan que es probable o seguro que sigan existiendo las cooperativas fundadas en el marco del proyecto SSWRDSP. En el marco de proyecto AqDP, el 80 por ciento de los miembros de los grupos de acuicultura en estanques y de los grupos de fomento del crédito piensan que sus grupos seguirán existiendo, aunque los participantes en los sitios lacustres son menos optimistas y el 66 por ciento de las mujeres de esos sitios no esperan que sus Grupos de fomento del crédito sigan existiendo. También parece probable que los beneficios del proyecto ASP (Armenia) prosigan a más largo plazo. Dicho proyecto continúa muchas de las intervenciones iniciadas en el marco de su predecesor (NWASP), muchos de cuyos productos (riego, crédito agrícola) siguen utilizándose.

2.76 **Ahora bien, en determinados proyectos hay grave preocupación acerca de su sostenibilidad.** Dos proyectos recientemente finalizados (el NAFF en Mozambique y el PF-ACP en el Pakistán) han tenido un impacto sustancial en la pobreza, pero en ambos casos la sostenibilidad de los beneficios netos está gravemente en entredicho. En el NAFF, se han formulado reservas, en especial acerca del mantenimiento de las vías de comunicación rehabilitadas. En el PF-ACP, preocupa hondamente la probabilidad de que, una vez finalizado, no prosigan los beneficios que el proyecto ha inducido. Aunque la ONG seguirá concediendo créditos, es dudoso que pueda seguir atendiendo otras necesidades de las comunidades. Además, ya existen informes de que las vías secundarias requieren una importante labor de rehabilitación, ya que buena parte del drenaje está obstruido o se utiliza incorrectamente. En el caso de Egipto, donde los proyectos están facilitando el asentamiento y el desarrollo ulterior de actividades económicas en nuevas tierras, tanto los propios beneficiarios como otros interesados directos piensan que es probable que los beneficios continúen. Lo que preocupa es que, si los proyectos dejan de seguir actuando de catalizadores de la intervención gubernamental, disminuyan los servicios prestados a los campesinos y, habida cuenta de la dureza de las condiciones reinantes, resulta difícil imaginar que sean sostenibles algunas de las principales ganancias obtenidas gracias a los proyectos.

---

<sup>87</sup> En siete de diez (el 70 por ciento) de los proyectos que se encuentran en una fase inicial la sostenibilidad del impacto se califica de sustancial, mientras que en el 20 por ciento de los casos no recibe calificación alguna.

2.77 **La sostenibilidad del impacto institucional es en gran medida insatisfactoria.** De los 17 proyectos en los que se calificó este aspecto, el 59 por ciento recibió una calificación de modesto o una calificación inferior.<sup>88</sup> De los 9 proyectos que se encontraban en una fase avanzada de ejecución o que habían sido cerrados, el 77 por ciento recibió esa misma calificación. Esta conclusión amplifica la relativa al impacto de los proyectos en el capital social y la organización y subraya los problemas que el FIDA (y otros organismos) afrontan para desarrollar instituciones favorables a los pobres que sean sostenibles, sobre todo en contextos políticos e institucionales difíciles.

**Puntos esenciales:**

- En general, es modesta la probabilidad de que los beneficios inducidos por los proyectos prosigan una vez concluidos éstos, sobre todo si sólo se consideran los proyectos en sus últimas fases de ejecución o ya finalizados.
- Aunque en general las intervenciones han creado nuevas instituciones, su existencia se ve amenazada por la escasa atención que se presta a las cuestiones que plantea la sostenibilidad.
- Hay que centrarse más en estrategias de salida realistas, el apoyo a más largo plazo a las instituciones y la concepción de proyectos basados en las estructuras institucionales existentes.

### **Innovación y reproducción**

2.78 Se considera que la innovación es esencial para el cumplimiento del mandato del FIDA.<sup>89</sup> La capacidad de ampliar el alcance de las innovaciones que han dado buenos resultados y pueden ser reproducidas mejora el valor añadido del FIDA y tiene un impacto directo en la pobreza.

2.79 El FIDA define la innovación en términos generales y, aunque aspira a ser una organización innovadora, los datos empíricos indican que no lo es. La muestra de intervenciones utilizada para la EEI indica claramente que, si bien hay unos cuantos proyectos muy innovadores (además de otros que contienen elementos innovadores), muchos no lo son. La manera en que el FIDA ha contribuido a la captación, el aprendizaje, la promoción y la reproducción de innovaciones tampoco parece que haya sido sistemática ni suficiente habida cuenta de su misión institucional.

2.80 Un planteamiento plausible consiste en considerar la innovación conforme a lo que sea nuevo o diferente en el contexto concreto de un país (un nuevo tipo de organización de microfinanciación o una nueva tecnología agrícola, por ejemplo) o lo que sea nuevo o diferente en la comunidad o la aldea (lo que normalmente se conoce por transferencia de tecnología). En cuanto a lo segundo, se considera que el 55 por ciento de la muestra de proyectos son innovadores, ya que, en lo fundamental, transfieren conocimientos existentes acerca de tecnologías y maneras de trabajar a comunidades que anteriormente los desconocían (cuadro 17). A una escala más amplia, únicamente cabe considerar innovadores al 25 por ciento, conclusión que respalda la evaluación de la innovación efectuada por la OE en 2001, en la que se afirmaba que la mayoría de las innovaciones del FIDA no eran realmente “nuevas”, aunque podían serlo en la zona del proyecto de que se tratara.

<sup>88</sup> No se calificó la “sostenibilidad del impacto institucional” de tres de los 20 proyectos: el AMSDP en República Unida de Tanzania; el BADP en el Pakistán y el SSWRDSP en Bangladesh.

<sup>89</sup> En el Plan de Acción para la Quinta Reposición de los Recursos del FIDA se establecen objetivos claros para reforzar la función del FIDA “como *fuentes principales de conocimientos* sobre la erradicación de la pobreza rural” y en particular: i) aumentar su participación en el *diálogo y el análisis de políticas*; ii) seguir un enfoque más estructurado de la documentación y la evaluación de las *innovaciones* sobre el terreno; iii) intensificar sus esfuerzos con objeto de establecer *asociaciones estratégicas*. (Informe sobre el examen teórico, párrafo 3.20).

**Cuadro 17: Evaluación de la innovación**

	% elevada	% sustancial	% modesta	% insignificante	Tamaño de la muestra
Innovación nacional	15	10	30	45	20
Innovación local	15	40	35	10	20

Fuente: Calificaciones de la EEI basadas en datos de los DTP.

2.81 Ahora bien, para muchos la ventaja comparativa del FIDA no reside únicamente en hallarse en la vanguardia del desarrollo, sino en la promoción y la aplicación de esas innovaciones, situación que cabe contemplar conforme a tres niveles generales de innovación: i) *crear nuevas* tecnologías o enfoques del desarrollo; ii) *promover nuevas ideas* y métodos de trabajo; iii) *difundir* tecnologías y planteamientos existentes en nuevos lugares.

2.82 Entre la muestra de proyectos, el programa en el país del Perú destaca como ejemplo notable de práctica innovadora. Se consideran altamente innovadores una serie de cuatro proyectos peruanos (comprendidos MARENASS y CORREDOR), evaluación que respalda la evaluación temática efectuada por la OE en 2002 sobre la programación innovadora del FIDA. La EEI ha hallado unas trece “innovaciones” con respecto al programa en el Perú.

2.83 También hay ejemplos de que el FIDA promueve nuevas maneras de trabajar. En Mozambique, se considera que el proyecto NAFP es bastante innovador gracias al planteamiento integrado del desarrollo rural. En Burkina Faso, en el marco del proyecto PAMER, hay algunas innovaciones gracias a la combinación de formación técnica y sensibilización en materia de mercado. En el proyecto WNRDP (Egipto), han sido innovadoras varias pequeñas iniciativas (como la de recurrir a cultivos orgánicos para obtener acceso a los mercados europeos). En el Pakistán, el equipo de administración del proyecto PF-ACP se vio obligado a improvisar soluciones innovadoras ante una desviación del agua que constituía un gravísimo problema.

2.84 Con todo, según los datos generales recogidos de la muestra de proyectos, la labor del FIDA apenas se distingue en nada de la de otras organizaciones de desarrollo. Las actividades en esa esfera consisten en gran medida en aportar tecnologías y métodos nuevos a las personas y las comunidades. De hecho, aunque algunas prácticas son nuevas en determinados lugares y aldeas, las prácticas mismas a menudo no son especialmente innovadoras, de lo que hay ejemplos en proyectos de Bangladesh, Burkina Faso, Guinea y el Pakistán.

2.85 Además, en algunos contextos nacionales, se puede calificar de “innovadora” prácticamente cualquier iniciativa de desarrollo. Ejemplos tomados de la muestra son los colonos de Egipto, el contexto postsoviético de Armenia y la situación posterior al conflicto de Mozambique.

2.86 A pesar de la existencia de unos cuantos proyectos altamente innovadores, además de otros que contienen y promueven elementos innovadores, el FIDA no contribuye a la creación, la promoción, la reproducción y la extracción de enseñanzas de manera sistemática, opinión que respalda la evaluación de la innovación efectuada por la OE en su párrafo 13: “el enfoque actual de la innovación es individualizado, descentralizado y asistemático, y está determinado por factores personales y aleatorios en lugar de por un proceso secuencial aceptable y correctamente definido. Aunque se producen innovaciones, esta peculiar manera de actuar fragmentada no se presta a hacer buen uso de los recursos del FIDA”. La gestión de los conocimientos debería desempeñar una función esencial en el aprendizaje de las innovaciones y la promoción de éstas, pero se trata de un aspecto que en la evaluación de la innovación efectuada por la OE se consideró que no había alcanzado su pleno potencial.<sup>90</sup> Un

<sup>90</sup> En la EPP relativa a Indonesia efectuada por la OE se recalca además que: “Para desarrollar programas en la vanguardia del desarrollo rural y cumplir eficazmente su mandato, el FIDA debe ser más receptivo e innovador [...] Un análisis más sólido de las tecnologías conocidas durante el diseño de los proyectos y el aprendizaje

planteamiento más sistemático tendría determinadas características fundamentales: en primer lugar, un vínculo con un sistema de gestión de los conocimientos en el que se identifican y difunden las enseñanzas extraídas del FIDA y de otras fuentes; en segundo lugar, el reconocimiento de la innovación en los diseños de los proyectos, incluyéndola en tanto que objetivo, con las correspondientes disposiciones en materia de flexibilidad, asunción de riesgos y evaluación, y, en tercer lugar, la determinación de los posibles asociados para realizar ampliaciones del alcance al comienzo de la ejecución de los proyectos, fomentar su identificación con éstos y el aprendizaje en común.

2.87 Se ha puesto en marcha una nueva Iniciativa para la integración de innovaciones y en la Junta Ejecutiva de diciembre de 2004 se presentó un documento esencial al respecto. El enfoque recogido en él reconoce que los cambios de cultura y aprendizaje son elementos necesarios del éxito. La EEI acoge con agrado el proyecto de documento en el que se reconocen muchos de los problemas que en esta evaluación se han detectado. Se reforzaría el enfoque si el texto tuviese nexos más claros con iniciativas esenciales como la nueva política de recursos humanos, para demostrar cómo los cambios al respecto respaldarán la innovación. El enfoque se beneficiaría asimismo de una presentación más detallada de los cambios de comportamiento necesarios para alcanzar los resultados y un conjunto de indicadores objetivos, que puedan ser objeto de supervisión, del cambio y de los resultados.

### **Observaciones finales**

2.88 La cartera de proyectos es en conjunto favorable a los pobres en términos generales, pero los datos demuestran que la gama general de las inversiones del FIDA carece de coherencia estratégica: hasta ahora, la asignación de recursos se ha basado en una evaluación incompleta de las necesidades regionales y de los países y en evaluaciones *ad hoc* del desempeño de los prestatarios; el PBAS que se está implantando puede mejorar la situación, pero el FIDA tiene un abanico reducidísimo de instrumentos con los que colaborar con los países cuyos entornos institucional y normativo son débiles. Por último, el Marco Estratégico vigente ha fomentado una ampliación de los componentes de los proyectos en apoyo de los objetivos de potenciación de la autonomía de los beneficiarios, pero con el correspondiente aumento de la diversidad de las competencias necesarias para sustentar la cartera.

2.89 El impacto de los proyectos del FIDA es variable, al igual que sucede en la mayoría de las organizaciones consagradas al desarrollo, pero, al haber algo menos de la mitad de los proyectos que no han alcanzado los niveles esperados de impacto en la pobreza, es necesario mejorar los resultados. La muestra pone de manifiesto varias enseñanzas clave vinculadas al logro de un mayor impacto en general:

- un planteamiento impulsado en gran medida por la demanda, en el que el diseño de los proyectos y su gestión están a veces subordinados a las demandas de la comunidad;
- un diseño adaptado para llegar a los grupos más pobres;
- el GPP es una potente fuerza propulsora, junto con un grupo estable de consultores y asociados incorporados localmente;
- un firme apoyo del FIDA durante toda la ejecución;
- datos solventes sobre el impacto, para determinar el éxito y los fracasos y extraer enseñanzas para intervenciones futuras;
- cuando proceda, la inclusión de intervenciones en los campos de la salud y la educación, sobre todo el abastecimiento de agua potable impulsado por la comunidad;
- basarse en las estructuras institucionales existentes, siempre que quepa utilizarlas eficazmente para impulsar los objetivos de los proyectos, y
- planear la sostenibilidad.

---

crítico de la propia experiencia del FIDA (por escrito y oralmente) mejorarían enormemente el planteamiento del FIDA, los resultados de su programa y su credibilidad entre los asociados en el desarrollo”.

2.90 Las enseñanzas de los proyectos que no han obtenido buenos resultados recalcan la importancia de los siguientes factores de éxito:

- Los problemas inician con un diseño deficiente de los proyectos, en particular un escaso análisis de las instituciones, sobre todo de la capacidad de ejecución, lo cual aboca en disposiciones ineficaces para la gestión de los proyectos; la falta de atención al diseño con miras a la sostenibilidad, sobre todo para impulsar nuevas instituciones, y la falta de indicadores y objetivos claros para supervisar los resultados.
- El análisis económico de los costos y los beneficios no ha ido a la par de los diseños de los proyectos y apenas se utiliza el análisis *ex post* para extraer enseñanzas de los resultados realmente obtenidos.
- La focalización queda por debajo de las aspiraciones explicitadas en los documentos de diseño de los proyectos y pone de manifiesto un vacío político en el FIDA en lo que se refiere a facilitar orientación y establecer procedimientos en materia de mecanismos eficaces.
- La focalización, al igual que otros aspectos de la ejecución, se descuida relativamente en el curso de la ejecución a consecuencia de las relaciones a distancia que el FIDA mantiene con algunos países, al intervenir por medio de una institución cooperante contratada para supervisar los proyectos. Los problemas técnicos se abordan con lentitud, con lo que a menudo se aplaza el cambio hasta la mitad del período de ejecución. Esa lenta respuesta es lo contrario del planteamiento evaluativo, de aprendizaje y flexible necesario para gestionar proyectos innovadores.
- Los COSOP han tardado en alcanzar el esperado carácter de programas en los países y todavía no se ha materializado la influencia en las políticas, ni en los países ni en el plano internacional.

2.91 Resulta difícil efectuar comparaciones válidas con otras IFI a causa de las variaciones de terminología, definiciones y práctica operativa. Ahora bien, a partir de los datos más solventes existentes, cabe decir que el FIDA está por detrás de las IFI con las que ha sido comparado en cuanto a la medición de los proyectos en situación de riesgo, el tiempo transcurrido hasta la efectividad de los proyectos y la calidad de la supervisión.

2.92 El análisis de los resultados de la cartera y de los proyectos y del impacto de éstos pone de manifiesto los factores que han estimulado el impacto y los casos en que unos resultados mejores podrían llevar al éxito. Muchos de los problemas y de las cuestiones identificadas, como la estrategia en los países, los diseños de los proyectos, la focalización, el análisis económico, la sostenibilidad y los procesos de apoyo y supervisión de la ejecución pueden resolverse aplicando los procedimientos y la gestión operativos del FIDA. En el capítulo 3 se examinarán las maneras en que el FIDA ha abordado estas cuestiones y su importancia para la mejora de los resultados obtenidos por el Fondo.

### Capítulo 3 – Procesos institucionales: resultados administrativos

3.1 Para entender las razones por las que los resultados en materia de desarrollo han sido tan variados como se indica en el capítulo 2, el equipo de la EEI examinó los procesos que sigue el FIDA para conceder préstamos y donaciones. En el informe inicial de la EEI se examinaron los procesos institucionales y se utilizó una presentación esquemática para definir los procesos que se iban a estudiar en esa evaluación (II, gráfico 1, pág. 19). Se determinaron tres procesos amplios: la formulación de políticas, la elaboración de estrategias y los procesos del ciclo de los proyectos para conceder préstamos y donaciones.<sup>91</sup> Esos procesos cuentan con el apoyo de funciones institucionales como la gestión de los recursos humanos, la administración y la gestión financiera. En algunas ocasiones, la forma de aplicar esos procesos se denomina “modelo operativo del FIDA”, fórmula abreviada que se utiliza en el presente capítulo.

3.2 **El FIDA elaboró un modelo operativo eficaz para transferir recursos mediante proyectos con una orientación precisa.**<sup>92</sup> El enfoque original se concentraba exclusivamente en la producción de alimentos y la nutrición, y estaba orientado principalmente hacia los grupos más pobres. Después de un período inicial en que el FIDA financiaba únicamente proyectos identificados y diseñados por otros organismos, pasó a una manera de trabajar que se ajustaba al ciclo clásico de los proyectos para facilitar financiación por medio de préstamos y donaciones a proyectos de inversión individuales, con el fin de aumentar la producción de alimentos y mejorar la nutrición de las personas rurales pobres de determinados lugares. Ese modelo puede calificarse como de “proyecto de producción en enclave”, y en aquel entonces se reconoció como similar en muchos aspectos a la labor de otras IFI, aunque éstas no se orientaban hacia los grupos más pobres.

3.3 Se realizaron análisis detallados de la situación en los países mediante misiones generales de identificación, con objeto de identificar proyectos independientes. Un oficial de proyectos (actualmente, GPP) se encargaba de los vínculos entre el FIDA y el país, en estrecha colaboración con un organismo oficial, por lo general el ministerio de agricultura. La formulación de los proyectos corría a cargo de equipos de consultores o se subcontrataba a organismos como la FAO. En algunos casos, el FIDA facilitaba cofinanciación a proyectos identificados por otros donantes o participaba en misiones conjuntas de identificación. De la ejecución se encargaban organizaciones de UGP, dotadas mayoritariamente de funcionarios públicos. Instituciones cooperantes se ocupaban de la supervisión. La piedra angular del enfoque era la libertad de acción de que gozaban los GPP, en el marco de la cual controlaban la relación con el país, la identificación de los proyectos, el proceso de diseño técnico y las relaciones con el gobierno y la IC durante la ejecución. La función del GPP aparece caracterizada en la EEI como la de un GPP “que actúa por su cuenta”.

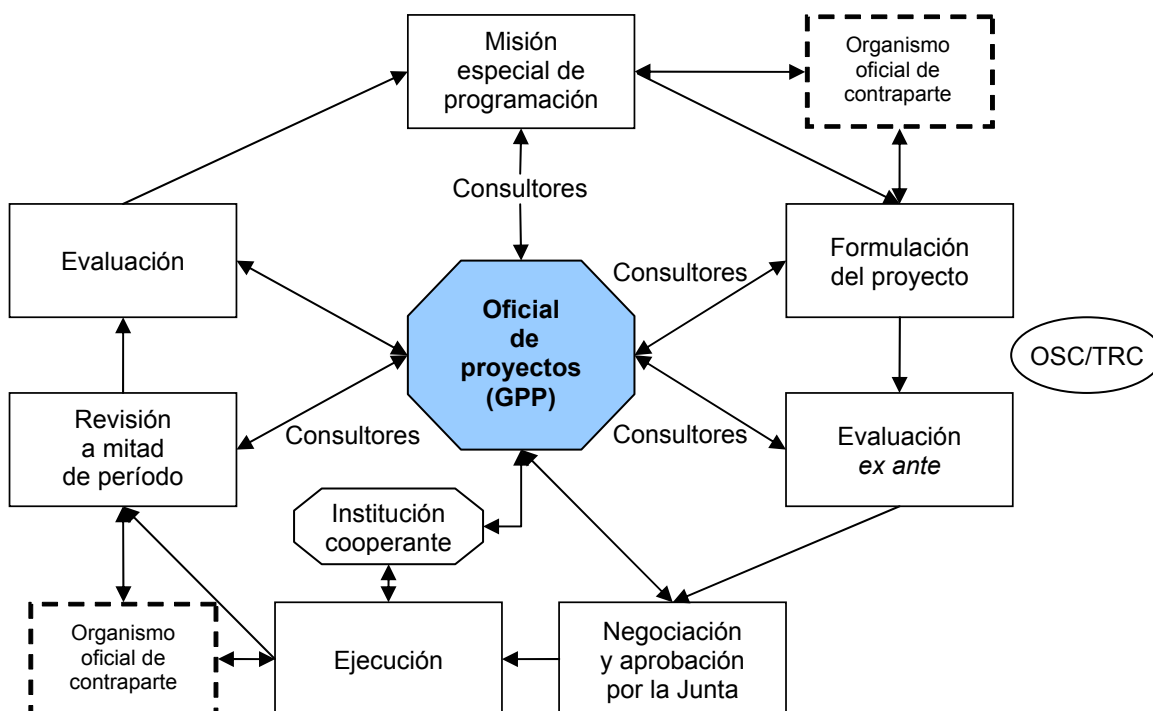
3.4 El gráfico 8 es una ilustración simplificada de un modelo operativo genérico anterior a la primera reorganización, *conforme se ha interpretado en la EEI*. Su característica fundamental es que el modelo era principalmente una forma de gestionar el ciclo de los proyectos. El oficial de proyectos (actualmente, GPP) desempeñaba un papel esencial en la organización del proceso y administraba el trabajo por medio de consultores y de las IC.

---

<sup>91</sup> La EEI utiliza la palabra “proceso” para referirse a una secuencia de actividades con insumos y productos definidos, que contribuye a un objetivo general. Funciones complejas, como el diseño y la supervisión de un proyecto, son un conjunto de numerosos subprocesos.

<sup>92</sup> Un “modelo operativo” describe la manera en que una organización define sus productos, selecciona sus clientes, promueve y comercializa sus productos y servicios, y configura sus recursos. No existen convenciones establecidas sobre la forma de describir el modelo. Puede expresarse como un conjunto de procesos o, en un lenguaje más sencillo, como el enfoque del “cebo y el anzuelo”, por ejemplo: impresoras para ordenadores (cebo barato) y recargas de cartuchos de tinta (anzuelo caro). El FIDA adoptó los términos “modelos de funcionamiento” y “modelos institucionales” en la fase de diseño del Programa de Reorganización de los Procesos.

Gráfico 8: Modelo operativo original (simplificado)



3.5 Este modelo se apoya en varias ventajas fundamentales: aplicar un enfoque de costo relativamente bajo, que se atiene al mandato original de facilitar financiación complementaria; dotar de un alto grado de flexibilidad a los GPP, y basarse en las competencias técnicas de los consultores y los organismos asociados. No obstante, este formato de bajo costo, control a distancia y muy individual resultó, visto a posteriori, inadecuado para hacer frente a las nuevas tareas.

3.6 **El entorno de trabajo en los países ha cambiado para las organizaciones de desarrollo.** Actualmente, el ámbito específico del FIDA está abarrotado por otros donantes que empiezan a destinar sus préstamos a combatir la pobreza en general y la pobreza rural (cuando no a la agricultura propiamente dicha) y, además, ha aumentado el número de donantes bilaterales y ONG que conceden ayuda en forma de donación y que tienen grandes capacidades en las esferas de la participación, el desarrollo impulsado por la comunidad y la potenciación de la autonomía.<sup>93</sup> También ha cambiado la planificación del desarrollo por la influencia de varios factores: el cambio a programas en lugar de proyectos, la formulación de planes sectoriales nacionales y las iniciativas de armonización de donantes que se unen en torno a programas multisectoriales, impulsados por los países y formulados en el marco de estrategias de reducción de la pobreza. Actualmente, la mayoría de las organizaciones argumentan que la especificidad de trabajar con los gobiernos y por conducto de éstos, tan valorada por el FIDA, constituye la buena práctica habitual.

3.7 Estos cambios externos ponen en tela de juicio el modelo operativo del FIDA, desplazando la atención de la participación, desde un intercambio bilateral entre el FIDA y el gobierno hacia un proceso multilateral impulsado por el país con numerosos y diversos participantes.

3.8 **Al mismo tiempo, la propia evolución de la estrategia y los procesos del FIDA ha dado lugar a nuevos enfoques.** Los objetivos de catalizar, desempeñar una función de liderazgo, influir en las políticas y promover la innovación requieren la capacidad de recopilar información, sintetizar, aprender y difundir, trabajar con asociados y ampliar el alcance. El Marco Estratégico para 2002-2006 amplía considerablemente el mandato original del FIDA y acarrea un cambio en la manera de hacer las

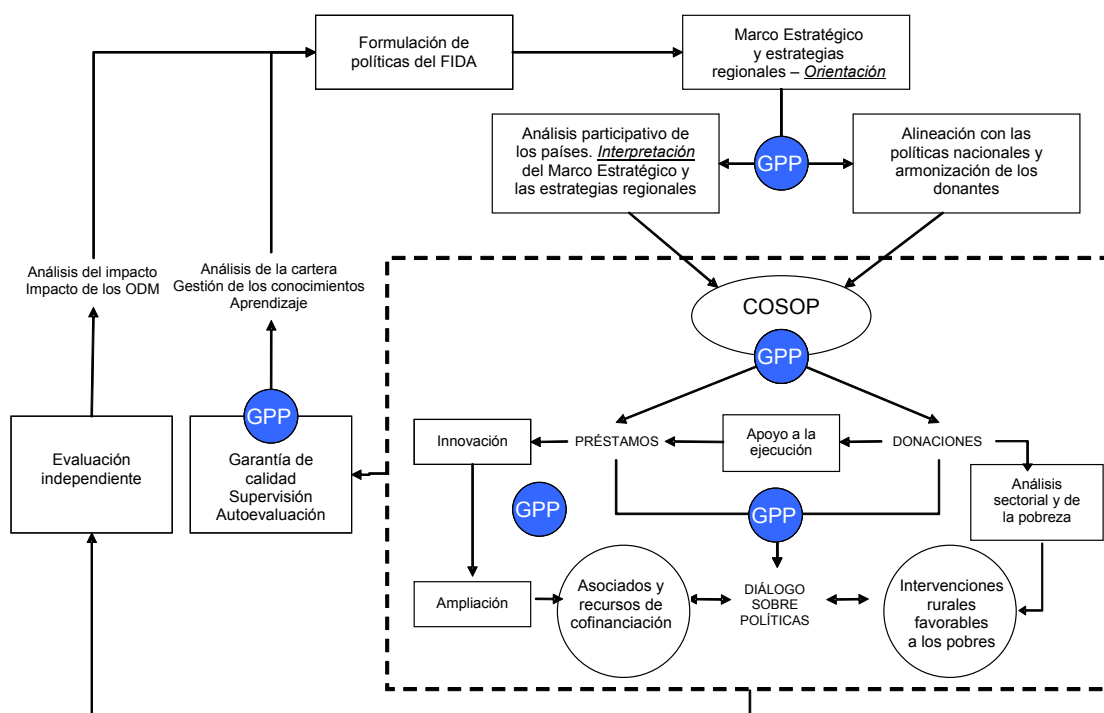
<sup>93</sup> El que intervengan más organizaciones no quiere decir que haya en modo alguno más recursos para desarrollo rural de los que se precisan.



cosas (más diálogo sobre políticas y orientación institucional) y en la composición de las inversiones (una parte menor a la producción agrícola y una mayor a las organizaciones, las pequeñas y medianas empresas, la microfinanciación, el acceso a los mercados, etc.). Todos estos cambios han sido propiciados por pruebas claras de la capacidad de respuesta, tanto de la dirección como de la Junta, al entorno cambiante.

3.9 Estos cambios implican el paso a un nuevo modelo operativo para generar “programas de habilitación en materia de aprendizaje y reproducción”. Según este modelo se elaborarían programas de financiación mediante préstamos y donaciones destinados a prioridades de reducción de la pobreza determinadas por los países, con un elemento destacado de aprendizaje e innovación, vinculado a la ampliación del alcance por medio del trabajo con los asociados. En el gráfico 9 se presenta la interpretación de la EEI de los elementos de un modelo operativo que conjuga los cambios del entorno externo y la evolución de la estrategia y los procesos del FIDA. El GPP sigue ocupando un lugar dominante, pero ya no puede desempeñar una función central única. En el gráfico ocupa diferentes posiciones, que corresponden a tareas bien definidas, las cuales requieren un mayor grado de interacción con un mayor número de organismos oficiales y con otros donantes que trabajan en zonas rurales en los países, la formulación de una estrategia para el país que abarque préstamos, donaciones y diálogo sobre políticas, y la formulación de un programa coherente que apoye la innovación y la ampliación. La función del GPP cada vez se caracteriza más por la polivalencia, para lo cual se precisa una serie de aptitudes, que van desde la elaboración de estrategias, hasta el diálogo sobre políticas, pasando por el diseño de proyectos. Uno de los resultados de lo anterior ha sido el aumento de la importancia de los consultores (que no aparece en el gráfico para evitar la saturación, pero que se da en la mayoría de las esferas en las que se unen textos mediante flechas).

Gráfico 9: Nuevo modelo operativo adaptado a la evolución de las exigencias impuestas al FIDA



3.10 Durante el período examinado se ha llevado a cabo una serie de reformas e iniciativas, algunas por iniciativa de la Junta y muchas a instancias de la dirección, con objeto de mejorar el Fondo. Los principales elementos figuran en el cuadro 18.

**Cuadro 18: Hechos principales en la elaboración de los procesos operativos desde 1993**

<b>Fecha</b>	<b>Iniciativa y formulación de políticas</b>
<b>1992</b>	<b><i>Cuarta Reposición de los Recursos del FIDA</i></b>
Octubre de 1993	Informe del Grupo de tareas del PMD sobre la racionalización del ciclo de los proyectos. El costo de la elaboración de los proyectos ascendió a USD 575 359 en 1990-1992. <ul style="list-style-type: none"> <li>• el número de etapas del diseño de los proyectos se redujo de 5 a 3; se puso en marcha el Fondo para la Elaboración de Proyectos; se propuso reducir los costos de la elaboración de los proyectos a USD 450 000.</li> </ul>
Enero de 1994	Se anunciaron nuevos procedimientos operacionales: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Documento de iniciación, que sustituye a las misiones generales de identificación.</li> <li>• Se estableció el Equipo de Elaboración del Proyecto (PDT), compuesto por el GPP, la PT y la OE, al que se sumaron el FAD y la OL en la etapa de evaluación <i>ex ante</i>.</li> <li>• Énfasis en la participación de los beneficiarios en la formulación, que dio lugar a la creación de grupos de expertos nacionales en determinados países.</li> <li>• Proceso de examen formal del TRC y memorando sobre la postevaluación <i>ex ante</i> en el que se indica el cumplimiento.</li> <li>• Evaluación <i>ex ante</i> para hacer hincapié en el apoyo a la ejecución.</li> </ul>
Junio de 1995	Informe del Grupo de Trabajo sobre la reorganización del ciclo de los proyectos: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Intento de reducir costos en el marco de un presupuesto de crecimiento nulo.</li> <li>• Lista de las dificultades existentes, entre ellas: el desempeño del PDT, la garantía de la calidad técnica y el apoyo a la ejecución.</li> <li>• Las recomendaciones consisten en: implantar un nuevo sistema de gestión de la cartera de proyectos; el COSOP (originalmente concebido como documento de estrategia con un pequeño presupuesto de USD 20 000, pero utilizado en la práctica para identificar la cartera de proyectos en tramitación); fortalecer la función del PDT y de los grupos nacionales de expertos.</li> <li>• Propuesta de reducir aún más los costos de desarrollo de los proyectos de los USD 433 000 de entonces a USD 315 990 y asignar fondos al apoyo inicial para la ejecución. (El personal directivo superior no aprobó esa asignación de fondos.)</li> </ul>
Julio de 1995	Reorganización del ciclo de los proyectos: fase piloto que abarca las etapas del PDT, el TRC y el OSC.
Diciembre de 1995	Informe del Grupo de Trabajo sobre la reorganización de los sistemas de información.
1997	Programa piloto de supervisión directa (aprobado por el Consejo de Gobernadores).
Enero de 1998	Generalización del ciclo de proyectos reorganizado, incluida la capacitación en el marco lógico de 45 funcionarios.
Diciembre de 1998	Formación del Grupo sobre el logro del impacto en todo el ciclo de los proyectos.
1998-99	Continúa la preocupación interna por que el mecanismo del PDT no esté funcionando eficazmente.
Junio de 1998	Instrucciones del PMD: establecimiento del PDT como mecanismo que funciona desde la iniciación hasta la aprobación por la Junta.
Junio de 1999	Establecimiento de grupos temáticos piloto (ganadería, financiación rural, diseño y ejecución de los proyectos, microempresas).
De finales del decenio de 1990 en adelante	Cada vez se considera más que las reuniones del OSC duplican los anteriores TRC, con la consiguiente disminución de la asistencia a ellas del personal directivo superior.
<b>2000</b>	<b><i>Quinta Reposición de los Recursos del FIDA</i></b>
	Recomendaciones del Informe del Grupo sobre el logro del impacto en todo el ciclo de los proyectos: fortalecimiento del PDT para que funcione desde la iniciación, pasando por la aprobación de la Junta, hasta la terminación del proyecto, incluida la participación de expertos externos; aumento del apoyo directo del FIDA a la ejecución; expediente principal basado en el marco lógico; taller de puesta en marcha basado en un marco lógico participativo.

Fecha	Iniciativa y formulación de políticas
	<p>Nuevo enfoque de evaluación que supuso el establecimiento de nuevos procesos de evaluación de la OE; en todas las evaluaciones debe haber un acuerdo/entendimiento en el punto de culminación y un consorcio central de aprendizaje.</p> <p>Política de financiación rural.</p> <p>Programa de Reorganización de los Procesos (PRP).</p> <p>Se examinaron ocho procesos: 1 Recursos humanos; 2 Estrategia y financiación; 3 Servicios de apoyo; 4 Tecnología de la información; 5 Gestión de los conocimientos; 6 Gestión del impacto; 7 Desarrollo de productos; 8 Gestión de las asociaciones.</p> <p>Los temas 1 a 5 se presentaron ante la Junta Ejecutiva en diciembre de 2000. Dieron como resultado la asignación de un presupuesto de USD 26 millones, de los cuales USD 1,0 millones se destinaron al diseño de los procesos, USD 15,5 millones a los cinco modelos institucionales aprobados por la Junta Ejecutiva; quedaron disponibles USD 9,5 millones, cuyo uso no se determinó.</p>
<b>2001</b>	<p><b>El Presidente Båge toma posesión del cargo</b></p> <p>El PRP pasa a ser denominado Programa de Cambio Estratégico (PCE).</p>
Abril de 2001	<p>La OE introdujo el “Informe anual sobre los resultados y el impacto” (ARRI).</p> <p>Publicación de “Enfoques participativos para un ciclo de los proyectos orientado por el impacto”, tras debates internos en torno al informe del Grupo sobre el logro del impacto en todo el ciclo de los proyectos.</p>
Junio de 2001	<p>Introducción del documento de diseño y expediente principal de los proyectos.</p>
Diciembre de 2001	<p>Análisis de los costos de elaboración de los proyectos con miras a las asignaciones presupuestarias medias para el desarrollo de proyectos de USD 335 000 establecidas por el SFEP.</p>
2002	<p><i>Instrumentos de decisión en la financiación rural</i></p> <p><i>Guía para el SyE de proyectos: gestión orientada al impacto en el desarrollo rural</i></p>
<b>2003</b>	<p><b>Sexta Reposición de los Recursos del FIDA</b></p>
2003	<p>Revisión del documento de diseño y expediente principal de los proyectos.</p> <p>Formación de tres grupos temáticos (género, ordenación comunitaria de los recursos naturales) para compaginar información de las reuniones del PDT.</p> <p>Equipos directivos: establecimiento de un equipo directivo superior, un equipo directivo de información y un equipo directivo del PMD para mejorar las comunicaciones, aprovechar las capacidades y promover la eficiencia y la eficacia.</p> <p>Aprobación por la Junta Ejecutiva del Programa piloto relativo a la presencia sobre el terreno; la Iniciativa para la integración de innovaciones; la política del FIDA en materia de empresas rurales, y el Plan de acción 2003-2006 para la incorporación de una perspectiva de género.</p> <p>Política de financiación mediante donaciones</p> <p><i>Sourcebook on Pro-Poor Institutional and Organisational Analysis and Change</i> (Libro de consulta sobre análisis y cambios institucionales y organizativos en favor de los pobres)</p> <p>La OE pasó a ser independiente de la dirección; la Junta Ejecutiva aprobó la política de evaluación del FIDA.</p>
2004, en curso	<p>La Junta Ejecutiva aprobó la política de recursos humanos.</p> <p>Se están celebrando debates para sustituir la etapa de aprobación del OSC con las Evaluaciones del Diseño de los Proyectos, que se presentarán en lotes a las reuniones del Foro de Políticas del Presidente.</p> <p>Celebración del primer foro de GPP en abril.</p> <p>Se amplía el enfoque de aprendizaje/grupos temáticos por medio de las “Notas de aprendizaje”, que abarcan 18 esferas temáticas.</p> <p>Formulación de propuestas pormenorizadas para el PBAS y el RIMS.</p>

Fuente: Cuadro 6 del IET de la EEI.

3.11 La gama de problemas y la continuidad del cambio atestiguan un reconocimiento implícito de la necesidad de mejorar los resultados. En el análisis del examen teórico se llegó a la conclusión de que las reformas en una serie de esferas (el sistema de conocimientos; la formulación de estrategias; la gestión del ciclo de los proyectos; la garantía de la calidad; la supervisión, y el marco normativo) todavía no han logrado mejorar los resultados del Fondo hasta llegar a los niveles perseguidos por esas iniciativas.<sup>94</sup> En este capítulo se examina la situación actual, las iniciativas y cambios principales de los procesos institucionales y se explica por qué los resultados del FIDA no han estado a la altura de las expectativas.

3.12 Para que los lectores puedan comparar al FIDA con otras IFI, en el cuadro 19 se recogen algunas estadísticas comparadas de dotaciones de personal y gastos administrativos. Por las diferencias existentes entre las maneras en que se clasifica a los funcionarios y en cómo se comunican los datos, las del cuadro deben considerarse comparaciones de carácter muy general.

---

<sup>94</sup> Párrs. 5.12 a 5.42 del IET.

**Cuadro 19: Comparación de los gastos administrativos y los recursos humanos de varias IFI**

	FIDA	Banco Mundial		BAfD <sup>95</sup>	BAsD	BID
		BIRF	AIF			
<b>Gastos generales:</b>						
Gastos administrativos (millones de USD) <sup>96</sup>	42,3	882		220	252,6	372.5
Porcentaje del programa total <sup>97</sup>	8,8%	7,3%		7,4%	3,8%	5.1%
<b>Recursos humanos:</b>						
Número de funcionarios del cuadro orgánico <sup>98</sup>	202			620	836	1,396
Número de funcionarios administrativos <sup>99</sup>	264			404	1,119	516
Número de “otros” funcionarios <sup>100</sup>	n. d.			4	356	n/a
<b>TOTAL<sup>101</sup></b>	<b>466</b>	<b>8 800</b>		<b>1 028</b>	<b>2 311</b>	<b>1 912</b>
Porcentaje funcionarios del cuadro orgánico	43%			60%	36%	73%
Porcentaje funcionarios administrativos <sup>102</sup>	57%	29%		39%	48%	27%
<b>Diversidad de los funcionarios:</b>						
Número de funcionarias	298					
Porcentaje sobre el total de funcionarios <sup>103</sup>	64%	52%				
Número de funcionarias del cuadro orgánico <sup>104</sup>	83				241	531
Porcentaje sobre el total de funcionarios <sup>105</sup>	18%	24%		25%	29%	38%
<b>Presencia en los países:</b>						
Número de oficinas en los países <sup>106</sup>		100		7	24	28
Número de funcionarios en oficinas sobre el terreno <sup>107</sup>	16	3,000			362	540
Porcentaje sobre el total de funcionarios <sup>108</sup>	3%	30%			16%	28%

Salvo que se indique otra cosa, las cifras se basan en los informes anuales 2003 del Banco Mundial, el BAsD y el BID y en el informe anual 2002 del BAfD.

<sup>95</sup> Las cifras corresponden al Grupo del BAfD.

<sup>96</sup> **Gastos administrativos (millones de USD).** En el caso del BID, se trata del total de los gastos administrativos, antes del reembolso de los fondos en régimen de administración, y de las adiciones por concepto de aumentos del capital. **Fuentes:** Banco Mundial (BIRF), pág. 38; BAfD, sitio web; BAsD, pág. 27; BID, pág. 92; Informe anual del FIDA 2002.

<sup>97</sup> **Porcentaje del programa (gastos administrativos).** Se calcula dividiendo los gastos administrativos por el total del programa de préstamos y donaciones + los gastos administrativos.

<sup>98</sup> **Número de funcionarios del cuadro orgánico.** Las cifras del FIDA proceden del cuadro 2 del Informe de la EEI sobre los recursos humanos. **Fuentes:** BAfD, pág. 56; BAsD, págs. 27 y 35; BID, pág. 93 y sitio web.

<sup>99</sup> **Número de funcionarios administrativos.** En el FIDA se los denomina ‘categoría de servicios generales’. En el BAsD, ‘personal de servicios generales’, y forman parte de ellos 13 funcionarios con licencia especial no remunerada (BAsD, 2004, pág. 35). **Fuentes:** BAfD, pág. 56; BAsD, págs. 27 y 35; BID, sitio Web.

<sup>100</sup> **Número de “otros” funcionarios.** En el BAsD constituyen la categoría ‘funcionarios nacionales’. **Fuente:** BAsD, pág. 27.

<sup>101</sup> **TOTAL (número de funcionarios).** **Fuentes:** Banco Mundial, pág. 135; BAsD, pág. 27; BID, sitio Web.

<sup>102</sup> **Porcentaje funcionarios administrativos.** Todas las cifras calculadas se basan en las cifras recogidas en los informes anuales y en el sitio web (únicamente del BID), salvo en el caso del Banco Mundial. **Fuente:** Banco Mundial, pág. 135.

<sup>103</sup> **Porcentaje sobre el total de funcionarios (mujeres).** **Fuente:** Banco Mundial, pág. 135.

<sup>104</sup> **Número de funcionarias del cuadro orgánico.** **Fuente:** BID, pág. 93.

<sup>105</sup> **Porcentaje sobre el total de funcionarios (funcionarias del cuadro orgánico).** Los porcentajes del Banco Mundial y del BAfD figuran en sus respectivos informes anuales, aunque en el caso del BAfD en la pág. 56 se dice que “el 25 por ciento de las ofertas de puestos de trabajo se hace a mujeres tituladas superiores”, en lugar de referirse la cifra a las funcionarias realmente contratadas. Los porcentajes del BAsD y del BID han sido calculados a partir de las cifras reales que figuran en sus informes anuales. **Fuentes:** Banco Mundial, pág. 135; BAfD, págs. xxii y 56.

<sup>106</sup> **Número de oficinas en los países.** La cifra del BAsD comprende las misiones residentes (16), más las misiones regionales (1), las oficinas en los países (1), las oficinas representativas (3), una oficina especial (1) y las misiones ampliadas (2). **Fuentes:** Banco mundial, pág. 135; BAfD, sitio web; BAsD, sitio web; BID, sitio web.

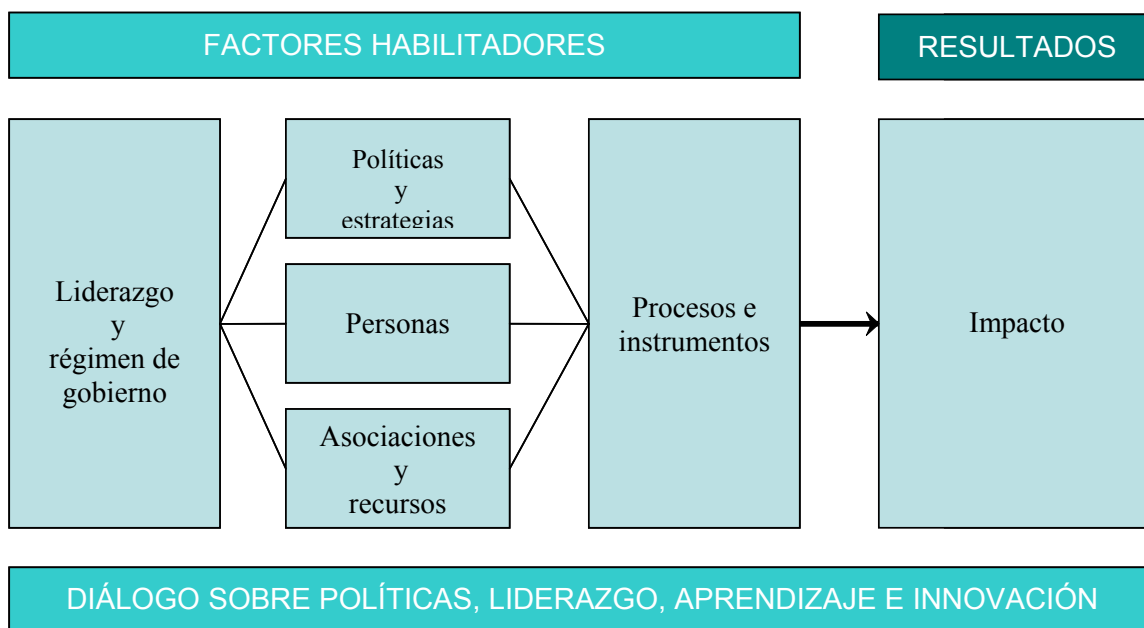
<sup>107</sup> **Número de funcionarios en oficinas sobre el terreno.** En el FIDA, 15 oficiales de enlace y un GPP. En el Banco Mundial, es una cifra aproximada. En el BAsD, es el balance de las cifras recogidas en el informe anual. La cifra del BAsD comprende 69 funcionarios del cuadro orgánico y 293 funcionarios de contratación local. **Fuentes:** Banco Mundial, sitio web; BAsD, pág. 35; BID, pág. 93.

<sup>108</sup> **Porcentaje sobre el total de funcionarios (funcionarios en oficinas sobre el terreno).** Todas las cifras han sido calculadas, salvo la del Banco Mundial, cuyo porcentaje figura en el informe anual. **Fuentes:** Banco Mundial, pág. 135.

### Marco para evaluar el grado en que los resultados del FIDA dependen del desempeño institucional

3.13 En el gráfico 10 figura un marco de resultados que se utiliza para estructurar el debate sobre los procesos institucionales. El modelo es sencillo y en él se determina cómo la función de liderazgo define y motiva las políticas y estrategias, los recursos humanos, las asociaciones y otros recursos,<sup>109</sup> que actúan por medio de los procesos de las instituciones para lograr producir un impacto. La calidad de esos procesos operativos es decisiva para la respuesta que se da a la segunda pregunta fundamental de esta evaluación: “¿Se utilizan los conocimientos técnicos y los recursos del FIDA del mejor modo posible, dado el objetivo primordial del Fondo de prestar apoyo al desarrollo rural y ayudar a los países a erradicar la pobreza rural?”<sup>110</sup>

Gráfico 10: Marco del desempeño institucional



3.14 En los primeros años de existencia del Fondo, los procesos se centraron en la elaboración de préstamos y donaciones, con los correspondientes procedimientos para gestionar su identificación, formulación, evaluación *ex ante*, aprobación, ejecución, supervisión, cierre y evaluación. Desde 1994, las estrategias institucionales, regionales y nacionales han sustituido a las misiones de identificación, y los objetivos más amplios de desempeñar una función catalizadora y de liderazgo, así como de promover el aprendizaje y la innovación para la ulterior ampliación han aportado nuevos elementos al modelo operativo. A continuación, se examina cada uno de los componentes del marco por separado.

<sup>109</sup> Este modelo tiene su origen en el modelo de excelencia de la Fundación Europea para la Gestión de la Calidad (EFQM), adaptado a las organizaciones públicas y voluntarias, con terminología apropiada para el FIDA. Constituye una simplificación del diagrama utilizado en el informe inicial. ([www.quality-foundation.co.uk](http://www.quality-foundation.co.uk)).

<sup>110</sup> Mandato de la EEI. La otra pregunta fundamental era: “¿Está el FIDA debidamente concentrado en su misión del desarrollo rural?”.

## Liderazgo y régimen de gobierno<sup>111</sup>

3.15 **Las disposiciones sobre régimen de gobierno son similares a la práctica de otras organizaciones comparables.** La administración del FIDA corre a cargo de un Presidente que ejerce simultáneamente las funciones de Presidente de la Junta Ejecutiva y jefe ejecutivo, combinando las tareas orientadas hacia el exterior, propias de la orientación estratégica y de las relaciones exteriores, con las tareas ordinarias de administración (como la de presidir el OSC). Asisten al Presidente un Vicepresidente (cuyas principales responsabilidades actuales consisten en ayudar en la administración cotidiana del Fondo y sustituir al Presidente en su ausencia)<sup>112</sup> y tres Presidentes Adjuntos que dirigen los Departamentos de Asuntos Externos, Finanzas y Administración y Administración de Programas.

3.16 La principal estructura de gobierno del FIDA es el Consejo de Gobernadores (CG), en el que están representados los 163 Estados Miembros. El Consejo tiene la última palabra a propósito de asuntos fundamentales como la aprobación del ingreso de nuevos miembros, el nombramiento del Presidente, la aprobación del presupuesto administrativo, la adopción de las políticas generales, etc. El Consejo desempeña un importante papel en cuanto a la política y el presupuesto del Fondo, pero en otros aspectos es la Junta Ejecutiva el órgano encargado de la gestión ejecutiva. La Junta está compuesta por 18 miembros electos y 18 miembros suplentes. Se reúne tres veces al año durante dos días.

3.17 Otras disposiciones contribuyen al buen gobierno. Una nueva política de divulgación de documentos aprobada en 2000 ha contribuido a aumentar la responsabilización y la transparencia. Entre los controles internos están la auditoría interna y la labor realizada por el Comité de Supervisión, aunque ambas funciones son relativamente nuevas. La política de 2003 de crear una Oficina de Evaluación independiente y una nueva política de evaluación son contribuciones positivas, aunque su funcionamiento adolece de algunas deficiencias. El Comité de Auditoría señaló la preocupación que suscitaba el escaso nivel de aplicación de las recomendaciones de auditoría interna en 2002, situación que había mejorado a finales de 2004; el Comité de Supervisión es fundamentalmente pasivo, pues su función consiste en responder a las denuncias, y los intentos de ampliar las competencias del Comité de Evaluación, con objeto de abarcar las políticas del FIDA, han topado con la oposición de la dirección.

### Recuadro 9: El proceso de las consultas sobre las reposiciones

El Consejo de Gobernadores establece un grupo consultivo de Estados Miembros del FIDA encargado de dirigir el proceso de reposición. El grupo comprende a todos los representantes de la Lista A y la Lista B y a 12 representantes de la Lista C (4 por sublista) y está presidido por el Presidente. El proceso oficial comienza con una reunión plenaria del grupo consultivo en la que la dirección del FIDA presenta un documento de posición sobre las cuestiones/esferas normativas principales pertinentes para la próxima reposición. Todos los participantes en el proceso analizan el documento y lo debaten. Posteriormente, el Presidente se reúne con los coordinadores de las listas, más algunos “amigos” invitados de la Junta, y con unos cuantos miembros clave del personal y del personal directivo superior para celebrar consultas oficiosas acerca de las instrucciones generales para la nueva reposición. Este proceso puede ser bastante prolongado y abarcar diversas etapas. Una vez que se alcanza el consenso en el grupo consultivo, se prepara un informe. Las condiciones de la próxima reposición figuran en el informe y en una resolución en la que se exponen los pertinentes mecanismos de financiación y votación, que luego aprueba el Consejo de Gobernadores.

3.18 **Las Reposiciones Quinta y Sexta han sido los principales factores impulsores del cambio de políticas durante el período de la evaluación.** En la práctica, el proceso de reposición se ha convertido en uno de los principales impulsores del cambio de la normativa interna del FIDA (véase el recuadro 9). La Cuarta Reposición, que se realizó en un contexto de disminución de recursos y una importante reestructuración de los derechos de voto de los miembros, supuso la primera participación real de los Estados Miembros en los debates sobre la estrategia y la política del FIDA. Las reposiciones anteriores se habían centrado casi exclusivamente en las promesas de contribución financiera. En la

<sup>111</sup> Esta sección se basa en un documento de la EEI sobre régimen de gobierno y cuestiones institucionales.

<sup>112</sup> En la práctica, las funciones que desempeña el Vicepresidente son muy amplias.

Quinta Reposición se intensificó la atención mediante la elaboración de un Plan de Acción para la Quinta Reposición de los Recursos del FIDA que, por primera vez, creaba un marco para el seguimiento de las medidas destinadas a mejorar los procesos operativos del FIDA. Ese plan de acción desencadenó algunas iniciativas internas importantes, entre ellas la renovación del énfasis en las estrategias de los países y el plan de acción sobre género, pero el proceso de consultas también fue prolongado y la matriz de medidas resultante era demasiado rígida y carente de una priorización clara.

3.19 La Sexta Reposición se inició con un proceso seguido más de cerca y mejor administrado, pero la tardía presentación de cuestiones por al menos un Miembro de la Lista A a la consulta dejó a la dirección del FIDA fundamentalmente en una posición de desventaja y ante un programa político considerablemente nuevo, compuesto entre otros elementos por la introducción del PBAS, una nueva política de evaluación, el RIMS y la experiencia piloto sobre la presencia del FIDA en el terreno. El nuevo programa tiene por objeto armonizar el modo de actuar del FIDA con el de otros organismos multilaterales, en momentos en que los donantes formulan exigencias contradictorias acerca de sus contribuciones multilaterales y crece la presión para que se demuestre que se alcanzan resultados. El FIDA ha respondido cabalmente al programa de la Sexta Reposición, pero el proceso sigue absorbiendo a una gran parte del personal y del tiempo de la dirección, y de la experiencia anterior se desprende que puede necesitarse un período de consolidación para que, antes de pasar a nuevas orientaciones normativas, se hagan sentir las consecuencias de las últimas iniciativas. Tanto la Quinta como la Sexta Reposición plantearon programas de cambio y de gran alcance para el FIDA, y prestaron sólo una atención limitada a la determinación de las prioridades y a los costos. Esta situación constituirá un desafío decisivo para la próxima reposición, junto con la atención especial a la eficacia en términos de desarrollo de medio a largo plazo del FIDA y su función estratégica en un contexto de desarrollo internacional en plena mutación.

3.20 **Un denso programa y reuniones poco frecuentes limitan la eficacia de la adopción de decisiones.** La Junta Ejecutiva celebra muchas menos reuniones y más breves que las de las organizaciones con las que el FIDA se puede comparar.<sup>113</sup> El programa rebosa de grandes volúmenes de material escrito que a menudo se facilita con muy poca antelación, especialmente las versiones traducidas. Los Directores Ejecutivos tienen que establecer un orden de prioridad en las cuestiones en las que desean concentrarse; algunos dependen de las aptitudes de sus colegas en esferas técnicas, como la financiación o la auditoría; otros solicitan orientación a sus gobiernos. Pero pocos miembros disponen de los recursos necesarios para obtener apoyo suficiente para analizar a fondo los documentos de la Junta.

3.21 Los miembros de la Junta asumen esta función partiendo de una experiencia, unas aptitudes y una formación diversas y no existe un mandato específico para esa función. La experiencia de los directores en otras Juntas es más probable que esté relacionada con organizaciones de las Naciones Unidas que con IFI, lo cual hace que pocos de ellos están familiarizados con las maneras en que otras IFI han medido el desempeño y con las medidas que han tomado para mejorar la eficacia de las actividades de fomento del desarrollo.

3.22 El examen de funciones clave, como el programa de trabajo y presupuesto anual, y de las evaluaciones se delega en el Comité de Auditoría y el Comité de Evaluación, respectivamente. La labor del Comité de Auditoría abarca los aspectos financieros del presupuesto, pero sólo ha comenzado a incluir el programa de trabajo como tal desde abril de 2004. El Comité de Evaluación examina los productos de la OE, pero antes de diciembre de 2004 no examinaba las políticas del Fondo ni los productos de autoevaluación. Mientras se realizaba la presente evaluación, se estaban elaborando propuestas para ampliar las competencias del Comité de Evaluación. Con todo, durante el período objeto de la evaluación, ambos comités tenían importantes lagunas en su ámbito de intervención.

---

<sup>113</sup> La Junta de Gobernadores del Banco Mundial está en sesión permanente; la Junta Directiva del Banco Asiático de Desarrollo celebró 48 reuniones oficiales y 24 reuniones oficiosas en 2003 (Informe anual de 2003 de la Junta de directores del BAsD); la Junta de Gobernadores del Banco Africano de Desarrollo celebró 43 reuniones oficiales, 26 oficiosas y 24 reuniones de comité en 2003 (Informe anual de 2003 del BAfD).



3.23 **El número de temas del programa deja poco tiempo para realizar debates eficaces.** Los directores tienen una amplia gama de intereses. Algunos desean realizar un debate pormenorizado sobre los préstamos y las donaciones; otros dedican más atención a las políticas. El apretado programa deja poco tiempo para debatir eficazmente todos los temas. En ocasiones, las políticas nuevas se debaten en los seminarios oficiosos de la Junta que preceden a sus períodos de sesiones, y en ellos surgen mayores oportunidades para el debate. No obstante, el programa actual abarca la aprobación de todos los préstamos y donaciones y el examen de los COSOP, que han llegado a un punto en que la Junta no puede influir ni en su contenido ni en su orientación. A juicio de algunos directores, estos debates y decisiones son superficiales.

3.24 **Los acuerdos actuales de la Junta Ejecutiva no promueven el examen basado en los resultados de la eficacia en términos de desarrollo.** El FIDA tiene una larga tradición en materia de evaluación, y la labor de la OE es objeto de un examen formal por parte del Comité de Evaluación. Ahora bien, la atención prioritaria a la evaluación ha hecho que se desatendieran otros aspectos de la eficacia en materia de desarrollo. La EEI considera que el término “eficacia en materia de desarrollo” abarca la eficiencia de la elaboración de nuevos préstamos, donaciones, políticas y otros instrumentos, la eficacia de su aplicación y sus resultados en materia de desarrollo. No existen procedimientos para analizar la calidad del diseño de los préstamos, las donaciones y los COSOP, y todos los procesos de autoevaluación que realiza la dirección están actualmente fuera del ámbito de actuación del Comité de Evaluación.

3.25 Las propuestas de modificar el mandato y el reglamento del Comité de Evaluación dentro de los preparativos del período de sesiones de la Junta Ejecutiva de diciembre de 2004 tienen por objeto ampliar su ámbito de actuación, en consonancia con la experiencia de otras IFI. Las modificaciones traerían como consecuencia que el Comité de Evaluación examinara las políticas operacionales para asegurarse de que la información relativa a las enseñanzas extraídas y aplicadas quedase reflejada en las políticas, y que examinara los informes de autoevaluación de la dirección, como el “Informe sobre el estado de la cartera de proyectos” y las futuras revisiones del RIMS. Otra propuesta, consistente en desvincular el calendario del Comité de Evaluación del de la Junta Ejecutiva, permitiría que los miembros de ésta dispusieran de más tiempo para tener en cuenta las recomendaciones formuladas por aquél.

3.26 La combinación de un intenso calendario de reuniones de la Junta con un apretado programa y del análisis limitado de las actividades del Fondo ha traído como consecuencia dejar a los Directores con una base objetiva ineficiente para gestionar el desempeño del FIDA. Como consecuencia, el debate sobre las reformas está impulsado por la orientación normativa de las reposiciones y no cuenta con el apoyo de un análisis claro de la eficacia actual. En la Junta Ejecutiva no hay consenso acerca de la eficacia en materia de desarrollo y la eficiencia del FIDA, ni acerca del carácter de la reforma que se necesita. Ello ha contribuido a generar grandes diferencias de opinión sobre la posible eficacia del PBAS y el RIMS. Muchos miembros ponen en tela de juicio la pertinencia de ambas iniciativas, por considerar que sólo satisfacen los intereses de un reducido grupo de países.

3.27 **Con unos pocos cambios es posible mejorar notablemente el régimen de gobierno.** Está claro que es necesario mejorar la orientación de la labor de la Junta Ejecutiva y permitir a ésta que dirija el proceso de lograr buenos resultados. Es preciso que dedique más tiempo y atención a la orientación estratégica, a las políticas y al resultado de las actividades de desarrollo, lo cual podría hacerse modificando la duración de las reuniones y los mandatos del Comité de Auditoría y el Comité de Evaluación. En el capítulo 4 se formulan propuestas al respecto.

**Puntos esenciales:**

- Las actuales disposiciones en materia de régimen de gobierno cumplen los requisitos básicos del Fondo, pero el apretado programa y la celebración de pocas y breves reuniones reducen la eficacia de la Junta en tanto que órgano ejecutivo.

## Elaboración de políticas y estrategias

3.28 **La elaboración de las políticas del FIDA se ha quedado a la zaga del mandato ampliado.** En comparación con otras IFI, el FIDA tienen pocas políticas operativas o sectoriales y relativamente pocas políticas que rijan los procesos y procedimientos internos (entre 1994 y 2003 se elaboraron seis documentos temáticos/sectoriales y cuatro documentos sobre política operacional, además de una serie de documentos de posición o debate y declaraciones no oficiales de políticas).

3.29 En varias ocasiones se han desplegado esfuerzos para ampliar el alcance de los documentos sobre política operativa: en el documento de la Junta Ejecutiva de diciembre de 1998 titulado “Documentos normativos previstos” se señalaba una serie de cuestiones en materia de política operativa (buen régimen de gobierno; costos recurrentes y costos locales) que debían abordarse y se incitaba a celebrar más debates con la Junta Ejecutiva. Sin embargo, no aparecía ninguna medida tangible de seguimiento. Desde entonces, la formulación de políticas ha estado a cargo de diversas dependencias, el Departamento de Política Económica y Estrategia de Utilización de Recursos (actualmente incorporado al Departamento de Asuntos Externos) y la PT. En 2003 se estableció una nueva División de Políticas para facilitar un proceso más sistemático de formulación de políticas en la organización.<sup>114</sup>

3.30 La preponderancia de productos normativos no oficiales parece ser una cuestión fundamental. Por ejemplo, el documento temático sobre la transformación de las instituciones rurales, preparado para el período de sesiones del Consejo de Gobernadores de 2003, es importante para la puesta en práctica del Marco Estratégico, pero no está claro si se trata de una declaración de política del FIDA. Las políticas operativas abarcan una serie de esferas importantes de la actividad del FIDA —los vínculos con los PPME, la nueva política de financiación mediante donaciones y el MFF—, pero también en este caso cubren un campo relativamente limitado en comparación con las de otras IFI.

3.31 Los pocos productos de carácter normativo que se han elaborado rara vez gozan de una amplia difusión fuera de Roma. El personal de los proyectos en los países apenas conoce los documentos normativos institucionales o puede disponer de ellos. En las visitas a los países se averiguó que el personal de los proyectos RFSP, en la República Unida de Tanzania, y PF-ACP, en el Pakistán, no sabía nada de la “política de financiación rural” ni de los *Instrumentos de decisión en la financiación rural*, ni tampoco de los intentos del FIDA de crear un centro de excelencia en materia de microfinanciación rural. La *Guía de SyE* no se ha difundido ampliamente en el “FIDA virtual”. Las iniciativas para facilitar la comunicación entre proyectos y por vía de redes virtuales, como FIDAFRIQUE, han supuesto algunos avances, aunque no en cuanto a una orientación explícita en materia de políticas. La experiencia de los organismos asociados es similar, ya que los funcionarios de la Sede, que trabaja tanto en dependencias operacionales como de apoyo, consideran que no están informados sobre las políticas del FIDA.

3.32 **La resistencia a adoptar un estilo de trabajo normativo ha impedido adquirir una ventaja comparativa.** En la Evaluación Rápida Externa (ERE) se estableció que el problema del Fondo era que era demasiado difuso y, según su afirmación contundente, “hay tantos FIDAS como oficiales de proyectos”<sup>115</sup>. No obstante, sus recomendaciones cayeron en saco roto. Han predominado los enfoques implícitos de la formulación de políticas, y la obtención de enseñanzas sobre cuestiones normativas se ha concentrado en los distintos GPP o en el personal de la PT. Una resistencia generalizada a los modelos y formas de trabajar de carácter normativo ha limitado la formulación de políticas en el FIDA. Los funcionarios prefieren la idea de los enfoques *sui generis*, lo cual refleja, en gran medida, la continuidad de su adhesión al modelo del GPP “que actúa por su cuenta”. Los GPP se encargan de velar por que se apliquen las políticas en el proceso de elaboración de los proyectos y como base para el diálogo sobre políticas a nivel nacional, pero el FIDA cuenta con tan pocas políticas de ese tipo que existen amplias esferas en las que los funcionarios deben actuar sin orientación normativa.

---

<sup>114</sup> Todavía no se ha confiado un mandato claro a la Oficina de Evaluación, cuyas relaciones con el PMD aún no están claramente definidas.

<sup>115</sup> Véanse en la pág. 15 de Head *et al.* (1994) sendas críticas sobre los enfoques artesanales, la escasez de directrices operacionales y la consiguiente diversidad de prácticas; en la pág. 16 figura la recomendación de que el Fondo introduzca un enfoque de programación o de perspectiva estratégica.

3.33 Ante la resistencia a cumplir con lo establecido, el proceso de PDT/TRC/OSC ha tenido un éxito desigual al tratar de conseguir que la orientación normativa, en los casos en que existe, se aplique sistemáticamente. El OSC en particular no ha desempeñado esta función adecuadamente y, una vez que los proyectos pasan a la fase de ejecución, el FIDA depende del apoyo de sus IC. El seguimiento de la aplicación de las políticas en la fase de ejecución debería ser la principal responsabilidad de las IC, pero éstas rara vez desempeñan esta función y, lo que es aún más importante, no suelen estar al corriente de las políticas del Fondo. Se necesita una gama más amplia de instrumentos y modos más eficaces de abordar el diseño de los proyectos a fin de mejorar la coherencia y aumentar la calidad de los productos del FIDA.

3.34 **El Marco Estratégico para 2002-2006 establece claramente la misión del Fondo, pero es demasiado permisivo para guiar la focalización y la selectividad.** El actual Marco Estratégico es el tercer producto estratégico desde 1994. La Visión de futuro del FIDA de 1995 y el Marco Estratégico para 1998-2000 establecieron “nuevas” formas de trabajar, pero no presentaron una justificación clara que sirviera de base a las inversiones ni a los objetivos estratégicos del FIDA, con objeto de aumentar la coherencia y el impacto de la cartera.

3.35 El Marco Estratégico para 2002-2006 facilita un sentido de misión más claro y sus tres objetivos estratégicos ofrecen al personal una referencia común y una base clara para la comunicación, tanto interna como externamente. El contenido refleja el pensamiento internacional sobre la función del cambio institucional en la reducción de la pobreza a largo plazo; el fortalecimiento del capital social y la potenciación de la capacidad de acción de los pobres, y la influencia en la política pública para que refleje mejor las necesidades de los pobres de las zonas rurales. En cambio, no establece vínculos operacionales claros con los ODM, el suministro de bienes públicos mundiales ni la manera en que el FIDA participará en diferentes entornos institucionales/normativos o interactuará con procesos normativos nacionales como los DELP. No existe una indicación clara de cuál es el principal grupo-objetivo del FIDA, es decir, si se trata de los pobres de las zonas rurales, los pobres productivos, los más pobres de entre los pobres, las personas vulnerables, etc. Al adolecer de estas omisiones, no ofrece una guía clara para una mayor selectividad operacional ni para aumentar la eficacia de las actividades de desarrollo. Su contenido es ampliamente permisivo, al igual que la referencia al principal grupo-objetivo del FIDA.

3.36 El FIDA está esforzándose en ser una institución innovadora y de conocimientos, catalizadora y que desempeñe un papel de liderazgo. Estas nuevas ambiciones ejercen nuevas presiones en el ciclo de los proyectos. En lugar de elaborar proyectos independientes, se pretende que los GPP promuevan el liderazgo en los países y entre los asociados, utilicen los conocimientos generados desde el programa para encontrar soluciones innovadoras y catalicen la labor de los asociados para ampliar las intervenciones prometedoras. Ahora bien, lo que ocurre es que existe un número limitado de personal del cuadro orgánico o de recursos administrativos para la labor de tipo normativo y que los costos de transacción son elevados en un entorno que se atiene tan poco a las reglas. En el último decenio no ha variado el número de GPP. Las múltiples demandas que pesan sobre ellos impiden que asuman plenamente las iniciativas normativas con base en Roma o de tipo nacional, y no se han modificado las etapas de tramitación del ciclo de los proyectos para que recojan esas funciones incipientes.

**Puntos esenciales:**

- El FIDA tiene pocas políticas operacionales o sectoriales y relativamente pocas políticas que rijan los procesos y procedimientos internos.
- Los funcionarios prefieren la idea de los enfoques *sui generis* y ha habido una resistencia generalizada a los modelos normativos.
- El Marco Estratégico para 2002-2006 aporta un sentido de misión más claro y sus tres objetivos estratégicos facilitan al personal una referencia común y una base clara para la comunicación. En cambio, no facilita una guía clara para lograr una mayor selectividad operacional o un aumento de la eficacia de las actividades de desarrollo. Su contenido es ampliamente permisivo, al igual que la referencia al principal grupo-objetivo del FIDA.
- El personal del PMD, cuyo número no ha aumentado desde 1994, ha sido insuficiente para que el FIDA haya podido desarrollar los procesos y adquirir las aptitudes necesarias para ser una institución innovadora y de conocimientos, catalizadora y que desempeñe un papel de liderazgo, especialmente en un entorno que se atiene tan poco a las reglas.

**Gestión de los recursos humanos**

3.37 Los recursos humanos son fundamentales para el éxito de una organización basada en los conocimientos como el FIDA. El que la organización alcance o no sus objetivos depende directamente de la gestión de esos recursos. En la presente sección se resumen las conclusiones del informe de la EEI sobre los recursos humanos. Se presentan las tendencias que ha seguido el número de funcionarios y consultores a lo largo del período examinado, se analizan las formas de gestión de los recursos humanos del Fondo, varios aspectos de la cultura institucional y la necesidad de efectuar cambios en ella, y se evalúan las consecuencias en la eficacia de la organización. Se basa en un examen de la documentación pertinente relativa a la gestión de los recursos humanos en el FIDA, la Comisión de Administración Pública Internacional (CAPI) y otras organizaciones de las Naciones Unidas, datos del Departamento de Recursos Humanos, entrevistas no estructuradas con funcionarios de todos los niveles y un cuestionario sistemático distribuido al personal para asegurarse de que las opiniones manifestadas en las entrevistas fueran representativas; más de dos tercios de los funcionarios respondieron al cuestionario.

3.38 El número de funcionarios y consultores ha aumentado considerablemente entre 1994 y 2003. El FIDA se creó como una organización relativamente pequeña, con la intención deliberada de limitar su crecimiento, a pesar de lo cual, en los años citados el número de funcionarios y consultores aumentó en un 43 por ciento.<sup>116</sup> Se ha producido un aumento del personal del cuadro orgánico, el personal de apoyo y los consultores en todos los departamentos. El aumento de funcionarios y consultores no ha ido acompañado de un incremento del número de préstamos a lo largo del mismo período, aunque cambios operacionales, como el programa piloto de supervisión directa han supuesto un pequeño incremento de la demanda de consultores, así que, de una somera estimación, se desprende que la eficiencia ha disminuido considerablemente desde 1994, en que había 15 funcionarios y consultores por préstamo. Se ha producido un aumento del número de donaciones y un cambio en el carácter del enfoque de las operaciones por parte del FIDA, que ahora presta mayor atención a las estrategias regionales, el diálogo sobre políticas, la supervisión directa y el apoyo a la ejecución, y la gestión de un número más amplio de interesados. No obstante, gran parte de este cambio ha influido principalmente en las operaciones del PMD, afectando en particular a los GPP, cuyo número ha permanecido constante (35) desde 1994 hasta 2003. La inclusión de la OE en la Oficina del Presidente ha redundado en un considerable incremento del número de funcionarios y consultores de la Oficina del Presidente y del Vicepresidente (OPV), pero resulta más difícil entender por qué el número de funcionarios y consultores ha aumentado tan radicalmente en el EAD y el FAD, en un 73 por ciento y un 45 por ciento respectivamente, aun con las demandas que acarrearán el PCE y otras iniciativas introducidas a petición de la Junta.

<sup>116</sup> La administración estima que el aumento es del 37 por ciento y, aunque no está claro cómo se ha obtenido esta cifra a partir de los datos disponibles para la EEI, sigue representando un aumento significativo de la dotación de personal.

3.39 El aumento del número de funcionarios y consultores se ha financiado con cargo al presupuesto administrativo ordinario y a diversos recursos extrapresupuestarios y fondos suplementarios. Los datos presentados por Finanzas revelan que entre 1994 y 2003 se produjo un aumento del 12 por ciento de los puestos de plantilla, sufragados con cargo al presupuesto administrativo. El aumento de todos los demás puestos, tanto de personal temporero como de consultores, se sufragó con cargo a recursos extrapresupuestarios o fondos suplementarios facilitados principalmente por Dinamarca, Finlandia, Francia, Italia, el Japón, los Países Bajos y el Reino Unido, para profesionales asociados o actividades concretas.

3.40 El perfil de los funcionarios y consultores del FIDA revela unas características importantes. En primer lugar, se ha producido una importante mejora del equilibrio de género entre los funcionarios y consultores entre 1994 y 2003, con un incremento global del 50 por ciento de las empleadas y aumentos a todos los niveles de la organización. En segundo lugar, se ha ascendido a la mayoría de los funcionarios que han trabajado al menos tres años. Esto significa que muchos, sino todos, los puestos son reclasificados, lo cual desemboca en un escalamiento de categorías. Este hecho puede disuadir al personal de desplegar verdaderos esfuerzos para conseguir un ascenso profesional. En tercer lugar, casi el 50 por ciento de los profesionales de las categorías P-4 y P-5 se jubilarán en los próximos 5 a 6 años, lo que representa a la vez un problema, porque supone la pérdida de memoria institucional, y una oportunidad de regeneración. Por último, el FIDA depende enormemente de los consultores, con una relación entre personal del cuadro orgánico y consultores de 0,92. Se dice que esta situación se justifica porque hacen falta conocimientos especializados que no tiene la organización, pero a muchos consultores se los contrata repetidamente sin apenas evaluar sistemáticamente su actuación profesional.

3.41 **Se va a introducir una nueva política de recursos humanos que supondrá cambios radicales con respecto a las prácticas conservadoras aplicadas hasta ahora por el FIDA en materia de gestión de recursos humanos.** Hasta ahora, la gestión de los recursos humanos en el FIDA se consideraba que era competencia de un departamento, no una función de todos los directivos. Se trataba esencialmente de una cultura administrativa, burocrática, de control de los derechos, orientada hacia los procesos, en lugar de ser un elemento que contribuía eficazmente al funcionamiento del Fondo. El personal directivo superior reconoció esta situación insatisfactoria. Gracias al nombramiento de un nuevo Director de Recursos Humanos y a las actividades del comité interno, la Junta ha aprobado una nueva política de recursos humanos y en mayo de 2003 se preparó un borrador nuevo y detallado del “Manual de políticas y procedimientos de recursos humanos”, que aún está siendo ultimado. La política se basa en el marco para la gestión de los recursos humanos de la CAPI por lo que se refiere a la remuneración, las prestaciones, el empleo, la gestión de las perspectivas de carrera y la buena gestión, y no es muy diferente de las estrategias de recursos humanos de otras organizaciones internacionales. Los elementos fundamentales de la nueva política son la evaluación de la actuación profesional en relación con las competencias fundamentales acordadas y el hecho de que la gestión del personal sea fundamentalmente responsabilidad de los directivos competentes, en lugar de serlo de un departamento de recursos humanos independiente. Son esos directivos los que conocen el desempeño de las personas y quienes deben hacerse responsables de la promoción profesional de cada funcionario, para que pueda contribuir eficazmente a alcanzar los objetivos del FIDA.

3.42 **La aplicación de la nueva política de recursos humanos exigirá cambios importantes en la función de la División de Recursos Humanos.** Cuando los directivos acepten la función de gestionar su personal, habrá menos presión sobre la División de Recursos Humanos para que actúe como “sustituto de los directivos”, más presión para que actúe como facilitador y asesor en materia de políticas y más oportunidades para que desempeñe la función de seguimiento y asesoramiento al personal directivo superior sobre cuestiones como el número de empleados y sus costos, y las capacidades del personal. Es poco probable que tal como está concebida la división actualmente pueda asumir la nueva función que se le pide; no se trata de estructura, ni de dotación de personal, sino simplemente de competencias y experiencias. Se ha reestructurado la división, de forma que cuatro oficiales de recursos humanos se encargan de coordinar con los directivos competentes todos los aspectos de la gestión de los recursos humanos de una dependencia determinada. Los actuales niveles de dotación del personal de la división se corresponden casi exactamente con la mediana de las organizaciones internacionales, aunque en la división hay pocos especialistas en recursos humanos y la mayoría de ellos sólo tiene experiencia en el sistema anterior de gestión de los recursos humanos basado en la administración y de carácter conservador.

3.43 **La aplicación de la nueva política de recursos humanos exigirá un cambio importante en la cultura de la organización.** La introducción de una política de recursos humanos más moderna supondrá cambios importantes de la función de los directivos competentes y un cambio en la cultura de la organización. Para la EEI no está claro que se entienda claramente esta novedad: las entrevistas con los directivos dejan traslucir pocas muestras de apoyo visible a esos cambios y tal vez sea necesario explicar sus consecuencias de forma más convincente a toda la organización. En particular, no está claro que se comprenda cabalmente el carácter dinámico, continuo y de duración indefinida del cambio, que depende de que se satisfagan las necesidades internas y externas. La magnitud del cambio cultural necesario se refleja en la manera en que los funcionarios perciben los enfoques de la administración, la función y las capacidades de los directivos, la gestión de la actuación profesional y la responsabilización, las actitudes ante la innovación y el riesgo, las oportunidades de aprendizaje y las iniciativas de cambio.

3.44 Estas percepciones se examinan más detenidamente en el informe de la EEI sobre los recursos humanos pero, de forma resumida, se puede decir que los funcionarios consideran al personal directivo superior como funcionarios distantes que no se centran en las operaciones básicas de la organización, situación que atribuyen a la deficiente comunicación vertical, aunque se reconoce que ahora existe más transparencia y que gracias a la Intranet ha habido mejoras de importancia. Aunque los funcionarios superiores del cuadro orgánico consideran que la estructura es horizontal y no jerárquica, los funcionarios subalternos del cuadro orgánico y la mayoría del personal de servicios generales consideran que el FIDA es muy jerárquico y existe una fuerte concienciación respecto de las categorías en toda la organización. Muchos directivos se consideran especialistas técnicos que prestan servicios, en lugar de directivos de talento que se ocupan de que otros completen sus tareas hasta alcanzar un determinado nivel, en parte porque no están capacitados ni preparados para esa función y sólo una minoría apoya ese cambio. Los funcionarios no creen que el FIDA tenga buenos directivos, principalmente porque consideran que no se elige a las personas idóneas para los puestos de directivos. Pocos creen que los directivos o el personal en general sean evaluados por su actuación profesional ni que se les pida cuentas de sus acciones, por lo que hay pocos incentivos para producir sistemáticamente buenos resultados: todos los funcionarios acaban siendo ascendidos. Hay pocos funcionarios que mantengan su nivel de conocimientos especializados debido a que la capacitación es muy limitada y, además, la rotación interna o externa es poco frecuente.

3.45 El FIDA resalta la importancia de la innovación, pero los programas innovadores son arriesgados por definición y el personal considera que no existe una política clara de gestión ni orientación acerca de si el objetivo del FIDA consiste en transferir recursos con pocos riesgos o bien en la elaboración de nuevos conceptos y programas que pueden llevar un riesgo inherente. A juicio de muchos funcionarios, el FIDA es reacio a los riesgos, debido en parte a la falta de confianza entre el personal y los directivos. Por último, el personal está dispuesto a aceptar el cambio y muchos señalaron que el FIDA tiene que cambiar aún más, pero existe un sentimiento generalizado de que, pese a las numerosas iniciativas de cambio, nada cambia sustancialmente, lo que redundaría en la sospecha, o incluso el cinismo, con respecto al cambio. A pesar de todos estos factores, la mayor parte del personal opina que los objetivos de la organización son importantes y están orgullosos de trabajar para el FIDA, aunque habrá que realizar una amplia promoción de las nuevas políticas de recursos humanos para superar las dificultades culturales señaladas.

3.46 **La deficiente gestión de los recursos humanos ha contribuido sobremanera a los modestos resultados de los proyectos.** La cultura institucional que reflejan los factores mencionados influye negativamente en la consecución de los objetivos del FIDA y en los resultados de los proyectos. En particular, el hecho de que los directivos no se ocupen de gestionar el personal, en lugar de actuar como especialistas superiores, la falta de una evaluación coherente de la actuación profesional y la responsabilización, la inexistencia de recompensas o incentivos para realizar trabajos extraordinarios y la percepción de que la organización es reacia a los riesgos no promueven consistentemente el establecimiento y la aplicación de iniciativas innovadoras de alta calidad, situación que agrava la imposibilidad de lograr que el personal mantenga sus conocimientos especializados y conozca las ideas más recientes en materia de desarrollo por medio de capacitación y perfeccionamiento, cesiones temporales o rotaciones. De hecho, el presupuesto del FIDA para capacitación es reducidísimo. El recelo ante los cambios puede hacer que éstos se adopten por razones superficiales o de mera imagen, en lugar de para introducir mejoras fundamentales.

**Puntos esenciales:**

- Ha habido un incremento considerable, del 43 por ciento, del número de funcionarios y consultores entre 1994 y 2003. Las políticas de recursos humanos han sido conservadoras y basadas en la administración y no han logrado instaurar una cultura basada en el establecimiento de normas, la responsabilización y la gestión de la actuación profesional.
- Las encuestas revelan la falta de confianza entre el personal directivo y otros empleados debido en parte a problemas de comunicación. Se considera que los directivos son reacios a los riesgos, lo que desalienta la innovación.
- La deficiente gestión de los recursos humanos ha contribuido ampliamente a los resultados variables de los proyectos. La nueva política de recursos humanos abordará muchos de esos problemas, pero supondrá cambios radicales de la cultura de la organización que deben convertirse en prioritarios para el personal directivo superior.

## Asociaciones

3.47 **La finalidad de las asociaciones es lograr una mayor eficacia del FIDA.** El Fondo siempre ha trabajado en estrecha colaboración con organizaciones nacionales e internacionales. Las orientaciones de políticas formuladas en el marco de la Quinta y la Sexta Reposiciones del FIDA establecieron objetivos ambiciosos y más concretos para el trabajo en asociación, con la finalidad de ayudar al Fondo a reproducir y ampliar actividades por medio de la cofinanciación; complementar o sustentar los programas de reforma macroeconómica; aprovechar mancomunadamente capacidades institucionales y ventajas comparativas; intercambiar conocimientos sobre políticas y prácticas; aumentar la coordinación de las múltiples partes interesadas; crear eficazmente inversiones sostenibles y productivas en el sector privado; movilizar recursos mediante la cofinanciación, y desempeñar una función catalizadora más allá del nivel nacional. Se estableció que el trabajo en asociación era un proceso fundamental para contribuir a que el FIDA catalizase políticas y recursos.

3.48 **El trabajo en asociación requiere objetivos claros y disposiciones prácticas.** Las orientaciones facilitadas en las Reposiciones Quinta y Sexta eran confusas y contradictorias, y no estaban fundamentadas ni basadas en el enfoque que figura en el Marco Estratégico para 2002-2006, que carece de principios relativos a la gestión directa. Ello ha tenido como consecuencia que en la institución exista una comprensión limitada de los posibles beneficios de muchas asociaciones.

3.49 **La mayoría de las asociaciones actuales carecen de una justificación estratégica clara** y ni el personal directivo superior ni la Junta Ejecutiva disponen de procesos para cotejar sus objetivos con el objetivo y el ámbito de intervención del FIDA, a fin de establecer su pertinencia. Desde el punto de vista práctico, los acuerdos de asociación suelen carecer de una declaración clara de los objetivos compartidos y de los indicadores para medir los progresos. La auditoría interna fundamenta esta opinión con pruebas de la falta de criterios y prioridades claras para las donaciones del Programa Ampliado de Cooperación FIDA/ONG (PAC), aunque lo mismo cabe decir de casi todos los acuerdos que incluyen fondos suplementarios.<sup>117</sup>

<sup>117</sup> Informe de auditoría interna AR/99/01, mayo de 1999. Desde mediados del decenio de 1990 los fondos suplementarios han oscilado entre USD 8 millones y USD 12 millones al año. Se los considera fondos extrapresupuestarios. No existe un informe unificado sobre su utilización o eficacia. En un informe de la auditoría interna de junio de 2000 (AR/00/06) se pedía la utilización de un sistema integrado de información para los fondos suplementarios (que abarcarían numerosas asociaciones). Un informe sobre la marcha del PCE de abril de 2004 preveía que ese sistema empezaría a funcionar a mediados de 2004.

3.50 La labor realizada con el Banco Mundial en 2001 para crear una Iniciativa de colaboración rural ilustra las buenas intenciones. En un documento de diseño se establecen el contexto y las medidas a nivel mundial y nacional propuestas para Bangladesh, El Salvador, Nigeria y el Yemen, pero sólo existe el borrador del documento, a los objetivos les falta especificidad, el trabajo nunca ha redundado en programas de acción (por lo que no existen indicadores de resultados) y no está resuelta la cuestión de la financiación.<sup>118</sup> La EEI no ha logrado encontrar informes sobre los progresos o los logros.

#### Recuadro 10: El Fondo Belga de Supervivencia

Desde 1983, el Fondo Belga de Supervivencia (FBS) colabora con el FIDA bajo los auspicios del Programa Conjunto (PC). La asociación con el FBS tiene gran importancia para los objetivos estratégicos del Fondo y le permite aplicar un enfoque más holístico al desarrollo rural: la atención prioritaria del PC.FBS a la salud, el saneamiento y los servicios sociales básicos constituye una importante plataforma para aumentar los ingresos de los hogares y mejorar su seguridad alimentaria. Además, potencia la función del FIDA de varias maneras, por ejemplo, las siguientes: i) por medio de la financiación mediante donaciones en países que (todavía) no reúnen las condiciones necesarias para recibir financiación mediante préstamos (p. ej. Somalilandia; apoyo a grupos de mujeres en Kivu Septentrional, República Democrática del Congo); ii) la financiación directa de ONG (p. ej., el Consorcio Financiero para la Mujer de Kenia); y iii) los programas de rehabilitación financiados por el FBS (p. ej., el Programa de Rehabilitación de Zonas Afectadas por la Sequía de Etiopía).

Las evaluaciones globales realizadas durante la primera fase (1983-1995) demuestran claramente que la colaboración ha sido decisiva para que el Fondo llegue a las poblaciones rurales más marginadas e indigentes del África subsahariana, donde las actividades sociales financiadas por el FBS han creado a menudo las condiciones necesarias para realizar actividades generadoras de ingresos.<sup>119</sup> Está previsto efectuar en 2005 otra evaluación global, que incluirá una evaluación de la asociación entre el FIDA y el FBS.

La Unidad de Apoyo a los Programas del FBS participa en todas las etapas del ciclo de los proyectos del FIDA: diseño interno de los proyectos (PDT/TRC/OSC); ejecución, seguimiento y supervisión (con las IC); evaluación y exámenes temáticos (situaciones posteriores a conflictos, etc.). Ahora bien, en algunas ocasiones los procedimientos administrativos y fiduciarios del PC.FBS afectan a la eficiencia de la asociación. En Burkina Faso, a propósito del PDRSO, la EEI constató que la organización de la administración se había vuelto “más compleja a causa de la asociación con el Fondo Belga de Supervivencia que tiene una responsabilidad especial con respecto al componente de salud del proyecto”<sup>120</sup>. De modo similar, en una reciente evaluación final efectuada por el propio FBS se llegó a las siguientes conclusiones: i) las incertidumbres y los retrasos iniciales que se produjeron en la sede del FBS impidieron la pronta puesta en marcha del proyecto; ii) otros cambios de los componentes realizados por la sede del FBS frenaron la puesta en marcha del proyecto; iii) además se han limitado los contactos directos del FBS con el proyecto.<sup>121</sup> Estas conclusiones cuentan con el respaldo de un informe de auditoría interna (AR-00-05), en el que se calificó de “engorroso” el proceso presupuestario del PC.FBS.

3.51 La comunicación interna acerca de la variedad y la finalidad de las asociaciones es deficiente. La proliferación de asociaciones contribuye a la ignorancia e incertidumbre entre el personal del FIDA, y para los GPP entraña importantes costos de transacción el tratar con el amplio número de organizaciones con las que trabaja el FIDA y tener que adaptarse a sus diferentes modalidades.

<sup>118</sup> Memorandos internos del FIDA de fecha 21 de enero de 2002 de Van de Sand a Codrai y a los directores de la división de PD (ambos sin signature); Iniciativa de colaboración rural Banco Mundial/FIDA, borrador (7) de documento de trabajo, diciembre de 2001.

<sup>119</sup> Fuente: *IFAD and Belgium Survival Fund Joint Programme: Strategy Paper 2001-2011*, 1 de septiembre de 2000, pág. 1.

<sup>120</sup> Lamentablemente, la muestra aleatoria de proyectos de la EEI abarcaba muy pocas donaciones del PC.FBS.

<sup>121</sup> Párrafo 169 del *Completion Evaluation Report: Support to Women's Groups in North Kivu, The Democratic Republic of Congo*, Informe n.º1416, agosto de 2003



3.52 **Las relaciones son importantes para los objetivos del FIDA, pero no todas las relaciones son asociaciones.** La asociación constituye una relación que va más allá de un mero acuerdo contractual o administrativo, implica confianza y la voluntad y la capacidad de asumir riesgos para alcanzar un objetivo común.<sup>122</sup> De hecho, se ha adaptado la palabra “asociación” para que describa una serie de diferentes relaciones y alianzas entre organizaciones, incluidas las establecidas con las instituciones cooperantes y los cofinanciadores. Por ejemplo, suele considerarse que la contribución de fondos suplementarios es un acuerdo de asociación. De hecho, muchas se definen mediante contratos o memorandos de entendimiento. La auditoría interna descubrió que no existía un marco estratégico claro, que había dificultades para conciliar las necesidades del FIDA con las condiciones de los donantes y que con frecuencia se utilizaban los fondos para complementar actividades realizadas en el marco del programa ordinario de trabajo y presupuesto.<sup>123</sup> Estos ejemplos demuestran cómo la imposición de la etiqueta de asociación complica una relación mucho más directa que debería administrarse de forma apropiada pero diferente.

3.53 **Prácticamente no existen pruebas sistemáticas de cómo las asociaciones están ampliando el impacto del FIDA en la pobreza rural.** Hay algunas excepciones, puesto que se han recogido pruebas de la función catalizadora que se está desempeñando con la Coalición para el Acceso a la Tierra y de los logros que viene alcanzando desde hace tiempo la asociación con el FBS, como se indica en el recuadro 10.

3.54 La auditoría interna señaló que existía una falta de evaluación o de otras pruebas del programa de donaciones del PAC y arguyó que la baja prioridad y el inadecuado seguimiento habían disminuido gravemente la eficacia.<sup>124</sup>

3.55 En los estudios sobre los países se encontraron pocas pruebas de que el trabajo en asociación se estuviera utilizando de forma positiva. La mayoría de los interesados directos percibe el FIDA como una institución distante de los proyectos, tanto desde el punto de vista geográfico como organizativo. El Fondo no se ha ajustado a la evolución de otros donantes, que se han orientado hacia operaciones descentralizadas, y no ha creado nuevos enfoques del trabajo en asociación en los países.<sup>125</sup>

3.56 **Las asociaciones con los gobiernos receptores son fundamentales para la labor del FIDA, pero del mismo modo son importantes (cada vez más) las asociaciones de trabajo con otros organismos donantes.** Un objetivo fundamental en relación con el compromiso de la comunidad internacional de mejorar la eficacia de la ayuda es conseguir una colaboración eficaz entre los donantes. Tanto en la declaración sobre armonización y alineación de Roma (2003) como en la de París (2005) se destaca la importancia de lograr que el apoyo de los donantes se complemente mejor y sea más coherente. En la Declaración de París, más reciente, se incluye un conjunto de indicadores de desempeño para verificar si se va avanzado con el programa, por ejemplo, si se ha concertado entre los donantes un mayor número de disposiciones o procedimientos comunes para el suministro de la ayuda, se han realizado análisis y misiones sobre el terreno en común, se ha reducido el número de estructuras de ejecución paralelas (unidades de ejecución de proyectos, etc.) y se han coordinado los programas de los donantes de manera coherente con las estrategias de desarrollo de los países receptores. No se trata de asociaciones en sentido estricto, sino que, más bien, la adopción del principio de armonización exige un cambio de la “cultura de asociación” dentro de muchas de las organizaciones de desarrollo, incluido el FIDA. Aunque recientemente el FIDA ha presentado a la Junta documentos en los que se definen posibles “maneras nuevas de trabajar”, de las observaciones del equipo de la EEI se deduce que existe un desfase notable entre tales propuestas y los cambios prácticos en la manera en que el FIDA está llevando a cabo sus operaciones sobre el terreno.

---

<sup>122</sup> Las Naciones Unidas ofrecen la siguiente definición: “Un acuerdo voluntario y de colaboración entre una o más partes del sistema de las Naciones Unidas y agentes no estatales en el que todos los participantes convienen en buscar conjuntamente la consecución de un propósito común o la realización de una tarea concreta y compartir los riesgos, las responsabilidades, los recursos, la competencia y los beneficios”. Citado en: Departamento de Administración de Programas (2004)

<sup>123</sup> Informe de auditoría interna AR/00/06, junio de 2000.

<sup>124</sup> *Op cit.* AR/99/01.

<sup>125</sup> Véase el anexo 4.

**Puntos esenciales:**

- El trabajo en asociación tiene el potencial de facilitar el cumplimiento de los objetivos del Fondo de desempeñar una función catalizadora e innovadora.
- No obstante, los objetivos establecidos en las Reposiciones Quinta y Sexta han generado un uso indiscriminado del término y no han logrado fomentar objetivos claros ni mejores formas de trabajo que aportasen beneficios estratégicos al Fondo.
- Las asociaciones necesitan objetivos conjuntos claramente definidos e indicadores supervisables, que deben fijarse teniendo en cuenta el marco general de las declaraciones de Roma y de París.
- Exceptuando unos cuantos casos notables, no existen datos de que una actuación en asociación haya logrado mejorar el impacto.

**Procesos de gestión**

3.57 **Se reconoció la necesidad de efectuar cambios antes de la Evaluación Rápida Externa (ERE) e impulsados por ella.** El personal y la administración del FIDA siempre han demostrado celeridad para reexaminar los procesos e iniciar cambios. En los primeros años del Fondo se produjo una evolución constante de la práctica a medida que el modelo original de cofinanciación de proyectos elaborados por otras IFI iba siendo sustituido por diseños del FIDA que reflejaban su enfoque peculiar.

3.58 A partir de 1994, la ERE estimuló un proceso de cambio más amplio: el Programa de Reorganización (gestión estratégica, los COSOP, el SGCP, la hoja de calificación institucional), en 1994-1998; la Visión de futuro del FIDA, en 1995; el Marco Estratégico para 1998-2000; el Programa de Reorganización de los Procesos (PRP) en 2000, que desembocó en el Programa de Cambio Estratégico (PCE) (2001-2005); el Plan de Acción para la Quinta Reposición de los Recursos del FIDA (2000-2002); el Marco Estratégico para 2002-2006; las estrategias regionales de 2002; el Plan de Acción para la Sexta Reposición de los Recursos del FIDA (2004-2006).<sup>126</sup> Sin embargo, es de notar que, pese a que la ERE llamara la atención acerca del uso limitado de la presupuestación como instrumento de gestión, la época no se caracterizó por un desplazamiento hacia el proceso de planificación estratégica y presupuestación a medio y largo plazo, aunque recientemente se han dado algunas iniciativas de planificación estratégica (véase el cuadro 18).

3.59 Resulta significativo que, a diferencia de lo sucedido en el Banco Mundial, donde se produjo un cambio similar impulsado por el análisis de los resultados,<sup>127</sup> ninguna de las iniciativas mencionadas haya sido estimulada por el análisis de la eficacia en términos de desarrollo. Por lo que se refiere a la eficacia, han sido impulsadas por los procesos y no por los resultados tras haberse realizado un análisis del impacto. No se ha evaluado el impacto de ninguna de las iniciativas para conocer la eficacia del FIDA en el campo del desarrollo.

3.60 **No ha habido una clara conexión entre las numerosas iniciativas ni éstas se han aplicado hasta lograr resultados apreciables.** La reseña histórica que figura en el recuadro 11 traza una evolución lógica de las iniciativas adoptadas en respuesta a las necesidades operacionales. No obstante, al final del proceso, en el IET la EEI afirmó que el ámbito específico de intervención y la ventaja operativa del FIDA no estaban bien articulados; que la innovación se utilizaba y entendía mal y seguía una orientación equivocada, y que los proyectos tienen un diseño excesiva o escasamente ambicioso.<sup>128</sup> A pesar de las numerosas iniciativas adoptadas para mejorar la calidad, el Fondo no ha instituido nunca un sistema para analizar el diseño de los proyectos e informar acerca de su calidad.

<sup>126</sup> Cuadros 3 y 6 del IET y texto correspondiente; párrafos 4.55 y siguientes.

<sup>127</sup> Banco Mundial (1992): *Effective implementation: Key to development impact*, Washington (Informe Wapenhems).

<sup>128</sup> Resumen del IET, párrafo 12.

**Recuadro 11: Una de las preocupaciones fundamentales era perfeccionar el ciclo de los proyectos y programas**

- Entre 1982 y 1988 el ciclo de los proyectos del FIDA se caracterizó por la cofinanciación de proyectos de la cartera del Banco Mundial y de las IFI regionales, gracias a lo cual se reducían los costos de elaboración y la duración del ciclo del diseño. Sin embargo, después las IFI cada vez optaron más por los préstamos concedidos en función de las políticas aplicadas.
- El FIDA pasó a ocuparse directamente del diseño de los proyectos. Misiones especiales de programación analizaron la pobreza rural y definieron la estrategia del FIDA en los países. Para delimitar el grupo-objetivo se examinaron estudios de diagnóstico sobre las explotaciones agrícolas, encuestas socioeconómicas, estudios de ONG, la cuestión del género, los aspectos socioantropológicos de los grupos-objetivo y todos los aspectos de los sistemas agrícolas y el marco institucional. Los costes del diseño de los proyectos aumentaron de USD 400 000 (1982-1984) a USD 575 000 (1990-1992).
- El concepto de calidad era vago e indefinido. El ciclo de los proyectos se estaba volviendo más largo, pero principalmente para mejorar la calidad de la selección de los proyectos y el diseño de la especificidad del FIDA. Con frecuencia, las investigaciones adicionales necesarias como resultado de los exámenes internos no eran pertinentes para lograr una mejor ejecución, sino que servían sólo para mejorar las posibilidades de difusión y aceptación dentro del FIDA.
- El resultado de la labor del Grupo de Tareas de 1993<sup>129</sup> y del Grupo de Trabajo sobre Remodelación de 1995<sup>130</sup> supuso más cambios en el ciclo de los proyectos —un cambio del diseño a la ejecución—, mediante los cuales se trataba de conseguir una continuidad y una flexibilidad mayores en el ciclo de los proyectos. Se consideró que el alto grado de incertidumbre que caracterizaba a los proyectos del FIDA requería un mayor grado de flexibilidad para poder introducir ajustes y cambios durante la ejecución.<sup>131</sup>
- Se introdujo el COSOP para proporcionar un marco más estratégico y programático a la detección de nuevas oportunidades en los países. El costo medio del diseño se redujo en USD 100 000, cuantía que se tenía el propósito de destinar a apoyo inicial y constante a la ejecución.
- Había un llamamiento claro a efectuar cambios en la cultura institucional: trabajo en equipo, descentralización de la adopción de decisiones y la gestión de los recursos (enfoque de centro de costos). Para conseguir esos cambios fueron decisivos los incentivos y señales básicas por las que se regía el comportamiento del personal. En los exámenes también se hizo hincapié en la necesidad de prestar atención al aumento del volumen de trabajo y a la capacitación del personal en conocimientos de gestión.
- A lo largo de este período los proyectos pasaron de ser típicamente *anteproyectos y orientados hacia los insumos* en el decenio de 1980 y principios del decenio de 1990 a ser más *flexibles y orientados hacia los procesos* a mediados y finales del decenio de 1990. El FIDA empezó a supervisar directamente un grupo de 15 proyectos para evaluar si la participación directa y la rendición de cuentas en lo que refería a la ejecución de los proyectos daría mejores resultados sobre el terreno y generaría conocimientos que formarían parte del propio aprendizaje del FIDA.
- El seguimiento y la evaluación de indicadores, así como las pruebas del impacto, eran todavía insuficientes y sólo mejoraban lentamente. Se introdujo el marco lógico para mejorar la situación. El trabajo en equipo siguió siendo un objetivo difícil de alcanzar: se mejoraron los equipos de diseño de los proyectos (PDT), pero siguieron dependiendo en gran medida del interés y la motivación de los GPP y de la disponibilidad de colegas de la PT, la OE, la OL y la FC, así como de los incentivos y las recompensas. Se crearon grupos temáticos que funcionaron bastante bien, pero tropezaron con los mismos inconvenientes que los PDT.

<sup>129</sup> FIDA (1993).

<sup>130</sup> FIDA (1995).

<sup>131</sup> Intereses similares en el Banco Mundial llevaron a la introducción del Préstamo para el Aprendizaje y la Innovación y del Préstamo Adaptable para Programas.

- El Grupo de Trabajo sobre el logro del impacto en todo el ciclo de los proyectos se creó inicialmente en 1998 para trabajar en la introducción del marco lógico.<sup>132</sup> Se convirtió en ese grupo de trabajo en el contexto del Programa de Reorganización de los Procesos en 2000 y abordó una serie de cuestiones (en total formuló 21 recomendaciones), que no eran muy diferentes de los exámenes anteriores. Por ejemplo, se decidió que el PDT y la asociación para la elaboración y la ejecución de proyectos eran fundamentales para todo el ciclo de los proyectos y, además, se convino en adoptar un documento de diseño más unificado y un expediente principal (con el marco lógico) que constituirían el centro de los debates durante el TRC y el OSC y la base del seguimiento a lo largo de las etapas de la vida de un proyecto. El expediente principal facilitaría además la gestión de los conocimientos centrando el debate en torno a la cuestión principal de la reducción de la pobreza y poniendo de relieve el enfoque consistente en aprovechar las ventajas comparativas del FIDA. El Fondo empezó a aplicar un sistema de préstamos más flexible (MFF).

Fuentes: Párr. 3.46 y ss. del IET; Departamento de Administración de Programas (2004).

3.61 El examen de los análisis básicos en que se basaban los cambios del ciclo de los proyectos revela procesos bien concebidos en los que el personal era autocrítico y honrado sobre los fallos del sistema. Aun así, los cambios propuestos no han llegado al punto en que se hayan visto aparecer beneficios auténticos, como ilustran varios ejemplos del examen teórico:

- El equipo de diseño del proyecto (PDT) fue una de las primeras iniciativas para introducir el trabajo en equipo. El principio es bueno, pero en la práctica al personal le resulta difícil dedicarle el tiempo necesario. Los GPP pueden designar a quienes deseen, para evitar que sus planes sean cuestionados, con lo que la única posibilidad real de poner objeciones al proceso de diseño se produce cuando el Presidente Adjunto encargado del PMD interviene en las reuniones del TRC.
- El SGCP se estableció para mejorar el almacenamiento y el análisis de la información, además del acceso a ella, con el fin de facilitar las operaciones de gestión. Un examen del SGCP realizado por la auditoría interna en 1999 reveló que el sistema no estaba siendo utilizado por el principal grupo-objetivo destinatario debido, entre otras razones, a que la base de datos estaba incompleta, los servicios de presentación de informes eran escasos y a la falta de integración con otros sistemas. En el momento de realizar la EEI, el nivel de utilización no había mejorado, la base de datos era más completa en algunas esferas como la información básica sobre los proyectos, pero en otras, como el uso de consultores, todavía no era operacional, y se había renunciado a la prevista inclusión del informe sobre la situación de los proyectos (ISP) como instrumento de presentación de informes debido a las limitaciones de la capacidad informática.<sup>133</sup>
- Con el examen teórico se descubrió que existía una proliferación de sistemas de TI aislados que no servían para intercambiar información: el sistema de préstamos y donaciones, el SGCP, las DAT, los fondos suplementarios y la base de datos del PAC. Los datos sobre el SGCP se concentran fundamentalmente en el diseño de los proyectos y no constituyen un instrumento útil para la gestión de la cartera. Ha habido problemas debido a que los informes sobre la situación de los proyectos no están informatizados. Actualmente, las referencias cruzadas con el SGCP tienen que hacerse manualmente y no existe ningún incentivo para que las IC lo utilicen como instrumento de gestión. La fragmentación e infrautilización de los sistemas limitan gravemente la amplitud con que pueden analizarse los resultados, tanto a nivel operativo para el personal directivo superior como también, lo cual es más importante, para presentar informes a la Junta Ejecutiva.
- En 1995 el Grupo de Trabajo sobre Remodelación propuso que se ahorrasen USD 100 000 en el diseño, para destinarlos al *apoyo a la ejecución*. El personal afirma que nunca se puso en práctica. Aunque las cinco divisiones regionales llevan un registro de cómo

<sup>132</sup> Cooke *et al.* (2000).

<sup>133</sup> Informe de auditoría interna AR/98/04, marzo de 1999.

utilizan los recursos, la inexistencia de un sistema transparente de presentación de informes a nivel departamental (por medio del SGCP o de los informes financieros) acerca de los gastos efectuados durante el ciclo del proyecto ha ido en detrimento del debate constructivo, por parte de la Junta Ejecutiva y del personal directivo superior, acerca de la asignación de recursos y la eficiencia de las divisiones.

- El marco lógico lleva funcionando varios años, pero en 1998 se mostró un interés renovado por un programa de capacitación. Aun así, los proyectos actuales tienen ejemplos muy poco trabajados; la estructura de resultados que sostiene el marco lógico no ha sido adoptada por el FIDA como medio para dotar de coherencia y precisión al lenguaje y la definición de los objetivos e indicadores de la planificación de los proyectos; y el marco lógico no se ha utilizado como medio para estructurar la supervisión y los exámenes de los proyectos. El valor añadido del uso actual es mínimo.
- La hoja de calificación de la institución prosperó muy brevemente en 2000, y nunca llegó a convertirse en un instrumento de presentación de informes.

3.62 En el diseño del PRP puede percibirse una indicación de los problemas básicos. Esta iniciativa de USD 26 millones se planificó para reunir en una sola asignación presupuestaria los cambios propuestos para los recursos humanos, la estrategia y la financiación, la tecnología de la información y los servicios de apoyo. La auditoría interna examinó la fase de diseño y llegó a la conclusión de que el grado de compromiso y apoyo de la dirección variaba de un caso a otro; no se habían definido, acordado ni comunicado responsabilidades específicas; había una falta de focalización en la labor; el análisis de los procesos era limitado y no estaba integrado; las propuestas sobre TI (uno de los principales impulsores de los cambios para integrar y actualizar los sistemas) no estaban claramente vinculadas con las propuestas operativas; y no estaba claro de qué manera los módulos de PeopleSoft cumplirían los requisitos necesarios para sustituir al Sistema de Préstamos y Donaciones (SPD), preocupación que ha resultado estar bien fundada.<sup>134</sup> Una de las primeras medidas que adoptó el actual Presidente consistió en revisar y volver a programar su alcance y su gestión.

3.63 Ha reducido las repercusiones de estos cambios la falta de motivación y entrega para adoptar nuevas formas de trabajo, como se refleja en el enfoque de la gestión de los recursos humanos, aunque también ha influido una compleja interacción de varios factores: la presión para entregar proyectos a la Junta Ejecutiva (característica que se da también en otras IFI); los desincentivos en las prácticas de trabajo que han frenado la separación del modelo operativo básico mediante un GPP que actúa por su cuenta; las disposiciones sobre asignación de recursos y gestión del presupuesto que no han promovido las prácticas relacionadas con los resultados; estructuras “horizontales” a nivel de personal directivo superior y directores, que propician las decisiones basadas en el consenso, y las limitaciones en las prácticas de trabajo, como el recurso a gran escala a consultores subcontratados, el trabajo realizado en la Sede, la supervisión subcontratada y la limitación que supone el presupuesto de crecimiento nulo.

3.64 En los últimos tiempos pueden apreciarse señales de un nuevo empeño en la creación del equipo directivo del FIDA,<sup>135</sup> que empezó sus operaciones en abril de 2002 y que desde septiembre de 2003 ha celebrado tres reuniones al año. Su fuerza propulsora original era la política de recursos humanos, pero actualmente divide su tiempo entre las cuestiones de política y los recursos humanos. Es un cambio positivo para facilitar y administrar el cambio de forma más participativa, pero es demasiado reciente para haber arrojado ya resultados evaluables.

3.65 **Se ha reconocido la necesidad de que cambie la función de los GPP, pero no se ha resuelto.** Una de las principales características peculiares del modelo operativo del FIDA ha sido la función de los GPP, cuyo número ha sido bastante constante, manteniéndose en unas 35 personas a lo largo del período objeto de examen, distribuidas entre seis y ocho en cada división regional. Desempeñan varias funciones: gestionar la cartera en (por lo general) dos o tres países, ocuparse del diálogo sobre políticas, la formulación de proyectos y el apoyo a la ejecución, contribuir a las evaluaciones, promover la innovación y la ampliación y gestionar el proceso administrativo. Además, la ampliación del Marco

---

<sup>134</sup> Informe de auditoría interna AR/00/08, diciembre de 2000.

<sup>135</sup> Un foro de directivos superiores. Otras iniciativas conexas son el equipo directivo del PMD y el foro de GPP.

Estratégico del FIDA ha entrañado nuevas tareas: crear y gestionar “asociaciones” y otras relaciones; contribuir a procesos de aprendizaje como los grupos temáticos, y trabajar en cuestiones relacionadas con los grupos de trabajo especiales, preparar materiales para la Junta Ejecutiva y prestar apoyo a otros procesos institucionales.<sup>136</sup>

3.66 Los GPP son el principal punto de contacto entre el FIDA y los interesados directos en sus actividades, sobre todo en los países. Su número y la estructura orgánica del PMD imponen limitaciones estrictas a las maneras de trabajar. El papel que desempeñan es el de alguien que actúa en solitario y ningún otro funcionario del Fondo tiene la posibilidad de adquirir la competencia en materia de trato con los países de que ellos se ocupan. En el mejor de los casos, los únicos funcionarios que se suman a ellos en misión son los economistas regionales y los especialistas técnicos de la PT. Como trabajan en solitario, tienen un gran control acerca de la frecuencia con que viajan y durante cuánto tiempo; en qué medida intervienen personalmente en las misiones, a quién se debe contratar y el grado en que delegan funciones a los consultores, y cómo interactúan con los gobiernos y las iniciativas de armonización de los donantes en los países.<sup>137</sup>

3.67 Habida cuenta de lo reducido de estas cifras, el enfoque del PDT del examen *inter pares* no constituye un mecanismo de apoyo eficaz y en la práctica se lleva a cabo cuando el proceso ya está demasiado adelantado para que se puedan efectuar cambios radicales. El limitado apoyo profesional de la PT hace que los GPP estén aislados y que deban asumir grandes responsabilidades. Además, no sólo tienen poco apoyo, sino que, hasta 1999, tampoco se efectuó ninguna evaluación de su desempeño, a resultas de lo cual la el personal directivo superior reconoce que los resultados de los GPP son muy desiguales.<sup>138</sup> Los mejores tienen calendarios bien planeados con un año o más de anticipación; dedican más de 100 días al año a viajar a sus países y se reúnen con personal de las unidades de gestión de los proyectos cada año, dos veces si no se encuentran en lugares muy remotos; recurren a consultores de confianza para el examen *inter pares* y ayudar en la búsqueda de innovaciones; dirigen personalmente misiones de revisión a mitad de período, están presentes todo el tiempo y redactan personalmente los memorandos, cuando no todo el informe. En la Sede, intervienen en los foros sobre políticas, participan en los consorcios centrales de aprendizaje de la OE, pueden desempeñar una función o ser coordinadores de un grupo de trabajo sobre una política vigente, intervenir en reuniones de grupos temáticos y preparar documentos para el personal directivo superior. Todo lo anterior es un elevado nivel al que se debe aspirar, y no todos los GPP pueden alcanzarlo, pero tanto los funcionarios como los directivos afirman a la EEI que la gestión del tiempo y el desempeño de los GPP es insuficiente y que ése es un factor principal de la desigualdad de los resultados que el FIDA obtiene en conjunto.<sup>139</sup>

3.68 **El cambio no ha mejorado la eficiencia y ha hecho que muchos funcionarios se muestren escépticos en cuanto a cambios ulteriores.**<sup>140</sup> A pesar de todas estas medidas de reducción de costos y promoción de la eficiencia, la escasez de información de la dirección es tal que no hay pruebas convincentes de que haya habido mejoras duraderas del empleo de los recursos ni de la calidad o la eficiencia en la elaboración de los productos del Fondo. A decir verdad, el FIDA ha reaccionado ante el programa de cambios aumentando la utilización de personal temporero o a tiempo parcial a fin de hacer frente a las demandas en aumento. En el IET de la EEI se llamó la atención acerca del crecimiento oculto dentro del denominado presupuesto de crecimiento nulo.<sup>141</sup> Durante el estudio de los recursos humanos se han confirmado estas cifras y se ha mostrado que en el período examinado ha habido una disminución general de la eficiencia del Fondo.

<sup>136</sup> Entre 1995 y 2004 se crearon y funcionaron unos 20 grupos de trabajo departamentales y 20 grupos de trabajo institucionales (Fuente: Grupo de Coordinación FIDA-EEI).

<sup>137</sup> Resulta difícil cuantificar su volumen de trabajo. Según una muestra de 24 GPP (aproximadamente, el 63 por ciento del total) durante el período 1997 a 2003 (excluidos los jubilados y los asignados a otros puestos), la distribución de su volumen de trabajo fue la siguiente: el 25 por ciento supervisan 3 ó 4 proyectos; el 54 por ciento, de 5 a 7 proyectos y el 21 por ciento, 8 ó más, hasta 11. Aproximadamente la mitad de la muestra ha llevado de 2 a 4 nuevos proyectos a la Junta para su aprobación; la mitad ha presentado 5 ó 6 proyectos (Fuente: Grupo de Coordinación FIDA-EEI).

<sup>138</sup> Entrevistas de la EEI.

<sup>139</sup> Entrevistas de la EEI.

<sup>140</sup> Conclusiones de la encuesta efectuada por la EEI entre los funcionarios.

<sup>141</sup> IET, párr. 4.48.

3.69 No sólo los cambios no han cuajado, sino que además han dejado a los funcionarios con un profundo sentimiento de escepticismo acerca de las maneras en que han sido introducidos y gestionados. En el estudio de los recursos humanos se constató que muchos funcionarios perciben de manera cínica las iniciativas en materia de cambio, por considerar que carecen de claridad de objetivos, no tienen las adecuadas directrices en materia de procedimiento, aumentan el volumen de trabajo y no han sido dotadas de los recursos suficientes.

**Puntos esenciales:**

- El FIDA ha acogido con agrado y ha asumido el cambio, con una serie de iniciativas poderosas y de procesos participativos que han sido honrados y autocríticos acerca de la necesidad de efectuar reformas. Ahora bien, se ha intentado mejorar la eficiencia en lugar de impulsar una mejora del impacto.
- El modelo operativo y las limitaciones que pesan sobre los recursos del FIDA orientaron la atención hacia la mejora del ciclo de los proyectos. Al principio, el objetivo era mejorar la calidad y reducir los costos; más adelante, pasó a asumir las demandas de carácter político de las Reposiciones Quinta y Sexta de los Recursos del FIDA. El programa actual introducirá mejores sistemas de TI y de gestión financiera.
- Muchas iniciativas referentes al ciclo de los proyectos no han llegado realmente a su término, fallo este de la dirección, que ha dejado a los funcionarios escépticos a propósito de cambios que puedan influir realmente en la manera de actuar.
- El modelo de GPP que actúa por su cuenta sigue pesando sobre las maneras de trabajar e influye en los proyectos, los programas, la gestión de los conocimientos y la innovación. En el mejor de los casos, permite que funcionen a pleno rendimiento los GPP con espíritu empresarial pero, en el caso de muchos de los GPP, deja un entorno de trabajo en el que nada se pone en tela de juicio y que está insuficientemente administrado y tiene escaso apoyo técnico.
- La combinación de iniciativas ejecutadas parcialmente, de un cambio de la función, sin el correspondiente cambio de la organización de los GPP, y del escaso apoyo técnico ha creado un proceso de garantía de la calidad que no presta un apoyo eficaz, ni facilita el análisis y la responsabilización en materia de calidad.

## Gestión de los conocimientos y aprendizaje

3.70 **El FIDA ha sido una organización basada en los conocimientos desde que reconoció la necesidad de diseñar sus propios proyectos.** La conciencia de que el Fondo tenía que aplicar su experiencia y sus competencias para que los proyectos tuvieran eficacia en materia de reducción de la pobreza rural fue un impulso temprano del paso de los proyectos cofinanciados identificados con otras IFI a un planteamiento basado predominantemente en la determinación de los proyectos por el propio Fondo. En aquel entonces, no se utilizaban expresiones como las de “organización de aprendizaje” y “gestión de los conocimientos”. Visto retrospectivamente, acaso resulte desafortunado el que se efectuara la ERE en 1994, cuando las ideas de la labor pionera de Senge estaban ganando credibilidad y estaban siendo adoptadas por otras IFI, sobre todo el Banco Mundial.<sup>142</sup> El importante papel atribuido por la ERE a las recomendaciones para que el Fondo se convirtiera en una organización de aprendizaje acaso eclipsaran el objetivo más fundamental de la eficacia en la colaboración con los gobiernos para abordar la pobreza rural, lo cual equivalió a dar más importancia a los medios que a los fines.

3.71 La orientación propugnada por la ERE se ha convertido en un rasgo fundamental de la retórica del FIDA, y el vínculo con la innovación adquirió gran firmeza, primero en el Marco Estratégico para 1998-2000, en el que constituía una de las cinco orientaciones estratégicas, y posteriormente en el Plan de Acción para la Quinta Reposición de los Recursos del FIDA (2000-2002), en que se definieron los cuatro papeles fundamentales del Fondo: promover la innovación, ser una institución de conocimientos, ser una institución catalizadora y ejercer una función de liderazgo.

3.72 **Los esfuerzos encaminados a promover la gestión de los conocimientos han seguido modelos similares a los de otras organizaciones de desarrollo.** En el período de 1995 a 2002 se creó una Dependencia de Facilitación y Apoyo a la gestión de los conocimientos (posteriormente desmantelada), que elaboró una estrategia del conocimiento. Otras iniciativas fueron la creación de grupos temáticos, una nueva política en materia de divulgación de documentos, la introducción de la gestión de los conocimientos en los programas de trabajo y las estrategias de las divisiones regionales y, en 2002, la recreación de una División de Comunicaciones.<sup>143</sup>

3.73 Estas iniciativas amplias estuvieron acompañadas de muchos hechos concretos: el sitio web (para usuarios internos y externos), el EKSYST, los PDT y el TRC. No han faltado ni las competencias ni los instrumentos, pero en realidad nunca se aprobó la estrategia de gestión de los conocimientos y la preeminencia de este tema y la atención prestada a sus iniciativas por la dirección poco a poco se fue diluyendo, motivo por el cual cuando se efectuó en 2002 el examen externo se consideró que apenas se había avanzado en cuanto a la gestión de los conocimientos.

3.74 **La cultura institucional ha supuesto un obstáculo para el cambio.** El aprendizaje y el aprovechamiento compartido de los conocimientos se llevan a cabo en las maneras en que la gente trabaja, en lugar de en los instrumentos que se utilizan, aunque éstos pueden ayudar a aquéllas. La estrategia del FIDA se refería más a los instrumentos que a las maneras de trabajar. Las deficientes comunicaciones horizontales y verticales, las limitaciones de recursos que obstaculizan el trabajo en equipo eficaz, el recurso a los consultores, la atención mínima que se presta a la medición del desempeño y la deficiente responsabilización mediante medios sencillos como dar los nombres de los autores en los documentos, se han conjugado para reducir las corrientes de información.

3.75 En el IET, la EEI cotejó los resultados del Fondo con un modelo de gestión de los conocimientos que registra gráficamente la secuencia de la recopilación de información, la determinación de su valor, su almacenamiento y difusión a las propias actividades y a los asociados del FIDA. Un fallo fundamental es que el Fondo tiene un mal historial de acopio de datos.<sup>144</sup> En distintos estudios se han criticado enormemente las disposiciones de los proyectos en materia de SyE de los

---

<sup>142</sup> Peter M. Senge (1990). *The Fifth discipline: The art and practice of the learning organization*, Currency Doubleday, Nueva York.

<sup>143</sup> Véase el anexo 6 del IET, en el que figuran comparaciones con el Departamento de Desarrollo Internacional (DDI) del Reino Unido), el Organismo Japonés de Cooperación Internacional (JICA), la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Asdi), el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD) y el Banco Mundial.

<sup>144</sup> IET, anexo 6, párrs. 4.1 y ss.



préstamos y donaciones, y se atribuye escasa prioridad a hallar información de fuentes externas —a pesar de las numerosas “asociaciones”—. Mecanismos con grandes posibilidades, como los consorcios centrales de aprendizaje y los acuerdos en el punto de culminación, han tenido un impacto limitado y a menudo restringido a casos muy determinados. El sitio web ha permitido la recuperación interna rápida de la información y los funcionarios lo utilizan adecuadamente, además de vínculos oficiosos para atender sus necesidades personales. Hay muchos medios de comunicación al servicio de la difusión, pero los encuestados de las IFI y los países dicen que los niveles de conocimiento que se tienen de ellos son bajos, el acceso deficiente y que se usan mínimamente. No ha habido una actividad de seguimiento y supervisión de las comunicaciones, a pesar de que en el documento de debate de abril del 2004 sobre las comunicaciones se proponen evaluaciones formativas, de los procesos y de los resultados.

3.76 En 2001 se perdió una oportunidad cuando la OE evaluó la capacidad de innovación del Fondo. Parte de la labor que contribuyó a ella fue llevada a cabo por consultores, cuyo informe constituye un análisis agudo y perspicaz de los motivos por los que la cultura del FIDA impide la comunicación y el aprovechamiento compartido de las informaciones. En el estudio se criticaban los mecanismos de aprendizaje, se identificaron los elementos que impiden la innovación, se constató que la dirección ejercía deficientemente sus funciones y que era asimismo deficiente la adopción de decisiones. También se identificaban en él a los impulsores de la innovación. Ahora bien, el informe se difundió en momentos difíciles que coincidieron con el nombramiento de un nuevo presidente que tenía que resolver una grave crisis financiera, y el acuerdo en el punto de culminación tuvo la consecuencia negativa de representar erróneamente algunas conclusiones esenciales.<sup>145</sup>

3.77 **Las ambiciones de ejercer liderazgo e influencia no han prosperado.** Las investigaciones efectuadas en las visitas a los países y en las reuniones con funcionarios de otras IFI confirmaron que el intercambio de información se lleva a cabo fundamentalmente mediante contactos directos y únicamente cuando las personas comparten una misma tarea, lo cual tiene consecuencias claras e importantes en el modo en que los GPP interactúan en la Sede y colaboran con los asociados en los países. Los COSOP han tenido un impacto insignificante en la promulgación de las políticas o estrategias de FIDA y en lo que se refiere a aumentar la comprensión del desarrollo rural. En las publicaciones y estudios pertinentes de otras IFI apenas se hace referencia a la labor de FIDA y en ellas hay un escaso nivel de conocimiento de documentos operativos como el Marco Estratégico, las estrategias regionales y las evaluaciones regionales de la pobreza. El *Informe sobre la pobreza rural en el año 2001* es el único estudio que ha conseguido amplia atención pública. Los funcionarios del Departamento de Agricultura y Desarrollo Rural del Banco Mundial, que constituyen, evidentemente, contactos profesionales idóneos, dicen que tienen escasas relaciones personales con funcionarios del FIDA y que apenas conocen las publicaciones del Fondo.<sup>146</sup>

---

<sup>145</sup> IET, anexo 6, párr. 3.22

<sup>146</sup> La reciente publicación (febrero de 2004) del Banco Mundial “Agricultural Investment Sourcebook” no hace prácticamente referencia alguna al FIDA y no figura en ella nada acerca de la innovación tomada del Fondo. Sólo una de sus 494 citas —referencias concretas o bibliografía seleccionada— corresponde al FIDA, la referente al *Informe sobre la pobreza rural en el año 2001*. El Fondo tampoco aparece mencionado en el apéndice consagrado a 43 sitios web esenciales. En otro ejemplo, sólo se incluyeron tres proyectos del FIDA (dos del Perú y uno de Viet Nam) entre los 100 estudios monográficos sobre “la ampliación de proyectos para reducir la pobreza” expuestos en 2004 en una conferencia organizada por el PNUD y el Banco Mundial en Shangai.

**Puntos esenciales:**

- El importante papel de los conocimientos para la misión de FIDA fue perfilado en la ERE y abocó rápidamente en el Plan de Acción para la Quinta Reposición de los Recursos de FIDA, en el que se fijaban para el Fondo los objetivos de ser una institución innovadora, de conocimientos, catalizadora y que ejerciese un papel de liderazgo en la reducción de la pobreza rural.
- Se organizó una amplia gama de iniciativas prácticas y se desarrollaron instrumentos, pero la estrategia de gestión de los conocimientos no fue nunca aprobada oficialmente y el interés de la dirección por ella se diluyó. La cultura institucional, a causa de la deficiencia de las comunicaciones, la aversión a los riesgos, el escaso trabajo en equipo y la falta de promoción profesional del personal, no fomentó nunca el aprendizaje.
- Las deficiencias de las disposiciones en materia de SyE de los proyectos y empleo de la información sobre sus resultados hicieron que ni siquiera se reciclaran bien los conocimientos procedentes de los propios proyectos del Fondo.
- Tanto las comunicaciones como la difusión ofrecen ventajas. La política de divulgación de documentos y el sitio web han aportado beneficios prácticos, pero entre las organizaciones asociadas en los países o internacionalmente apenas se conocen las políticas y las estrategias y el FIDA no figura en la bibliografía contemporánea sobre desarrollo.

**En busca del nuevo modelo operativo**

3.78 El FIDA sigue buscando un nuevo modelo operativo basado en su función catalizadora de generar “programas que impulsen el aprendizaje y la reproducción”. A pesar de todos los cambios que se han descrito, no se ha producido una variación del modelo existente, por motivos que tienen que ver con las limitaciones subyacentes al Fondo y que están interrelacionadas de manera compleja, a pesar de que los problemas son claros y giran en torno a cuatro aspectos: la existencia de GPP que actúan por su cuenta; la limitación que supone el presupuesto de crecimiento nulo; la cultura institucional y el hecho de que las operaciones estén centradas en la Sede.

3.79 La escasa magnitud de las actividades de financiación complementaria orientó al Fondo hacia sus rasgos esenciales de actividades basadas en la Sede y pequeñas unidades operativas. Al principio, el Fondo ni siquiera diseñaba los proyectos. Una vez que el diseño de éstos pasó a ser la norma, la imagen de la organización fomentó la existencia de GPP que actuaban por su cuenta, en número escaso, dotados de una perspectiva empresarial y capaces de diseñar proyectos ajustados a las cuestiones concretas que constituían el mandato del FIDA. Las operaciones ajustadas a pequeña escala permitieron que en los informes anuales se describiera cada nuevo préstamo y fomentaron un estilo anecdótico de información al que, a fin de cuentas, no se podían aplicar mediciones cuantificadas de sus resultados ni maneras normativas de trabajar.

3.80 La fortaleza del FIDA ha residido siempre en sus GPP, pero el entorno laboral espontáneo en que florecieron desalentó las prácticas colectivas como los PDT, instrumentos comunes como el marco lógico y la instauración de marcos de políticas y estrategias que fijasen límites. La cultura del individualismo menoscabó asimismo gravemente la gestión de los conocimientos.

3.81 El aumento de los costos de las actividades desencadenó los primeros intentos de reforma desde el interior<sup>147</sup>, cuyos objetivos consistían en disminuir los costos del diseño y en mejorar los planes de ejecución. Poco después, la ERE puso en marcha el diálogo que abocó en las orientaciones normativas de las Reposiciones Quinta y Sexta de los Recursos del FIDA y en el Programa de Cambio Estratégico. Las mejoras efectuadas en el ciclo de los proyectos llevaron a la organización en dos direcciones a un mismo tiempo. La presión para que se disminuyesen los costos y el trabajo dentro del presupuesto de crecimiento real nulo impuesto por el Presidente estimularon un proceso más liviano de diseño, pero los funcionarios querían que los ahorros de costos se utilizaran para prestar apoyo a la ejecución en los primeros años. El apoyo a la ejecución requería desplazarse del diseño a la función de supervisión que las normas de funcionamiento del FIDA le impedían desempeñar. En la ERE se pedía que se modificasen esas normas, pero la dirección nunca lo hizo oficialmente. Al mismo tiempo, el

<sup>147</sup> Informe del Grupo de trabajo de PMD sobre la racionalización del ciclo de los proyectos (1993).

llamamiento a que la institución fuese más estratégica y programática entrañó mayores presiones sobre el Fondo para que fuese analítico, justo en el momento en que el COSOP sustituyó a las misiones generales de identificación y especiales de programación.

3.82 La ampliación del mandato y el impulso para que se mejorase la calidad no podían dejar de entrañar costos. Tenía que disminuir el número de proyectos, o bien debía aumentar el número de funcionarios y mejorar sus competencias o, si no, había que hallar instrumentos nuevos. En la práctica, aumentó el número de funcionarios, financiándose unos cuantos puestos con fondos suplementarios y otros mecanismos, pero basándose fundamentalmente en los consultores. Los consultores son las “abejas obreras” del FIDA. Leales y trabajadores, muchos llevan trabajando largo tiempo con el Fondo y algunos trabajan para algunos clientes más. Han aportado competencias, experiencia y han permitido que los GPP actúen por su cuenta. Ahora bien, su elevado nivel de participación ha ido en detrimento del aprendizaje institucional, apenas tienen influencia real en la jerarquía del FIDA y el modelo de contratación por misiones ni ha aportado continuidad ni ha fomentado modos de añadir valor a partir de sus contribuciones.

3.83 Un rasgo de esta evaluación ha sido la comprensión de la cultura institucional. La aparición de una aguda conciencia de las jerarquías, las deficientes comunicaciones, la gestión por consenso y la compartimentación dentro de la organización han ido en contra de la cultura de aprendizaje capaz de asumir riesgos y de promover la innovación y fomentado las simplificaciones rígidas de la labor de los consultores. El hecho de centrar sus operaciones en la Sede ha impedido que se asumiesen cambios con flexibilidad y hecho más difícil poner en práctica reformas en el equilibrio entre el diseño, la ejecución y la supervisión.

## Capítulo 4 – El desempeño en el futuro

### Conclusiones

#### *Un contexto en mutación*

4.1 En el tiempo transcurrido desde que se creó el FIDA ha habido cambios sin precedentes en el contexto mundial del desarrollo agrícola y rural. En el período abarcado por la EEI ha habido asimismo una importante reafirmación por la comunidad internacional de desarrollo de la importancia esencial de la reducción de la pobreza, que ha culminado en un nuevo consenso mundial en torno al logro de los ODM. También ha cambiado el eje de la asistencia para el desarrollo: el apoyo externo al sector agrícola ha disminuido enormemente a favor de un conjunto mucho más amplio de medidas propicias al crecimiento y el desarrollo rurales, acompañadas por una focalización mayor en las asociaciones y en los resultados de las políticas en apoyo de las estrategias nacionales de reducción de la pobreza.

4.2 En esta coyuntura, el Fondo ha ampliado su mandato y su misión, y ha pasado de ser una institución de financiación especializada en mejorar la producción de alimentos y la nutrición a una organización de desarrollo de pleno derecho que pretende “liderar los esfuerzos mundiales de ayuda a los más pobres” mediante la innovación, la ampliación y una mayor intervención en las políticas. En el Marco Estratégico más reciente se traza un programa cada vez más ambicioso en el que se hace hincapié en la función catalizadora del Fondo para *dar a los pobres de las zonas rurales la oportunidad de salir de la pobreza* gracias al aprovechamiento de los conocimientos, la creación de coaliciones regionales e internacionales y la ayuda para que se establezcan marcos generales institucionales y normativos que respalden a los pobres.

4.3 La necesidad de avanzar con rapidez y sostenidamente hacia los ODM aumenta la importancia de los esfuerzos aunados de la comunidad internacional de desarrollo en apoyo de las metas nacionales en materia de reducción de la pobreza. La calidad de la asistencia ha cobrado renovada importancia y, en este contexto, la EEI concluye que el mandato del FIDA — facilitar recursos adicionales para mejorar el bienestar de los pobres de las zonas rurales—sigue siendo fundamental. Ahora bien, también se corre peligro de que el programa del FIDA sea en la actualidad demasiado amplio y de que se halle demasiado alejado de sus aspiraciones iniciales de ayudar a los colectivos más pobres de los países más pobres. Es necesario centrarse claramente en atributos esenciales que posean en potencia una ventaja comparativa, fundamentalmente en el terreno de la innovación. En la EEI se ha constatado también una serie de puntos débiles esenciales en la gestión del FIDA y la puesta en práctica de su programa estratégico, comprendida su capacidad para concebir enfoques de proyectos que sean innovadores y basados en el aprendizaje, a los que se debe prestar seriamente atención para asegurar la calidad y el impacto a largo plazo de la asistencia del FIDA sobre el desarrollo.

#### *Asignación de recursos y resultados de la cartera (II-34)<sup>148</sup>*

4.4 En la evaluación se ha constatado que la cartera de proyectos del FIDA es en términos generales favorable a los pobres y que corresponde en buena medida al mandato del Fondo según se ha ido ampliando, pero el actual modelo de asignación de recursos cada vez se ajusta menos a las prácticas idóneas de la comunidad dedicada a la asistencia. La implantación del PBAS debería ayudar al Fondo a ser más transparente y sistemático en sus intervenciones en los países, aunque existen serias dudas acerca de si el FIDA está dotado de todos los instrumentos necesarios para responder a un modelo más diferenciado de intervención en los países. Durante buena parte del decenio de 1990 el Fondo mantuvo su contribución a la agricultura pero, junto con otros donantes, empezó a moverse en el área más amplia del desarrollo rural a principios del año 2000. Sigue preocupando la disminución de los recursos

---

<sup>148</sup> La página a que se remite en cada apartado corresponde al recuadro de “Puntos esenciales” o al texto principal en que se presentan las conclusiones relativas al tema correspondiente.

destinados a la producción agrícola, sobre todo al existir en la actualidad un interés renovado en la necesidad de impulsar la productividad de las pequeñas explotaciones en los países que se están quedando rezagados en el logro de los ODM y en las zonas a las que resulta difícil llegar.

4.5 Complican la valoración de los resultados de la cartera los problemas que plantea el compararlos con los de organizaciones que tienen enfoques de medición distintos y diferentes procedimientos operativos. Las pruebas empíricas indican que los resultados de la cartera del FIDA son similares a los de los organismos empleados como base de comparación, pero hay que matizar mucho ese juicio a causa de la escasa utilización que se hace de la autoevaluación y de la inexistencia de análisis sistemáticos generados a partir del enfoque actual de la garantía de la calidad. La inexistencia de un análisis sólido de la cartera limita la capacidad de la Junta Ejecutiva de proporcionar una orientación estratégica a la administración, sitúa al Fondo en posición de desventaja cuando negocia con los donantes y disminuye su eficacia en tanto que institución capaz de liderazgo y su capacidad de influir en las políticas.

### ***Resultados de los proyectos y programas (II-40)***

4.6 Se ha constatado que las inversiones del FIDA son pertinentes en lo que respecta a las prioridades nacionales de desarrollo y la estrategia institucional del Fondo, pero el análisis no es muy sólido. En el Marco Estratégico existen escasas indicaciones acerca del ámbito operativo específico del FIDA y además las estrategias regionales y en los países son un filtro poco eficaz para seleccionar los proyectos en los contextos nacionales. Hasta la fecha, los COSOP apenas han sido algo más que ideas de proyectos sumadas, aunque en los más recientes se está avanzando en la dirección justa. La escasa labor analítica de ámbito sectorial apenas justifica lo que el FIDA debería estar haciendo en relación con otros asociados y suele alimentar las ambiciones de los proyectos en lugar de una visión general de los lugares y los aspectos en que el FIDA puede añadir más valor. El diálogo sobre políticas en los países es esporádico en el mejor de los casos y no añade sistemáticamente valor a las inversiones de los proyectos. Además, resulta perjudicado por la efímera presencia sobre el terreno del Fondo, una cuestión que se está examinando por medio del Programa piloto relativo a la presencia sobre el terreno. Apenas ha habido cambios en el proceso de identificación a lo largo de los años y se considera que, por lo menos en algunos de sus países prestatarios, el FIDA no sigue el ritmo de los cambios fundamentales habidos en las actividades de armonización de la asistencia.

4.7 Las pruebas recogidas acerca de la eficacia y la focalización indican que hay fallos en el proceso de diseño, en los que se insistió originalmente en el IET. Muchos proyectos tienen problemas de ejecución, algunos de los cuales escapan al control del FIDA, pero en un porcentaje considerable aparecen asociados con una deficiente gestión de los proyectos que refleja el escaso análisis institucional efectuado en la fase de diseño. En la práctica, los detalles de la ejecución, sobre todo en aspectos clave como la focalización, son menos eficaces de lo que cabría esperar conforme a las expectativas recogidas en los documentos de diseño, lo cual corresponde asimismo a fallos de la orientación normativa y operacional.

4.8 Aunque la mayoría de las inversiones del FIDA alcanzan sus objetivos en el plano de los proyectos, a menudo no está claro el nexo causal entre los objetivos y el impacto en la pobreza y, con frecuencia, dicho nexo es demasiado ambicioso. Los cambios efectuados en el ciclo de los proyectos han entrañado algunas mejoras, pero el Fondo no ha adoptado la estructura de resultados en que se basa el marco lógico como instrumento para aumentar la coherencia y la precisión de la terminología y la definición de los objetivos y los indicadores.

4.9 El problema de las deficiencias del diseño debe ser abordado durante el proceso de garantía de calidad. El sistema actual no se traduce en productos de buena calidad. Además, agrava los problemas la distancia existente entre el FIDA y el proyecto una vez que se inicia la ejecución y que la institución cooperante asume la tarea de supervisión. No se han materializado los repetidos llamamientos a que el Fondo preste más apoyo a la ejecución mediante cambios en el ciclo de proyectos. Otra prueba de la deficiente ejecución inicial es la frecuencia con que se modifica la formulación de los proyectos, lo cual no suele ser tanto una señal de la adaptabilidad de los proyectos como de su escasa calidad inicial, del insatisfactorio análisis económico e institucional y de la insuficiencia de la dirección y la

supervisión de los proyectos. La escasa presencia sobre el terreno del Fondo disminuye aún más su capacidad de actuar para respaldar la ejecución. Una de las principales tareas que tiene pendiente el FIDA, y que debe abordar con apremio en el futuro, es mejorar la interacción de todos estos factores mediante una mejora de la calidad.

### ***Influencia en las políticas (II-57)***

4.10 Los productos e instrumentos del FIDA adolecen de escasez de opciones y de inexistencia de sinergia entre los proyectos en los países. A pesar de la aspiración del Fondo a influir en las políticas, no ha elaborado nunca ni una política ni un modelo operativo que orienten esa influencia, ni tampoco se han perfeccionado las competencias de los funcionarios en esas esferas. El tamaño y los recursos del FIDA limitan su capacidad de cumplir por sí solo el papel que le corresponde en materia de políticas, promoción e innovaciones. Uno de los pocos ámbitos de influencia en ciernes es el de la financiación rural, y la estrecha colaboración que se está estableciendo con el GCAP y otras organizaciones. La influencia normativa en el marco de los proyectos y programas es mínima y no contribuye a ella el recurso generalizado a consultores individuales. Cuando tiene lugar, está sumamente localizada y rara vez se le suman esfuerzos más coordinados de otros asociados en desarrollo encaminados a fomentar el diálogo sobre políticas. Existen algunos ejemplos importantes de influencia normativa basada en experiencias de proyectos, pero, en su mayor parte, se producen en un vacío, lo cual disminuye la probabilidad de una intervención normativa más amplia y de una institucionalización a más largo plazo.

### ***Impacto en el desarrollo (II-61)***

4.11 Un elemento esencial del planteamiento del FIDA de la asistencia para el desarrollo es un enfoque del diseño y la ejecución de los proyectos que parte de la base, lo cual no sólo aumenta la identificación con los proyectos, sino también la probabilidad de un impacto mayor y más sostenido en los grupos más pobres.

4.12 Aunque en la EEI se han hallado varios ejemplos buenos del logro de ese impacto, en general el impacto directo e indirecto conseguido con las inversiones del FIDA se ha calificado de modesto. La mejora de la producción agrícola para consumo propio es una esfera clave de impacto importante, junto con la mejora de los ingresos procedentes de ventas de productos agrícolas. En cambio, la mejora del bienestar gracias al empleo, las mejoras de la infraestructura viaria y de abastecimiento de agua y de la prestación de servicios financieros se ha calificado de modesta, salvo algunas excepciones notables. También está por debajo de las expectativas el impacto alcanzado en la nueva esfera básica de actuación del FIDA, el capital social y la potenciación de la autonomía. Asimismo se consideró modesto el porcentaje de los beneficios de las inversiones del FIDA que va a parar a los grupos más pobres, ya sea porque los beneficios hayan sido captados abusivamente por grupos menos pobres de las zonas seleccionadas o porque el Fondo haya focalizado explícitamente sus intervenciones en beneficiarios situados fuera de las zonas más pobres.

4.13 Los pocos proyectos emblemáticos que destacan han producido mejoras significativas de la seguridad alimentaria de los hogares y de la potenciación de la autonomía de las personas y las comunidades, entre otros motivos, por el planteamiento sumamente innovador de la participación de los beneficiarios, el diseño flexible de los proyectos y la existencia de una dirección de los proyectos receptiva, aunada a una importante participación de la comunidad, y la existencia asimismo de un GPP muy activo que trabaja en gran medida sin las limitaciones con que se tropieza en la Sede del FIDA.

4.14 En conjunto, sólo la mitad de los proyectos de la muestra alcanzaron un impacto en la pobreza algo más que modesto, porcentaje no muy diferente del de otras IFI que trabajan en el ámbito del desarrollo rural, pero que basta para comprender que, por tratarse de una organización especializada en el desarrollo rural, es necesario hacer mucho más para obtener resultados fundamentales en materia de desarrollo y hacer una aportación duradera al logro de los ODM.

4.15 Una conclusión interesante y alentadora derivada de los proyectos de la muestra ha sido el impacto positivo de los componentes referentes a la salud, la educación y el abastecimiento de agua. Estas inversiones no tradicionales se producen en un porcentaje muy reducido de los proyectos, y dependen a menudo de la cofinanciación de un asociado, pero abordan las ambiciones más generales de los ODM, han reportado beneficios tangibles y, cuando se demuestre que conllevan un valor añadido claro, deberían seguir adelante.

4.16 Alcanzar la sostenibilidad es una tarea fundamental del desarrollo. El FIDA ha tratado de abordarla velando por que los diseños de los proyectos fuesen más compatibles con incentivos, tratando de colmar las lagunas en materia de capacidad y asegurando la identificación local con los proyectos. A pesar de ello, en general la probabilidad de que los beneficios de las inversiones del Fondo se sostengan es modesta, lo cual coloca a éste en una situación equiparable a la del Banco Mundial y otras instituciones, pero plantea interrogantes acerca del supuesto valor añadido de las inversiones del FIDA.

4.17 Durante el período abarcado por la EEI la innovación se ha convertido en razón de ser del FIDA. La EEI está de acuerdo en que la innovación y la experimentación son terrenos esenciales para el Fondo, pero constata carencias de gran importancia, habida cuenta de las expectativas a propósito del programa de innovaciones, una falta de claridad sobre qué se entiende en la práctica por innovación y una tendencia a considerarla un fin en sí mismo en lugar de un medio. Ni siquiera se han logrado aplicar sistemáticamente los aspectos más elementales, como incorporar los objetivos de la innovación y la ampliación a los diseños de los proyectos. Una nueva iniciativa que tiene por objeto integrar las innovaciones de manera generalizada encierra grandes promesas y reconoce la necesidad de un cambio cultural; sin embargo, para que sea eficaz tendrá que estar vinculada más estrechamente a los cambios previstos en los recursos humanos y deberán establecerse objetivos e indicadores objetivamente supervisables que pongan de manifiesto la amplitud de los progresos que se alcancen.

#### ***Desempeño institucional y modelo operativo (II-75)***

4.18 Al igual que otras IFI, el Fondo actúa en situaciones complejas y difíciles. Muchas veces, le resulta difícil llegar al grupo-objetivo; además, trabaja con múltiples asociados, locales y nacionales. Realizar un programa de asistencia eficaz en tales circunstancias es, sin duda alguna, un reto capital, pero el FIDA fue fundado precisamente para hacer frente a ese reto y debe cuidar de que sus sistemas, prácticas y procedimientos estén plenamente alineados a fin de obtener el máximo impacto en el desarrollo.

4.19 El FIDA concibió un modelo operativo eficaz para abordar su mandato original, pero la evolución de su programa y los cambios de importancia habidos en el entorno en que actúa en los países hacen que el actual modelo no sea el adecuado para ejecutar un programa de asistencia para el desarrollo de elevada calidad. Durante el período abarcado por la EEI no han faltado las iniciativas encaminadas a mejorar la manera de trabajar del FIDA y, a decir verdad, el período se caracteriza por un intento casi permanente de reconectar la organización a programas mundiales en mutación, pero, a juicio de la EEI, ese cambio ni ha sido lo suficientemente profundo ni ha ido todo lo lejos que cabía esperar.

4.20 Es menester prestar atención urgentemente al modelo operativo del FIDA. Aunque los anteriores intentos de cambio han movilizado a los funcionarios y a la administración para que se centren en prácticas operativas esenciales, todavía no han logrado mejorar el impacto del Fondo en el desarrollo. Los obstáculos que se oponen al cambio hunden sus raíces en la concepción del FIDA, en gran medida, como una institución de financiación y se deben a la cultura y las prácticas institucionales que han surgido en torno a ella, sobre todo la relación a distancia con los asociados en los países, por conducto de los consultores y de las IC, y el que las operaciones estén centradas en la Sede.

### ***Régimen de gobierno de la institución (II-83)***

4.21 Las disposiciones actuales en materia de régimen de gobierno se ajustan a las necesidades básicas del Fondo, pero la densidad del programa, la falta de formación y orientación impartidas a los miembros de la Junta y la breve duración de las reuniones han limitado la función ejecutiva de la Junta, comprendida la posibilidad de formular orientaciones claras en cuanto a la eficacia del FIDA en términos de desarrollo. Las estructuras básicas de la Junta, el Comité de Auditoría y el Comité de Evaluación, son correctas; otros elementos que contribuyen a la buena gestión, como una función de auditoría interna, el Comité de Supervisión y una Oficina de Evaluación independiente son, en general, innovaciones relativamente recientes, pero tienen un potencial positivo. Un mejor funcionamiento de la Junta, unido a una mejor garantía de la calidad y mejores procesos de gestión del desempeño en la institución, ofrecerían la posibilidad de impartir una orientación y ejercer un liderazgo estratégicos.

### ***Elaboración de políticas (II-86)***

4.22 El FIDA tiene relativamente pocas políticas operativas o sectoriales y escasos procesos y procedimientos rectores internos. La elaboración de políticas es escasa en comparación con otras IFI y no ha seguido el ritmo de evolución del programa estratégico del Fondo, de lo que son ejemplos característicos las orientaciones para una focalización eficaz y favorable a los pobres de las intervenciones de los proyectos y las disposiciones relativas a la gestión y al mantenimiento sostenibles de las infraestructuras. La resistencia a los modelos normativos ha constreñido la elaboración de orientaciones oficiales en materia de políticas y el desarrollo posterior de instrumentos operativos para llevar adelante el programa estratégico. Entre las organizaciones asociadas en los países e internacionalmente apenas se conocen las políticas ni las estrategias. Ofrecen posibilidades los intentos recientes de solucionar el “déficit” en materia de políticas, entre otras cosas mediante la creación de la División de Políticas. Todavía no han dado fruto las ambiciones expresadas de ejercer una función de liderazgo y de influir en las políticas, salvo el caso reciente de la financiación rural. No se han asumido las consecuencias que una función más centrada en la influencia en las políticas puede tener en cuanto al perfeccionamiento de competencias y a la organización y la gestión de los GPP, elementos todos estos que son fallos graves del actual modelo operativo.

### ***Gestión de los recursos humanos (II-88)***

4.23 Las personas son el principal costo operativo del FIDA y su única fuente de iniciativa y acción. En gran medida, a ellas se debe el logro de los resultados del FIDA en materia de desarrollo. Hasta hace poco, las políticas de recursos humanos han sido conservadoras y basadas en la administración, y han tenido en cuenta únicamente a los funcionarios que trabajan a tiempo completo. Los procesos de cambio más amplios han tardado en reconocer la importancia de los recursos humanos, en particular las demandas de que el Fondo pase a ser una institución de conocimientos innovadora y catalizadora en el escenario internacional más general, lo cual no sólo exige nuevas maneras de trabajar para extraer valor de los consultores, sino también nuevas competencias y capacidades entre los funcionarios del FIDA.

4.24 La encuesta efectuada entre los funcionarios pone de manifiesto que existe una cultura institucional que no se ha centrado suficientemente en la responsabilización y el desempeño, que no goza de verdadera confianza entre el personal directivo y los demás empleados y en la que los nexos de comunicación horizontales y verticales han sido, hasta hace muy poco, insatisfactorios.

4.25 La nueva política de recursos humanos contiene los elementos adecuados para hacer frente a esos problemas, pero no está claro si se aprecian plenamente la índole y toda la magnitud de los cambios necesarios en la función de los directivos competentes y la cultura de la organización, ni si en la institución hay apoyo suficiente para llevarlos a la práctica.

### ***Asociaciones (II-91)***

4.26 El trabajo en asociación es esencial para sustentar los objetivos del Fondo de ser una institución catalizadora e innovadora, pero los objetivos fijados en las Reposiciones Quinta y Sexta han provocado una utilización indiscriminada del término y no han conseguido fomentar objetivos claros ni mejores maneras de trabajar. Únicamente se han establecido alianzas estratégicas de manera esporádica y, salvo



las excepciones notables del FBS y otras instituciones, apenas se han hallado pruebas de que ello haya mejorado el impacto. Es necesario un enfoque mucho más sistemático y selectivo de las asociaciones y alianzas para promover la innovación y la ampliación y aprovechar al máximo el posible valor añadido en la procura de los ODM.

### ***Gestión de los conocimientos y aprendizaje (II-100)***

4.27 Los conocimientos y el aprendizaje son esenciales para una organización de asistencia eficaz y deberían sustentar la función de FIDA en tanto que organismo innovador y líder en materia de reducción de la pobreza rural. Las actividades encaminadas a promover una gestión de los conocimientos se han ajustado a modelos similares de otras organizaciones de desarrollo, pero las lagunas de la cultura institucional de FIDA han menoscabado las mejoras al respecto. El enfoque ha carecido de una dirección clara y de un empeño sostenido del personal directivo superior. La gestión de los conocimientos ha adolecido además de resultados mediocres en materia de disposiciones sobre SyE en los proyectos, de fragmentación de los sistemas de bases de datos, de un limitado recurso a las autoevaluaciones y de inexistencia de análisis de la garantía de calidad y los resultados de la cartera de proyectos. Las iniciativas recientes han tenido un impacto apreciable, en particular la política de divulgación de documentos y el sitio web, pero hay deficiencias importantes en materia de comunicaciones, lo que hace que entre las organizaciones asociadas, tanto en los países como internacionalmente, haya un escaso conocimiento de las políticas y estrategias del Fondo.

### ***Procesos de gestión (II-94)***

4.28 Los funcionarios y la dirección del FIDA no se han caracterizado por su lentitud al reexaminar los procesos e iniciar el cambio. Se ha reconocido la necesidad de cambio en el modelo operativo básico, pero en gran medida las funciones de los GPP y de las divisiones regionales han permanecido idénticas y no se han aplicado hasta obtener resultados eficaces muchas de las iniciativas para mejorar el ciclo de los proyectos y los procesos de garantía de la calidad. Las pruebas de que esos cambios hayan mejorado la eficiencia son escasas o nulas. Las disposiciones para la asignación de recursos y la administración del presupuesto no han fomentado prácticas basadas en el desempeño, y los estratos horizontales del personal directivo y administrativo superior han alentado la adopción de decisiones por consenso. El número de GPP y la estructura orgánica del PMD limita la manera de trabajar. En concreto, la relación unilateral entre los GPP y los países ha estado sometida a presión para hacer frente a las demandas adicionales que han pesado sobre los GPP a fin de que elaboren estrategias, identifiquen y planeen préstamos y donaciones, gestionen las relaciones de asociación con miras a la innovación y la ampliación, entablen un diálogo sobre políticas con los gobiernos y los organismos de desarrollo y participen en las autoevaluaciones y la gestión de los conocimientos. Esas presiones han dado lugar a que se recurriese aún en mayor medida a los consultores y a que los GPP tuviesen menos tiempo para efectuar exámenes *inter pares*, que a juicio de todo el mundo son esenciales.

4.29 La comunicación entre los departamentos está mejorando en el nuevo enfoque horizontal del equipo directivo, pero el FIDA sigue teniendo el problema de su carencia de maneras integradas de trabajar, de un enfoque sistemático de la gestión de los resultados y de una planificación estratégica y un proceso de presupuestación a largo plazo. Buena parte de su planificación a largo plazo adolece de la presión que se ejerce constantemente para que se obtengan y movilen recursos mediante la ronda de reposición de los recursos —y los programas externos que impulsan ese proceso— y por conducto de inversiones en determinados proyectos. La estructura de gestión plana no ha facilitado una orientación estratégica adecuada ni el impulso necesario para culminar los programas de cambio. En conjunto, los funcionarios se muestran escépticos acerca de la eficacia de los nuevos procesos de cambio.

### **Perspectivas**

4.30 Todo lo que venimos diciendo sigue un mismo hilo conductor: la función del personal directivo superior. Muchos de los cambios fomentados tenían una justificación sólida y eran comparables a la labor realizada en otras organizaciones de desarrollo. Ahora bien, muchísimas iniciativas se han marchitado aún antes de haber florecido. Se han iniciado, pero no se han llevado hasta el punto en que se haya producido un cambio de sistema, prácticas necesarias como la de poner objeciones constructivas a los proyectos y programas en los países en la fase de su diseño; la elaboración de políticas y estrategias que definan la ventaja comparativa de FIDA y el fomento de una organización de aprendizaje. La estructura de gestión plana y una tendencia a la adopción de decisiones por consenso es un factor fundamental. Pero, acaso, el motivo más importante del limitado éxito de muchas de las iniciativas haya sido la falta de focalización en la eficacia en términos de desarrollo. Los cambios no han estado impulsados por un análisis de los resultados, y la dirección no ha reconocido la importancia fundamental de mejorar la gestión de los recursos humanos para efectuar cambios. Las conclusiones de la evaluación de la innovación efectuada en 2001 abrían el camino para iniciar un debate sobre los problemas de fondo acerca de cómo trabaja el FIDA, pero se formularon en momentos difíciles, cuando el nuevo Presidente debía hacer frente a una crisis financiera, motivo por el cual fueron pasadas por alto. El que no se consiguiera hacer frente a los problemas de fondo es sintomático de la época y pone de relieve las tareas que habrá que asumir en el futuro inmediato.

4.31 EL FIDA se encuentra en un momento crucial de su historia. Su mandato es pertinente, pero su singularidad corre peligro de verse eclipsada por un contexto de desarrollo en rápida evolución. El nivel de resultados que de esta evaluación se desprende pone de manifiesto que, aparte de muchos logros notables que cabe atribuirle, no hay motivos para caer en la autocomplacencia. Si el Fondo no consigue mejores resultados, que se caractericen por una innovación y una focalización mas claras en las personas pobres en circunstancias en que resulta difícil llegar a ellos, será inevitable que los países miembros se pregunten si merece la pena seguir desembolsando esos préstamos y donaciones por conducto del Fondo. Hay una elección clara: la dirección puede seguir introduciendo reformas aisladas y reaccionando según cambien las circunstancias, pero las pruebas recogidas en la evaluación ofrecen pocas garantías de que un planteamiento de este tipo mejore los resultados. La otra posibilidad, según se recomienda en la EEI, es optar por un cambio fundamental de rumbo. Las recomendaciones que a continuación se formulan tienen por objeto, en conjunto, el logro de ese cambio. La Séptima Reposición ofrece un plazo de tiempo claro durante el cual deberían producirse y evaluarse los resultados antes de la reposición siguiente.

### **Recomendaciones**

4.32 Las recomendaciones que a continuación se formulan se basan en los procesos de cambio que han tenido lugar en el FIDA en los últimos años y abordan los problemas de fondo que hasta ahora han impedido que se adopten satisfactoriamente. Las conclusiones de esta evaluación señalan la existencia de un fallo de gestión en el Fondo. Se han identificado los problemas, se han adoptado medidas, pero apenas se ha visto que el cambio haya modificado la manera en que el FIDA trabaja. En el futuro, lo que habrá que hacer es definir y poner en práctica un programa que tenga éxito allá donde los intentos anteriores han fracasado. La Junta tendrá que examinar cuidadosamente cómo elaborar y administrar semejante programa de acción a fin de obtener resultados positivos.

4.33 Las responsabilidades operativas y estratégicas radican en la dirección, que debe abordar los fallos en cuanto al desempeño identificados en esta evaluación y establecer nuevas disposiciones para cambiar la cultura institucional, gracias a las cuales el Fondo haga realidad su potencial. No se puede subestimar la magnitud de este cambio. La dirección necesitará apoyo y orientación, y la función de la Junta consiste en dirigir el cambio y crear un entorno propicio que establezca la función del FIDA a medio plazo. A continuación se enumeran las recomendaciones, que se describen pormenorizadamente en los apartados siguientes.

- Gestionar el cambio
- Abordar las causas del bajo impacto
- Elaborar un nuevo modelo operativo

- Adoptar formas más eficaces de fomentar las competencias y el aprendizaje
- Aclarar el ámbito estratégico específico de la actuación del FIDA; reafirmar su función complementaria
- Proporcionar orientaciones para aumentar la eficacia en términos de desarrollo

***Gestionar el cambio (párr. 4.28)<sup>149</sup>***

4.34 La organización requiere un cambio profundo y de gran alcance. Para el equipo de la EEI una cuestión clave ha sido comprender por qué la estructura de gestión vigente no ha efectuado hasta ahora el cambio necesario. Las pruebas recogidas acerca de los procesos de cambio anteriores respaldan la conclusión de la EEI de que han carecido de impulso estratégico y de empeño por parte del personal directivo superior como consecuencia de la adopción de decisiones por consenso fomentada por la estructura de gestión plana. El actual Presidente ha demostrado estar decidido a mejorar los resultados, pero la estrategia global y las relaciones externas apenas le dejan tiempo para llevar a cabo una gestión ejecutiva. La tarea más difícil será elaborar un plan de cambio que, habida cuenta de los fracasos anteriores, resulte creíble y convincente para la Junta Ejecutiva y para los funcionarios. El equipo de la EEI recomienda, en tanto que objetivo general, que se designe a una persona con amplias facultades ejecutivas encargada de la tarea de establecer objetivos basados en los resultados y de impulsar el cambio para revitalizar el Fondo. Para alcanzarlo, será necesario un liderazgo claro y una autoridad ejecutiva, y en una recomendación posterior se pone de relieve la función decisiva que en este proceso corresponde a la Junta Ejecutiva. Una posibilidad sería designar a un director gerente para dicha función. Si bien en la EEI se reconoce el costo que ese cambio habría de entrañar, se considera que el cargo puede sustituir el actual Vicepresidente. Su primera tarea consistiría en elaborar una estrategia de cambio con objetivos, indicadores y un calendario preciso. Dicho plan debe tener objetivos prácticos y creíbles y basarse en cambios complementarios, como la puesta en práctica de la política de recursos humanos.

4.35 El FIDA debe planear cómo abordar el proceso de cambio, teniendo en cuenta las lecciones y la experiencia acumuladas a raíz de la gestión del cambio.<sup>150</sup> En primer lugar, los expertos de la administración consideran que la reformulación de los procesos operativos es un tipo de transformación que plantea dificultades y cuya gestión es complicada. En segundo lugar, de las experiencias pasadas se deduce que la reacción del personal a una buena comunicación y a la oportunidad de negociar los detalles y las disposiciones sería positiva. Sin embargo, la dirección ha mostrado cierta resistencia, que es preciso vencer, manifestada especialmente en su grado de compromiso. En tercer lugar, a raíz de los datos disponibles sobre el desempeño en materia de desarrollo se deduce que el FIDA ha apostado fuerte y que el resultado no puede dejarse al azar. Esto se ve agravado por el escaso plazo de tiempo de que se dispone para mostrar dichos resultados antes de la siguiente reposición. En tales circunstancias, las teorías de la dirección abogan por un enfoque del cambio más autoritario. Por lo tanto, el equipo de la EEI recomienda, en tanto que objetivo general, que se designe a una persona con amplias facultades ejecutivas, encargada de la tarea de establecer objetivos basados en los resultados y de impulsar el cambio para revitalizar el Fondo. Esta persona estaría facultada para ser el paladín del cambio, aportaría energías renovadas a la labor y crearía el sentimiento de que es preciso actuar con premura. Una posibilidad sería designar a un director gerente para esa función. Para lograr el éxito, es necesario un liderazgo claro y una autoridad ejecutiva, y en una recomendación posterior se pone de relieve la función decisiva que en este proceso corresponde a la Junta Ejecutiva. Si bien en la EEI se reconoce el costo que ese cambio habría de entrañar, se considera que el cargo podría sustituir al actual Vicepresidente. Su primera tarea consistiría en elaborar una estrategia de cambio con objetivos, indicadores y un calendario preciso que produjera cambios que pudieran medirse antes de la Octava Reposición. Dicho plan debería tener objetivos prácticos y creíbles y basarse en cambios complementarios, como la puesta en práctica de la política de recursos humanos.<sup>150</sup>

---

<sup>149</sup> Los números de los párrafos que figuran tras cada título remiten al lector al texto pertinente de la sección anterior referente a las conclusiones.

<sup>150</sup> Véase, por ejemplo, Jick (1991); Mohrman *et al.* (1989), y Bennis *et al.* (1969).

***Abordar las causas del bajo impacto (párrs. 4.11 y 4.28)***

4.36 La evaluación ha determinado que se deben mejorar los resultados en materia de desarrollo de los proyectos y programas del FIDA en los países. En el Banco Mundial se ha demostrado claramente que se pueden alcanzar mejoras mediante técnicas ya ensayadas de gestión de la cartera de proyectos.<sup>151</sup> Las posibles medidas comprenden entre otros los exámenes independientes de la garantía de la calidad; el análisis de la cartera de proyectos por temas esenciales, como las disposiciones en materia de focalización, género, seguimiento y evaluación; la autoevaluación de los proyectos; el análisis transparente de los resultados de la cartera vinculado a la responsabilización de los funcionarios, y la instauración de políticas internas y operativas y de directrices sobre buenas prácticas. El Fondo tiene que promover medios rigurosos para mejorar la calidad.

4.37 Hay que actualizar las disposiciones vigentes sobre garantía de calidad con un mandato más general de examinar los nuevos diseños y procesos del ciclo de los proyectos, como la supervisión y las revisiones a mitad de período, con análisis transparentes y vínculos que vayan desde la responsabilización de los funcionarios a la gestión del desempeño de los recursos humanos. El mecanismo debería basarse en las competencias internas, pero, por el pequeño tamaño del Fondo, debería formar parte de él un porcentaje considerable de expertos externos. Hacen falta mejoras conexas del análisis de la cartera, por ejemplo, en lo relativo a la gestión y la accesibilidad de los datos por conducto del SGCP y de los ISP.

4.38 De conformidad con las propuestas actuales, se debería ampliar el mandato del Comité de Evaluación para que abarcara además la evaluación de los procesos y políticas de autoevaluación y de las políticas.

***Elaborar un nuevo modelo operativo (párrs. 4.2, 4.9, 4.18, 4.22, 4.23, 4.28)***

4.39 La necesidad de un nuevo modelo operativo resulta patente ante la ampliación del ámbito de acción y la labor del Fondo y la modificación de los enfoques de la planificación del desarrollo y la organización en los países. El modelo del GPP que actúa por su cuenta y a distancia ya no es eficaz al haber aumentado el número de competencias que se exigen al FIDA y ante la necesidad de promover el estilo de trabajo catalizador e innovador al que aspira el Fondo. Los principales problemas del modelo son la configuración de los recursos, la manera de trabajar y la definición y la diferenciación de los instrumentos (que se tratarán más adelante).

4.40 A este respecto, en las recomendaciones se exhorta a modificar considerablemente la manera en que se utilizan los recursos y se empieza por afirmar que el PMD no cuenta con personal suficiente para las amplias funciones que se pide a sus funcionarios. Proponemos que se utilice un ejercicio de presupuestación de crecimiento nulo para evaluar nuevamente las necesidades de todo el FIDA. Habría que agrupar y reasignar, en parte para nuevos cargos de plantilla y una nueva estructura de los GPP, las divisiones regionales y el apoyo técnico del PMD, los fondos que actualmente se utilizan para consultores, personal temporero, supervisión y los ahorros que se alcancen gracias al PCE. Una tarea sumamente importante será suprimir las actuales relaciones unilaterales entre cada GPP y el respectivo país, gracias a lo cual se prestará a los países un servicio mejor y de base más amplia con acceso a un conjunto mayor de competencias e ideas.

4.41 Está por ver cómo interpretar el PBAS para influir en las nuevas actividades. Es probable que un enfoque más diferenciado exija centrarse más en los tipos de instrumentos y la combinación de diálogo sobre políticas, donaciones y préstamos que el FIDA tiene que aplicar en los países que obtienen malos resultados y cuyos entornos normativos son difíciles. Una parte importante de este proceso es conseguir un COSOP más elaborado. En la EEI se respaldan las medidas planteadas por la dirección del FIDA

---

<sup>151</sup> El Grupo de garantía de calidad (GGC) establecido en el Banco Mundial en 1995 y que rinde informe al Presidente ha resultado un instrumento fundamental para elevar la calidad de la supervisión de los proyectos y, en general, la calidad de los proyectos del Banco. EL GGC ha sido el primero en aplicar muchos métodos de evaluación de bajo costo y en tiempo real.

para conseguir que el COSOP sea un filtro más eficaz en relación con los proyectos y para poner de manifiesto unos vínculos más estrechos con las estrategias nacionales de desarrollo y la labor de otros donantes.

4.42 La elaboración de las políticas operativas ha sido lenta y ha habido una resistencia al trabajo normativo. Ahora bien, el Fondo estaría en mejores condiciones de ejercer influencia en las políticas si dispusiera de un conjunto más estructurado de políticas y directrices internas que orientase su labor. Entre las cuestiones que en el campo de las políticas deben tratarse con urgencia están un documento de políticas en el que se establezca la mejor manera de utilizar los instrumentos del FIDA en diversos contextos nacionales, incluidos aquéllos que están cambiando rápidamente como parte de la iniciativa de las Naciones Unidas en relación con los ODM, un marco para la participación a medio plazo en las estrategias nacionales de reducción de la pobreza, y la manera en que el FIDA puede trabajar mejor en países donde una gobernanza deficiente sigue frenando las posibilidades de la financiación del desarrollo: enseñanzas y técnicas para la focalización en la pobreza, apoyo a las instituciones de creación reciente y la concepción de enfoques de la sostenibilidad en aspectos como el mantenimiento de las infraestructuras.

4.43 El Fondo también debería preparar una estrategia para influir en las políticas en los países y en el plano internacional, vinculada a un proceso revitalizado de gestión de los conocimientos y que se basase en la reciente labor para mejorar las comunicaciones, que ha dado buenos resultados. A este respecto, se debería examinar la manera de utilizar los fondos de donaciones para efectuar un trabajo analítico en los países en apoyo de los programas en los países y para conformar el diálogo sobre políticas.

4.44 La nueva política de recursos humanos será parte integrante del cambio de la manera en que trabaja el FIDA, y su puesta en práctica es objeto de una recomendación aparte. Además, debería efectuarse un examen exhaustivo y detallado de las competencias cotejándolas con los objetivos en materia de políticas. Hay que tener en cuenta, en mayor medida y de manera más detallada que la mera realización de un inventario de las calificaciones de los funcionarios, las competencias existentes en ámbitos como el análisis de la pobreza rural, el diálogo sobre políticas, el trabajo en asociación y la innovación.

4.45 El planteamiento de OSC/TRC/PDT del examen *inter pares* y la garantía de la calidad tiene una estructura sólida, pero no obtiene resultados adecuados. Es necesario reexaminarlo para impulsar de manera eficaz las políticas, los programas y los proyectos nuevos en una fase temprana de su concepción, a fin de que el examen *inter pares* pueda resultar eficaz. Habida cuenta de que se trata de una organización pequeña, es difícil crear un entorno independiente eficaz que genere este tipo de impulso y entre los planteamientos que merecería la pena estudiar podrían estar el recurso a organizaciones o consultores externos independientes para que efectuasen ese examen. Para efectuar un examen *inter pares* hace falta suficiente tiempo de personal y una verdadera independencia. Las presiones que se ejerce sobre los GPP y la existencia de una cultura no competitiva hacen difícil alcanzarlo en el seno del Fondo. En el proceso de la elaboración de nuevas ideas para préstamos y donaciones debería haber un elemento de acceso competitivo a los fondos para preparación a fin de que los recursos puedan destinarse a las mejores nuevas propuestas.

4.46 Debería liberarse al Fondo de la restricción de larga data que pesa sobre la supervisión de los proyectos. Todavía no se dispone de pruebas acerca de los costos y beneficios de la supervisión directa. La EEI no propugna forzosamente la supervisión directa en todos los casos ni prevé un modelo futuro en el que la mayoría de la supervisión sea subcontratada o se lleve a cabo mediante acuerdos como los actuales, pero la decisión al respecto debe dejarse en manos de la dirección para que pueda actuar con flexibilidad según las circunstancias de cada país y el tiempo que lleve en funcionamiento cada proyecto. El modelo de supervisión debería ser lo suficientemente flexible como para permitir a los países prestatarios desempeñar un papel más importante y abarcar el trabajo realizado por conducto de diversas organizaciones, incluidas empresas comerciales de consultoría y ONG locales en países con sociedades civiles dinámicas.

4.47 En esta evaluación no se han obtenido pruebas concluyentes acerca de la actual presencia sobre el terreno con carácter experimental. El actual programa piloto relativo a la presencia del FIDA sobre el terreno no lleva en vigencia tiempo suficiente para que pueda ser evaluado, aunque los ejemplos contemplados en el curso de las visitas a los países indican que no se considera que los puestos de enlace sean de nivel suficientemente elevado como para tener eficacia. De modo similar, la evaluación del programa en Bolivia que la OE está concluyendo no refrenda las sólidas pruebas a favor del GPP destacado en el Perú. El equipo de la EEI considera que hay pruebas evidentes de que destacar a funcionarios entraña beneficios sustanciales, pero no hasta el punto de que descentralizar a todos los GPP sea una política prudente. Consideramos que hay pruebas suficientes para afirmar que se debe ampliar el número de GPP destacados, por ejemplo, prestando especial atención a los grandes programas en los países, o a los que tienen un elevado contenido innovador o los que se realizan en entornos difíciles. La aplicación de esa política debería realizarse a discreción de la dirección y contemplaríamos la posibilidad de destacar en el futuro a un porcentaje elevado de funcionarios, el 30 por ciento, durante períodos flexibles sin ningún compromiso fijo con un país en concreto. Se debería recurrir a un enfoque flexible de infraestructura de oficinas para contribuir a reducir los costos. Asimismo, esa experiencia sobre el terreno debería tenerse en cuenta como atributo muy positivo a la hora de evaluar el desempeño de los recursos humanos.

***Adoptar formas más eficaces de fomentar las competencias y el aprendizaje (párrs. 4.10, 4.20, 4.23, 4.26 y 4.27)***

4.48 La recomendación esencial a este respecto, es que se aplique plenamente la nueva política de recursos humanos. En el informe sobre recursos humanos elaborado dentro de la EEI se toma nota de los ambiciosos cambios que esta política tiene por objeto implantar. Ofrece la posibilidad de apartar al Fondo de una cultura que refleja el régimen común de las Naciones Unidas, con distinciones rígidas, una estructura jerarquizada, exigencias burocráticas y una cultura basada en los derechos. Los proyectos experimentales en materia de recursos humanos (uno de los cuales es el del FIDA) son una medida audaz para alejarse de ese modelo y adoptar un enfoque más moderno. Habrá que apoyar ese cambio desde el nivel superior para que se produzca el oportuno cambio de cultura y mejoren las competencias en el Departamento de Recursos Humanos, y se aproveche la próxima serie de jubilaciones de directivos y la introducción de competencias administrativas para cambiar el estilo de gestión de la organización.

4.49 Los problemas con que ha tropezado el Fondo al tratar de desarrollar el aprendizaje y la gestión de los conocimientos en la institución aparecen documentados en la evaluación. No es razonable, en el caso de una organización del tamaño del FIDA, tratar de poseer todas las competencias necesarias para administrar su compleja cartera y ajustarla a la evolución del entorno normativo. Las recomendaciones en ese sentido se refieren a una nueva asociación de alto nivel y a nuevas maneras de trabajar con los consultores.

4.50 Recomendamos que el Fondo establezca una asociación estratégica a largo plazo con una organización de desarrollo de categoría mundial en materia de investigación y análisis de políticas. Esa relación debería ser una verdadera asociación capaz de ser innovadora y de asumir riesgos, no una relación entre un empleador y un consultor. Gracias a dicha asociación se profundizarían la comprensión y los conocimientos técnicos de las cuestiones normativas y se crearía un nexo entre éstas y la experiencia del FIDA sobre el terreno. La asociación podría comprender el intercambio de funcionarios, la elaboración en común de un conjunto más claro de productos normativos y actividades de investigación–acción en el ámbito de las operaciones del FIDA.

4.51 Es necesario mejorar el mantenimiento de los registros y de la evaluación del desempeño en general para toda la gestión de los consultores. La multiplicación de las demandas que pesan sobre el FIDA han hecho aumentar el recurso a consultores, lo cual ha supuesto una carga más para los GPP, que tienen que gestionarlos, y sobre la organización, que debe hacer frente a la correspondiente administración de los contratos. Para ayudar al Fondo a abordar las nuevas demandas de supervisión técnica y garantía de la calidad, recomendamos que el Fondo no se limite a trabajar con consultores individuales sino que contrate a organizaciones comerciales y no lucrativas para que gestionen tareas operativas como aspectos del programa de donaciones, los exámenes de la cartera de proyectos, la garantía de la calidad y la supervisión técnica. En esos contratos figuraría la finalidad específica de desarrollar y difundir enseñanzas y políticas, lo cual mantendría la relación de trabajo ante el FIDA y

los consultores, pero aportaría un valor añadido en materia de aprendizaje y responsabilización institucionales, actualmente inexistentes en el sistema vigente. Además, reduciría los costos de transacción que entraña la contratación individual. Algunos donantes bilaterales y algunas organizaciones de desarrollo multilaterales utilizan ampliamente este método y su experiencia se podría utilizar para informar al Fondo.

4.52 Hay que revitalizar el enfoque del Fondo de la gestión de los conocimientos, como puede verse en las propuestas relativas a la Iniciativa para la integración de innovaciones, para la que es esencial la gestión de los conocimientos. Ahora bien, hay que abordar la gestión de los conocimientos de manera más global, ya que encierra la posibilidad de reforzar otros procesos, como la mejora de la garantía de la calidad y la gestión de los recursos humanos. Un elemento esencial es mejorar el aprendizaje a partir de los propios proyectos y las asociaciones del FIDA. El SyE a nivel de los proyectos sigue siendo escaso y debe ser impulsado de nuevo con apoyo técnico específico de la PT o mediante consultorías o una asociación. Pero, además, el Fondo debería encargar, tal vez mediante una asociación en materia de investigación y políticas o por conducto de consultores, el ensayo empírico aleatorio<sup>152</sup> de innovaciones en el curso de la ejecución de una pequeña muestra de proyectos que se considere que ofrecen un elevado potencial de aprendizaje. También hay que desarrollar la autoevaluación para que todos los funcionarios participen plenamente en exámenes objetivos de los resultados de los préstamos, las donaciones y las políticas, en lugar de dejar esa responsabilidad a la evaluación independiente.

4.53 A un nivel más concreto, el Fondo debería respaldar reformas en el marco de la política de recursos humanos y dar mayor notoriedad a la labor que desempeñan los distintos funcionarios, velando por que todos los informes, comprendidos los documentos de la Junta, contengan los nombres de sus autores; dando incentivos para publicaciones pertinentes para el mandato del FIDA, y recompensando las iniciativas consistentes en solicitar licencias para efectuar intercambios con otras organizaciones de desarrollo, en particular sobre el terreno.

***Aclarar el ámbito estratégico específico de la actuación del FIDA; reafirmar su función complementaria (párrs. 4.3 y 4.17)***

4.54 El mandato específico del FIDA es un imperativo poderoso para que el Fondo adopte un papel esencial en la demostración de cómo distintos enfoques del desarrollo rural disminuyen la pobreza y contribuyen a alcanzar los ODM. Para ello es necesario que el Fondo aclare su función fundamental de institución innovadora en materia normativa, institucional y práctica, en lugar de ser únicamente una institución proveedora de proyectos muy rutinarios que corresponden estrechamente a los enfoques de organizaciones de desarrollo mayores. La ventaja comparativa del FIDA no radica en competir con otras IFI, sino en concebir ideas y métodos innovadores adecuadamente ensayados que otras instituciones con más recursos puedan reproducir en los países. Un planteamiento más sistemático de la innovación tendría ciertos rasgos fundamentales: en primer lugar, estaría vinculado a un sistema de gestión de los conocimientos en el que se identificaran y difundieran las enseñanzas del FIDA y de otras fuentes; en segundo lugar, se reconocería la importancia de la innovación en los diseños incluyéndola como objetivo y estableciendo disposiciones conexas relacionadas con la flexibilidad, la asunción de riesgos y la evaluación, y, en tercer lugar, al comenzar la ejecución del proyecto se identificarían posibles asociados para ampliar la aplicación, con miras a fomentar la identificación con las actividades y el intercambio de enseñanzas.

4.55 Aunque éste no es un terreno nuevo para el FIDA, los datos de la evaluación hacen patente que el Fondo tiene que aclarar más esta función, vinculada a una selectividad más estratégica en los países y los sectores. El planteamiento debería entrañar más riesgos y, tal vez, más fallos, debiendo prestarse más atención al aprendizaje a partir de los resultados y a la difusión de éstos. Para ello hará falta una gestión más discriminatoria de las asociaciones con los gobiernos y con otras instituciones y un uso estratégico de las donaciones donde los riesgos son considerables. Poniendo el acento en el aprendizaje a partir de sus actividades, el FIDA podría aumentar y profundizar sustancialmente su contribución al cambio de políticas, nacional e internacionalmente. Es fundamental un planteamiento más dinámico de

---

<sup>152</sup> Este método utiliza diseños experimentales o aproximaciones muy cercanas para poder aventurar si el cambio habido se debe a las intervenciones en materia de desarrollo. Facilitaría pruebas empíricas fidedignas acerca del éxito o el fracaso de las innovaciones y mejoraría el aprendizaje del FIDA y sus asociados.

la intervención en el campo normativo, que esté definida más claramente y a la que se consagren más recursos. El FIDA debe preocuparse por poseer los instrumentos y la capacidad necesarios para llevar a cabo sus actividades. La nueva iniciativa para la Integración de innovaciones encierra la promesa de desarrollar esta capacidad (véase el anexo 4, recuadro 8).

4.56 Hace falta más flexibilidad para ajustar los instrumentos —en particular los préstamos y las donaciones— a áreas específicas del ámbito de actuación propio del FIDA. Adquirir y ensayar enfoques innovadores es una actividad que ofrece riesgos y a pocos países, por no decir que a ninguno, se les puede persuadir para que soliciten préstamos con ese fin. Además, los estados frágiles y los países más pobres necesitan más asistencia consistente en donaciones que préstamos, y también se necesitan recursos a título de donación para el diálogo sobre políticas. De estos argumentos se desprende claramente que hay que ampliar los recursos para donaciones a disposición del FIDA, para que éste pueda obtener buenos resultados en los campos en que se ha especializado. La innovación que obtiene buenos resultados es la que está orientada a la reproducción y la ampliación, que, al igual que la influencia en las políticas, tienen que figurar como objetivos específicos y mensurables de los proyectos si se quiere que los GPP se responsabilicen de su actividad.

4.57 El pequeño tamaño de FIDA debería permitirle una flexibilidad mayor y disponer de la capacidad necesaria para intervenir donde otras organizaciones consideran que tropiezan con limitaciones. Ahora bien, no se trata de que el FIDA intervenga en solitario. El medio actual está a favor de las asociaciones y alianzas, y el FIDA tiene que concebir maneras más ágiles y más estratégicas de intervenir en los planos nacional y mundial para que su labor complemente directamente la de otras instituciones. La asociación estratégica antes descrita podría facilitar las competencias analíticas necesarias para respaldar los enfoques innovadores del Fondo sobre el terreno, aprender de manera experimental y ensayar nuevas ideas sobre la intervención en el ámbito de las políticas. En este contexto se debe subrayar, con una declaración clara de su función y objetivos, la labor de la División de Políticas.

***Proporcionar orientaciones para aumentar la eficacia en términos de desarrollo (párrs. 4.4, 4.21 y 4.27)***

4.58 La Junta debe dirigir el impulso hacia la mejora del desempeño. Las propuestas de reformas formuladas en los últimos años confirman el empeño de la Junta, pero las limitaciones en materia de organización, reuniones y elección de instrumentos han impedido que se avanzase realmente. En cuanto a la organización, la Junta necesita un mecanismo para analizar con más eficacia los programas de trabajo y los presupuestos y examinar la eficacia en términos de desarrollo —entendida como la eficacia de la formulación de nuevos proyectos, programas, políticas y asociaciones, su eficacia en el curso de la ejecución, y sus resultados en materia de desarrollo—. Hay que modificar el alcance de la labor de los Comités de Auditoría y Evaluación para que se puedan llevar a cabo esas tareas a partir de la estructura actual aunque, en el marco del modelo propuesto, quizás conviniese que el Comité de Evaluación fuese denominado "Comité de Eficacia en términos de Desarrollo".

4.59 La escasa frecuencia y la limitada duración de las reuniones actuales es una de las causas de que el programa esté sobrecargado, y la Junta debería estudiar la manera de alargar el tiempo en que está reunida para dedicar suficiente tiempo a tratar todas las cuestiones con el nivel de detalle pertinente. La Junta está facultada para cambiar el número y la duración de las reuniones. La EEI recomienda asimismo que se delegue la aprobación de la mayoría de los préstamos y donaciones al Presidente, a condición de que se pongan en práctica las demás recomendaciones sobre la garantía de calidad. En ese caso, la Junta conservaría siempre el derecho a examinar los proyectos, sobre todo los de carácter innovador o desacostumbrado. Gracias a estos cambios, se podría dedicar más tiempo a la elaboración de políticas y a la eficacia en términos de desarrollo.

4.60 La capacidad de la Junta de asumir una función de liderazgo dependerá, en parte, de la calidad de la información que reciba y, en parte, del modo en que se utilice esa información. La gestión ejecutiva de un órgano público internacional es una tarea seria y el cargo de Director Ejecutivo debería tener, por lo menos, un mandato claro que definiese sus funciones. Habida cuenta de la escasa



frecuencia de las reuniones y de las pocas actividades de la Junta, la implantación de un programa de formación y apoyo a los nuevos Directores podría acortar el tiempo que necesitan para desempeñar con eficacia sus funciones.

4.61 En cuanto a la calidad de la información, hay que revitalizar los sistemas de gestión para analizar la cartera y sus procesos a fin de facilitar a los Directores una visión analítica de las actividades, en lugar de vislumbres aisladas de determinados países y proyectos por medio de las evaluaciones. Esto encierra particular importancia si se quiere que la Junta cumpla una función de seguimiento del proceso de cambio, mediante el examen de los indicadores de resultados de la cartera y los puntos de referencia para seguir la aplicación del programa de cambio. Concretamente, es necesario mejorar y hacer más accesibles la garantía de la calidad, el SGCP, el proceso de los ISP, la autoevaluación y los análisis de costos de las actividades de los funcionarios y consultores.

4.62 Un aspecto esencial, a propósito del cual la Junta debe establecer normas, es velar por que las nuevas asociaciones, relaciones de trabajo, fondos suplementarios e iniciativas normativas tengan en todo momento objetivos claros y realistas pertinentes para el mandato del FIDA e indicadores objetivamente supervisables de sus resultados en términos de desarrollo. Los Directores desempeñarían con más eficacia su función de gestores si existiese una base de comparación más clara con los sistemas y normas en materia de resultados de otras IFI.



## Anexo 1: Bibliografía

- ASHLEY, C. y S. MAXWELL (2001): *Rethinking rural development*, Development Policy Review, Special Issue, Vol. 19, n.º 4
- BANCO MUNDIAL (1992): *Effective Implementation: Key to development impact*, Washington, D. C.
- (2001): *IDA's Partnerships for Poverty Reduction FY94-FY00*, Departamento de Evaluación de Operaciones, Washington, D. C.
- (2002): *Annual Report on Portfolio Performance*, Washington, D. C.
- (2004): *Agricultural Investment Sourcebook*, Departamento de Agricultura y Desarrollo Rural, Washington, D. C.
- BENNIS, WARREN G., KENNETH D. BENNE y ROBERT CHIN (eds.) (1969): *The Planning of Change*, Hole, Renhart and Winston, New York
- BEYNON, JONATHAN (2003): *Poverty efficient aid allocations – Collier/Dollar revisited*, Economics and Statistics Analysis Unit Working Paper 2, Londres: Instituto de Desarrollo de Ultramar (Instituto de Desarrollo de Ultramar – ODI)
- CENTRIM e IED [Instituto de Estudios sobre el Desarrollo] (2001): *IFAD's capabilities as a promoter of replicable innovations*, Brighton, Sussex
- CHRONIC POVERTY RESEARCH CENTRE (2004): *The Chronic Poverty Report 2004-05*  
URL: <<http://www.chronicpoverty.org>>
- COLEMAN, G (1990): “Problems in project-level monitoring and evaluation: evidence from one major agency”, *Journal of Agricultural Economics*, n.º 41 (págs. 149-161),
- COOKE, RODNEY *et al.* (2000): *Report of the working group on impact achievement through the project cycle (IAPC)* (mimeografía)
- CP [Conferencia de las Partes] y FIDA (1999): *MoU between COP and IFAD for the Global Mechanism*
- DABELSTEIN, NIELS, VÍCTOR HUGO MORALES MELÉNDEZ, ADNAN BASHIR KHAN, LOTHAR CAVIEZEL, OSVALDO FEINSTEIN, GABRIEL LOMBIN y ROBERT VAN DEN BERG (2002): *External Review of the Results and Impact of IFAD Operations*, Copenhagen
- FIDA [FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA] (1976): *Convenio Constitutivo del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola* (revisado en 1997), Roma
- (1977): *Reglamento para la Gestión de los Asuntos del FIDA* (revisado en 1997), Roma
- (1977): *Reglamento Financiero del FIDA* (revisado en 1997), Roma: FIDA,.
- (1977): *Reglamento del Consejo de Gobernadores* (revisado en 1997), Roma
- (1978): *Políticas y Criterios en Materia de Préstamos* (3ª revisión, 1998), Roma
- (1993): *Report of the PMD Task Force on the rationalization of the project cycle*”, borrador (mimeografía), Roma
- (1994 a 2003): “Programa de labores y presupuesto administrativo del FIDA” (anual), Roma
- (1995): “Proposed Project Development Cycle: Recommendations to the Re-engineering Task Force”, borrador (mimeografía), Roma
- (1998): *Condiciones generales para la financiación del desarrollo agrícola*, Roma
- (2000): “Diseño detallado del Programa de reorganización de los procesos” (EB 2000/71/R.9), Roma
- (2000): *Evaluation of the IFAD/NGOs Extended Cooperation Programme: Executive Summary and Agreement at Completion Point*, Roma
- (2000): *Highlights and News: 10<sup>th</sup> IFAD/NGO Consultation: Tripartite Partnerships for poverty alleviation and food security through programmes*, del 30 de mayo al 2 de junio de 2000, Pune (India), Roma
- (2000): “Asociaciones para erradicar la pobreza rural: Informe de la Consulta para examinar los recursos a disposición del Fondo a fin de determinar si son adecuados 2000-2002”; GC 24/L.3, Roma
- (2000): “Política del FIDA en materia de financiación rural”, EB 2000/69/R.12, Roma
- (2000): “Fortalecimiento del apoyo del FIDA a la formulación de sistemas eficaces y eficientes de seguimiento y evaluación” (documento provisional), EC 2000/25/W.P.3/Rev.1, Roma
- (2001): *Evaluation of IFAD's capacity to promote replicable innovation Phase I, A preliminary assessment*, Oficina de Evaluación y Estudios, Roma
- (2001): “Junta Ejecutiva, Actas del 74º período de sesiones”, EB/74, Roma

- (2001): *Guidelines, Project Design Document and Key File* (revisado en 2003), Departamento de Administración de Programas, Roma
- (2001): Process reengineering programme (Design stage) *Impact delivery and communication process: Operating model and business case*, Roma
- (2001): *Marco Estratégico del FIDA (2002-2006)*, Roma
- (2002): “Procedimiento para que la Junta Ejecutiva examine los documentos sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP)”, EB 2002/77/R.12, Roma
- (2002): *Informe Anual 2001*, Roma
- (2002): *Annual Report on Results and Impact of IFAD Operations*, Roma
- (2002): “Dar a los pobres de las zonas rurales la oportunidad de salir de la pobreza: Informe de la Consulta sobre la Sexta Reposición de los Recursos del FIDA (2004-2006)”, REPL.VI/5/R.2, Roma
- (2002): *IFAD’s capacity as a promoter of replicable innovations in cooperation with other partners*, acuerdo en el punto de culminación y resumen operativo, informe de la Oficina de Evaluación n.º 1325, Roma
- (2002): “Informe sobre la aplicación del Plan de Acción para la Quinta Reposición de los Recursos del FIDA (2000-2002)”, EB 2002/77/R.31, Roma
- (2002): “Informe sobre el estado de la cartera de proyectos”, EB 2002/75/R.12/Rev.1, Roma
- (2002): *Marco Estratégico del FIDA (2002-2006): dar a los pobres de las zonas rurales la oportunidad de salir de la pobreza*, Roma, marzo de 2002.
- (2003): *A Methodological Framework for Project Evaluation*, Oficina de Evaluación y Estudios, Roma
- (2003): *Evaluation of IFAD’s Technical Assistance Grants Programme for Agricultural Research*, informe n.º 1377, Oficina de Evaluación, Roma
- (2003): *Evaluation of Supervision Modalities in IFAD-supported Projects*, OE, Roma
- (2003): “Plan detallado para un sistema de gestión de los resultados aplicable a los programas respaldados por el FIDA en los países”, EB 2003/80/R.6, Roma
- (2003): “Política de evaluación del FIDA”, EB 2003/78/R.17/Rev.1, Roma
- (2003): “Política del FIDA relativa a la financiación mediante donaciones”, EB 2003/80/R.5/Rev.1, Roma
- (2003): “Mandato de la evaluación externa independiente del FIDA”, Roma
- (2003): “Informe sobre las actividades de la Coalición Popular para Erradicar el Hambre y la Pobreza”, GC 26/L.11, Roma
- (2003): “Informe sobre la marcha del Programa de Reorganización de los Procesos (Programa de Cambio Estratégico)”, EB 2003/79/R.36, Roma
- (2003): “Informe sobre la marcha del Programa de Reorganización de los Procesos (Programa de Cambio Estratégico)”, GC 26/L.10, Roma
- (2003): “Informe sobre el estado de la cartera de proyectos”, EB 2003/78/R.16, Roma
- (2003): “Informe del grupo sobre el sistema de asignación de recursos basado en los resultados”, EB 2003/80/R.3, Roma
- (2003): “Política del FIDA en materia de empresas rurales”, EB 2003/78/R.14, Roma
- (2004): *Bolivia Country Programme Evaluation*, OE
- (2004): “Estados financieros comprobados del FIDA al 31 de diciembre de 2003”, EB 2004/81/R.9, Roma
- (2004) *Country Programme Evaluation of Indonesia* OE, Rome.
- (2004): *Discussion paper on communications directions for IFAD 2004-2007, Parts I and II* – borrador 4, Roma
- (2004): *IMT Report*, Roma
- (2004): “Programa de trabajo y presupuesto del FIDA y su Oficina de Evaluación para 2005”, EB 2004/83/R.3, Roma
- (2004): *Scope and guiding principles of SCP*, Roma
- (2004): *Thematic Evaluation of IFAD’s Performance and Impact in Decentralizing Environments: Experiences from Ethiopia, Tanzania and Uganda*, Oficina de Evaluación, Roma
- (2005 – de próxima aparición): *Egypt Country Programme Evaluation*. OE
- (n.d.): *Policy and Resource Trends Likely to Affect IFAD*, Roma
- GRUPO DE TRABAJO SOBRE LA REORGANIZACIÓN DEL CICLO DE LOS PROYECTOS (1995): *Proposed project development cycle: Recommendations to the re-engineering task force*, borrador (mimeografía)

- HEAD, IVAN L., ALI AHMED ATTIGA, MARTÍN ENRIQUE PINEIRO, YVES ROVANI y DJIBRIL SENE (1994): *El desafío de la pobreza rural: el papel del FIDA*, Informe de la Evaluación Rápida Externa del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, Roma
- JICK, TODD D. (1991): “Implementing Change”, *Harvard Business School Case N9-491-114*, Harvard
- MOHRMANN, ALLAN, S. MOHRMANN, G. LEDFORD, T. CUMMINGS y E. E. LAWLER JR (eds.) (1989): *Large-Scale Organizational Change*, Jossey-Bass, San Francisco
- PMD [DEPARTAMENTO DE ADMINISTRACIÓN DE PROGRAMAS] (2004): *Office Memorandum*, retiro del PMD, enero de 2004, Roma
- (2004): *Report of first CPM Forum*, 14 y 15 de abril de 2004, Roma
- PNUD [PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO] (2005): *Investing in Development – A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*, Proyecto del Milenio, Informe al Secretario General de las Naciones Unidas, Nueva York.
- SENGE, PETER M. (1990): *The Fifth discipline: The art and practice of the learning organization*, Nueva York: Currency Doubleday
- WATKINS, FRANCIS y CORINNA CSAKY (2003): *Partnerships, Volume 1 - Literature Review*, Edinburgh Resource Centre para el Departamento de Evaluación del DDI

## Anexo 2: Lista de personas entrevistadas<sup>153</sup>

<b>FIDA</b>	<b>Nombre</b>	<b>División/Oficina</b>
Apellido	Abdelhamid	PN
Abdouli	Abdelhamid	PN
Abhyankar	Uday	OP
Angelucci	Lucia	Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra
Audinet	Jean-Philippe	OE
Aureli	Massimo	FM
Båge	Lennart	Presidente
Baldwin	Brian	FC
Bamba	Zoumana	EAD/ES
Beavogui	Mohamed	PA
Benassi	Anna	OE
Ben-Senia	Mohamed	PA
Bettink	Willem	PD
Bishay	Mona	OE
Bouzar	Khalida	Mecanismo Mundial
Brett	Nigel	PI
Calcagni	Antonia	FC
Cappai	Stefania	FC/L
Carruthers	Jim	PMD
Cassani	Robert	ER
Castellucci	Theresa	FM
Cleveringa	Rudolph	PT
Cong	My Huynh	FC
Constantinides	Bambis	IA
Cooke	Rodney	PT
Corona	Patricia	FC
Daniel	Louise	OE
de Willebois	Ides	PF
Della nave	Carla	FC
Demirag	UIac	PA
De Petro	Daniela	FH
Dommel	Henri	PT
Elhaut	Thomas	PD
El-Zabri	Tawfiq	PN
Faisal	Mohammad	PF
Farmosi	Elisabeth	PMD
Farrant	Ruth	FC
Felloni	Fabrizio	OE
Francis	David	Centrim, Universidad de Brighton
Gil	Pilar	PL
Giorgi	Carina	PL
Glickman	Pablo	PL
Gracia	Charles	FC
Haidara	Hamed	PA
Hamilton-Peach	Julian	PT
Haralambous	Sappho	EO
Hassani	Mohammad	PN
Heinemann	Edward	PF
Hopkins	Raúl	PL
Howe	Gary	PF
Huny Cong	My	FC
Kayser	Katherine	OE
Kennedy	Sean	PT

<sup>153</sup> En los documentos correspondientes pueden hallarse detalles sobre las personas entrevistadas en relación con líneas de investigación específicas, como los estudios en los países, los anexos, el examen teórico o los informes finales.

Khadka	Shyam	PI
Kherallah	Mylene	PN
Kimani	Beatrice	FH
Kingsbury	David	PA
Klavins	Sandra	FC
Knopf	Ana	FAD
Kuhn	Christiane	PN
Lavizzari	Luciano	OE
Lembo	Alessandro	PF
Lohlein	Daniela	EO
Longo	Roberto	PF
Lubbock	Annina	PT
Manssour	Mohamed	PA
Marzin	Sylvie	PA
Mathur	Shantanu	PT
McDonald	Louise	PF
McGhie	John	FC
McGuire	Sandra	EC (por teléfono)
Medrano Rojas	Ofelia	PA
Melina	Brigitte	FH
Micallef	Maureen	FA
Moore	Bruce	Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra
Muthoo	Ashwani	OE
Nichols	Flemming	OE
Nsimpas	Luyaku Loko	PA
Okong'o	Miriam	PF
Olsson	Gunilla	EO
Omar	Rasha	PN
Palmeri	Chase	OE
Pedersen	Henning	PN
Peña-Montenegro	Raquel	PL
Pugerup	Kare	OP
Quijandría	Benjamín	Consultor, ex PL
Rahman	Abdalla	PN
Rath	Thomas	PI
Rebuelto	Ana Lía	PL
Renard	Nadine	PT
Rice	Theresa	PMD
Rihane	Fawzi	EAD
Rodríguez	Doris	PL
Romagnoli	Giuliana	FH
Rota	Antonio	PT
Roy	Phrang	EAD
Ruhio	Ladislao	PL
Ryden	Per	Mecanismo Mundial
Saint Ange	Perin	PA
Saitto	Allegra	FC
Sidahmed	Ahmed	PT
Silveri	Paolo	OE
Slama	Abdelmajid	PN
Sorensen	Jens	PF
Sourang	Cheikh	OM
Stigliano	José	FM
Tounessi	Mohamed	PA
Toure	Abdoulaye	PA
Trupke	Hermi	PD
Ventimiglia	Stefano	FH
Wholey	Douglas	PT
Wieland	Úrsula	PD

**Junta Ejecutiva del FIDA**

Habiba	Djerir	Participante en la Junta (Argelia)
Fernández	Don Ariel	Director Ejecutivo (Argentina)
De Schrevel	Bernard	Director Ejecutivo (Bélgica)
Moungui	Medi	Director Ejecutivo (Camerún)
Parker	Charles	Director Ejecutivo (Canadá)
Mousa	Maryam	Director Ejecutivo (Egipto)
Guillouët	Alain	Director Ejecutivo (Francia)
Nair	Govindran	Participante en la Junta (India)
Morales	Victor Hugo	Participante en la Junta (México)
Lombin	Prof. Gabriel	Director Ejecutivo (Nigeria)
Al-Aquil	Ahmed Suleiman	Director Ejecutivo (Arabia Saudita)
Caviezel	Lothar	Director Ejecutivo (Suiza)
Reid	Peter	Participante en la Junta (Reino Unido)
Jaskowiak	Mark	Director Ejecutivo (Estados Unidos)
Bloomgarden	David	Participante en la Junta (Estados Unidos)
Brubaker	Andrew	Participante en la Junta (Estados Unidos)
Pozzo Bracho	Don Carlos Luis	Participante en la Junta (República Bolivariana de Venezuela)

**Otras organizaciones**

**Banco Mundial**

Baah-Dwomoh	Joseph	Director Sectorial, Desarrollo Rural, Ambiental y Social, África Central
Byerlee	Derek	Asesor Superior de Políticas y Estrategias, Departamento de Agricultura y Desarrollo Rural, Red sobre Desarrollo Social y Ecológicamente Sostenible, Banco Mundial
Ganguly	Sushma	
Lister	Douglas	Coordinador, Túnez y Marruecos; Director Sectorial Interino, Rural y Social, Oriente Medio y África del Norte
Munshi	Meena	Economista Superior, Dirección Sectorial de Desarrollo Rural, Región de Asia Meridional
Okidegbe	Nwanzi	Asesor de Estrategia Rural, Agricultura y Desarrollo Rural
Perumpillai-Essex	Jeeva	Especialista en Desarrollo Rural (Mozambique)
Piriou-Sall	Suzanne	Especialista en Desarrollo Rural y Descentralización, región de África (Guinea)
Umali-Deininger	Dina	Economista Agrícola Principal, Dependencia de Desarrollo Rural de Asia Meridional

**BID**

Arbelaez	Jorge Pérez	Especialista en Políticas y Programación, Departamento de Planificación Estratégica y Presupuesto
de Souza	Francisco Basilio F.	Especialista Superior en Gestión de Recursos Naturales, División de Medio Ambiente y Gestión de Recursos Naturales, Departamento Regional de Operaciones 3
Gaskin-Reyes	Camille	Jefe, Oficina de Apoyo de Operaciones Regionales
Kuechemann	Christof	Jefe Adjunto, Desarrollo Social e Institucional, Departamento de Desarrollo Sostenible
Meins	Bertus J	Jefe, División de Cofinanciamiento (FSS/CEP)
Paulson	Arne	Jefe, Oficina de Gestión de Cartera y Seguimiento de Proyectos
Sumpsi	José María	Dependencia de Desarrollo Rural, Departamento de Desarrollo Sostenible



**BAsD**

Amerling Edwards	Carl B. David	Especialista Principal en Evaluación Director, División de Evaluación 2, Departamento de Evaluación de Operaciones
Eichenberger Erquiaga	Joseph Philip C.	Vicepresidente Director Principal, Oficina de Actividades de Cofinanciación
Geissler	Guido	Especialista en Planificación y Políticas, Departamento de Estrategias y Políticas
Kiy	M. Zeki	Oficial Superior de Cofinanciación, Oficina de Actividades de Cofinanciación
Roche	Frederick C.	Director, Departamento de Asia Meridional, Agricultura, Medio Ambiente y Recursos Naturales
Ryu	Ki Hee	Especialista de Proyectos (Recursos Hídricos), Departamento de Asia Meridional, Agricultura, Medio Ambiente y Recursos Naturales
Shrestha	Omkar L.	Especialista Principal de Programas, Departamento de Asia Meridional
Suzuki	Eisuke	Director General, Departamento de Evaluación de Operaciones
Tritasavit	Paritha	Oficial de Cofinanciación, Oficina de Actividades de Cofinanciación
van Heeswijk	Jan P. M.	Director General, Departamento de Desarrollo Regional y Sostenible

## **Anexo 3: Métodos e instrumentos de la evaluación**

### **1. Introducción**

1.1 En el presente anexo se exponen las principales características de la metodología utilizada para la evaluación externa independiente (EEI). Durante la fase de diseño del estudio se explicaron con detalle los métodos de instrumentos previstos, explicación que figura en el capítulo 4 y en los anexos 2, 3 y 4 del informe inicial de la EEI. En el presente anexo se recapitulan los puntos más sobresalientes y se dan detalles de cómo se utilizaron y adaptaron los instrumentos en el transcurso del estudio, y también se hacen observaciones sobre la solidez de ese enfoque y sobre sus ventajas e inconvenientes.

1.2 El examen se divide en tres partes. En primer lugar, se describe el muestreo de los países y proyectos. Luego se examinan los instrumentos utilizados para la recopilación de datos, empezando con el examen teórico y siguiendo con las visitas a los países y las demás fuentes de datos. Por último, se ven los métodos utilizados para la recopilación, el procesamiento y el análisis de los datos. También se incluye una nota sobre la utilización de calificaciones.

### **2. Muestreo de países y proyectos**

2.1 En respuesta al deseo expresado por la Junta Ejecutiva, la selección de países y proyectos se efectuó por muestreo aleatorio. Se seleccionaron al azar un total de 21 países (cuatro de PA, PF, PL y PN y cinco de Asia y el Pacífico) para el examen teórico, con una probabilidad de extracción proporcional al número de proyectos en cada país. Luego se tomaron de nuevo al azar 10 países (dos de cada región) a partir de la selección inicial, también con una probabilidad proporcional al número de proyectos en cada país. Ninguno de los países seleccionados para ser visitados presentaba problemas especiales de seguridad.

2.2 Después se eligieron 42 proyectos de los 21 países seleccionados y cuatro donaciones de asistencia técnica (tomadas de una lista de DAT del FIDA por valor de más de USD 100 000 aprobadas por la Junta entre 1994 y 2003 mediante una simple extracción al azar. Se tomaron dos proyectos de cada país. En el caso de PL, dado que sólo había un proyecto en uno de los países seleccionados (Chile), en compensación se seleccionaron tres proyectos al azar en Bolivia para el examen teórico. De esos tres proyectos, se eligieron dos al azar para efectuar visitas sobre el terreno. Las características fundamentales de este procedimiento son las siguientes:

- El número de países elegidos de cada región era proporcional a la proporción que correspondía a esa región en la cartera de proyectos financiados con préstamos del FIDA. Se eligieron cuatro países de cada región, excepto de Asia y el Pacífico, de la que se tomaron cinco (cuadros 1 y 2).
- La muestra de países se hizo al azar, con una probabilidad de extracción proporcional al número de proyectos financiados mediante préstamos.
- Se tomó al azar una submuestra de dos países por región, con una probabilidad proporcional al número de proyectos financiados con préstamos, para efectuar las visitas sobre el terreno.
- Se tomó una muestra al azar de dos países para llevar a cabo un estudio detallado en cada país. Cuando en un país había menos de dos proyectos del FIDA, se seleccionaron tres proyectos de otro país y se registraron los datos correspondientes.
- Se examinaron todas las DAT por países en los países de la muestra. También se tomó una muestra aleatoria de cuatro DAT con un costo total superior a USD 100 000.

2.3 La muestra se preparó en la Oficina de Evaluación (OE) utilizando un bombo de lotería con bolas numeradas. Asistieron al acto un grupo de 40 o más funcionarios del FIDA.

**Cuadro 1: Distribución regional de la cartera de proyectos**

Región		FIDA 1994- 2003	% del total	Componentes de la muestra
PA	Número de países	18	19%	4
	Valor de la cartera (millones de USD)	614	17%	
	Número de proyectos	55	20%	
	<b>Promedio de proyectos por país</b>	<b>3,1</b>		
PF	Número de países	18	19%	4
	Valor de la cartera (millones de USD)	704	19%	
	Número de proyectos	57	21%	
	<b>Promedio de proyectos por país</b>	<b>3,2</b>		
PI	Número de países	17	18%	5
	Valor de la cartera (millones de USD)	1 069	29%	
	Número de proyectos	65	23%	
	<b>Promedio de proyectos por país</b>	<b>3,8</b>		
PL	Número de países	25	26%	4
	Valor de la cartera (millones de USD)	658	18%	
	Número de proyectos	51	19%	
	<b>Promedio de proyectos por país</b>	<b>2,0</b>		
PN	Número de países	19	20%	4
	Valor de la cartera (millones de USD)	644	17%	
	Número de proyectos	50	18%	
	<b>Promedio de proyectos por país</b>	<b>2,6</b>		
Total	Número de países	97	100%	21
	Valor de la cartera (millones de USD)	3 689	100%	
	Número de proyectos	278	100%	
	<b>Promedio de proyectos por país</b>	<b>2,9</b>		

**Cuadro 2: Países y proyectos para el estudio teórico y las visitas sobre el terreno (los elegidos para las visitas sobre el terreno aparecen sombreados)**

<b>Países de África I</b>	<b>Proyectos en África I</b>
Burkina Faso	Proyecto de Desarrollo Rural del Sudoeste Proyecto de Apoyo a la Microempresa Rural
Ghana	Programa de Infraestructura Rural Proyecto de Empresas Rurales – Fase II
Guinea	Proyecto de Apoyo a Agricultores Minifundistas en la Región Forestal Proyecto de Apoyo al Desarrollo Rural en la Zona Norte de la Baja Guinea
Senegal	Proyecto de Organización y Gestión de Aldeas Proyecto de Desarrollo Agrícola de Matam – Fase II
<b>Países de África II</b>	<b>Proyectos en África II</b>
Eritrea	Proyecto de Desarrollo de las Ramblas de las Tierras Bajas Orientales Proyecto de Desarrollo Agropecuario de Gash Barka
Mozambique	Proyecto de Desarrollo de la Pesca Artesanal en Nampula Proyecto de Respaldo del PAMA
Rwanda	Proyecto de Aprovechamiento Intensivo de las Tierras Altas de Buberuka Proyecto de Promoción de las Pequeñas Empresas y las Microempresas Rurales
República Unida de Tanzania	Programa de Servicios Financieros Rurales Programa de Desarrollo de Sistemas de Comercialización Agrícola
<b>Países de PI</b>	<b>Proyectos en Asia y el Pacífico</b>
Bangladesh	Proyecto para el Sector de Desarrollo de Recursos Hídricos en Pequeña Escala Proyecto de Fomento de la Acuicultura
India	Proyecto de Crédito Rural en Maharashtra Programa de Desarrollo Tribal en Jharkhand-Chattisgarh
Mongolia	Proyecto de Reducción de la Pobreza Rural en Arhangai Programa de Reducción de la Pobreza Rural
Nepal	Proyecto de Reducción de la Pobreza en el Terai Occidental Proyecto de Reducción de la Pobreza en las Tierras Altas Occidentales
Pakistán	Proyecto de Desarrollo de la Zona Servida por el Canal Pat Proyecto de Desarrollo de las Zonas de Secano ( <i>Barani</i> ) de la Provincia de la Frontera del Noroeste
<b>Países de PL</b>	<b>Proyectos en América Latina y el Caribe</b>
Bolivia	Proyecto de Desarrollo Sostenible de los Pueblos Indígenas del Beni Proyecto de Servicios de Asistencia Técnica para Pequeños Productores Proyecto de Manejo de Recursos Naturales en el Chaco y Valles Altos
Chile	Proyecto de Desarrollo Rural de Comunidades Campesinas y Pequeños Productores Agropecuarios de la IV Región
Guatemala	Programa de Desarrollo y Reconstrucción en El Quiché ( ) Programa de Desarrollo Rural de las Verapaces
Perú	Proyecto de Manejo de Recursos Naturales en la Sierra Sur ( ) Proyecto de Desarrollo del CORREDOR Puno-Cusco
<b>Países del PN</b>	<b>Proyectos en el Cercano Oriente y África del Norte</b>
Armenia	Proyecto de Servicios Agrícolas en el Noroeste Proyecto de Servicios Agrícolas
Egipto	Proyecto de Servicios Agrícolas en las Tierras Nuevas del Delta Oriental Proyecto de Desarrollo Rural de Nubaría Occidental
Jordania	Proyecto de Ordenación de Recursos Agrícolas en las Gobernaciones de Karak y Tafila Programa Nacional de Rehabilitación y Desarrollo de Pastizales - Fase I
Macedonia	Proyecto de Rehabilitación Rural de las Regiones Meridional y Oriental Proyecto de Servicios Financieros Agrícolas

<b>DAT incluidas en la muestra</b>
Programa de Capacitación en Administración Agrícola para el Cercano Oriente y África del Norte)
Estrategia Mundial de Fomento de la Mandioca
Validación y entrega de nuevas tecnologías para aumentar la productividad en los arrozales expuestos a inundaciones en el Asia meridional y sudoriental
Programa de mitigación de la pobreza y aumento de la disponibilidad de alimentos en el África occidental mediante el mejoramiento de las tecnologías del ñame

### **3. Instrumentos para la recopilación de datos**

3.1 Para conseguir un conjunto amplio y lógico de datos que respaldasen los resultados y conclusiones de la evaluación, se utilizó un enfoque estructurado, basado en un marco de evaluación, tal como se indica en el capítulo 3, cuadro 5, del informe inicial. Este marco sirvió para estructurar y formular preguntas a partir del mandato asignado, como se indica en los cuadros 6 y 7 de dicho informe. Esas preguntas constituyeron la serie de temas utilizados en las entrevistas y para la recopilación de datos. En la medida de lo posible, las preguntas se racionalizaron estableciéndose una serie de listas de comprobación y cuestionarios, como se describe más adelante.

#### **Examen teórico**

3.2 La mayor parte del trabajo realizado durante el examen teórico consistió en revisar información disponible en el FIDA acerca de sus políticas y estrategias, proyectos y DAT. En todos los exámenes de proyectos financiados mediante préstamos, DAT y COSOP se utilizó un modelo estructurado, que se presentó en los anexos 3 y 4 del informe inicial. De este modo se consiguió lo siguiente:

- La adopción de un enfoque coherente por parte de todos los miembros del equipo y en todos los documentos.
- Referencias cruzadas de las fuentes de información para facilitar análisis posteriores y dejar constancia de las pruebas.
- Un resumen documentado de datos concretos.
- Para cada tema, una calificación o evaluación requerida decidida por el encargado del examen (se describe más abajo en la sección 4).

#### **Visitas a los países**

3.3 El objetivo principal de las visitas a los países era corroborar y enriquecer el examen teórico y generar nueva información que confirmara o refutara las conclusiones de éste.<sup>154</sup> Esa labor estuvo coordinada por un consultor internacional que colaboró estrechamente con un equipo de evaluación nacional y recibió orientación y asistencia de un evaluador nacional de contraparte seleccionado por el FIDA, para organizar el acceso a determinados proyectos financiados por el FIDA y a los funcionarios competentes y demás partes interesadas.

3.4 En el anexo 4 del informe inicial figuraban borradores de los principales instrumentos utilizados para la recopilación de datos, que eran los siguientes:

- Una lista de control para resumir las respuestas de la dirección del proyecto, con calificaciones del proyecto en su conjunto y de componentes específicos, según los casos (conocido como formulario 2).
- Una lista de control para resumir las respuestas de otras partes interesadas, con calificaciones del proyecto en su conjunto y de componentes específicos, según los casos (conocido como formulario 3).

<sup>154</sup> FIDA (2003): *Independent External Evaluation of IFAD, Terms of Reference*, párr. 16.

- Un cuestionario para averiguar qué opinaban los participantes de los beneficios y el impacto del proyecto, que podía utilizarse en entrevistas con personas o grupos (conocido como formulario 4). Este formulario estaba estructurado para que se ajustara a los temas indicados en las “esferas de impacto”<sup>155</sup> del marco metodológico para la evaluación de proyectos elaborado por la OE.
- Una serie de calificaciones generales referentes a la pertinencia, eficiencia, eficacia e impacto (conocido como formulario 5).

3.5 A excepción del formulario 5, todos los formularios se diseñaron como documentos básicos, que luego el equipo de evaluación nacional podía modificar para reflejar la situación del proyecto. En la mayoría de los casos las modificaciones consistieron en suprimir una pregunta porque no era pertinente (por ejemplo, sobre inversiones en riego) o añadir otras para estudiar temas más específicos del proyecto (como el proceso de concursos en el proyecto MARENASS, en el Perú). En ningún caso se cambió la formulación o la clave de las respuestas en la serie básica de preguntas. En Guinea, Burkina Faso y Mozambique el formulario 4 se tradujo al francés y al portugués, según el caso. En el proyecto BADP, en el Pakistán, se diseñó una encuesta adicional para investigar los beneficios y el impacto de un proyecto precedente (el Proyecto de Apoyo Rural en Mansehra), porque el proyecto incluido en la muestra no se había ejecutado durante bastante tiempo para tener constancia de los beneficios conseguidos. Todas las preguntas adicionales se analizaron a nivel nacional como parte del documento de trabajo sobre el país.

3.6 Todos los equipos dispusieron de programas informáticos adaptados en MS Excel y MS Access para la entrada y procesamiento de los datos. No todos los equipos nacionales utilizaron estos medios. En Guinea y Burkina Faso los datos se consignaron utilizando una variante del SPSS y luego se convirtieron al sistema de la ITAD.

3.7 Al consultor internacional y al equipo de evaluación nacional se les facilitó un esquema estructurado para redactar el texto del documento de trabajo sobre el país y se les pidió que siguieran el formato, aunque podían añadir epígrafes secundarios y anexos

### Otras encuestas

3.8 Además de la recolección de datos prevista durante la fase inicial, se diseñaron cuestionarios y listas semiestructuradas de temas, con los fines siguientes:

- Hacer una encuesta entre el personal como parte del estudio sobre los recursos humanos.
- Hacer una encuesta entre los consultores para contribuir al estudio sobre los recursos humanos y analizar los procedimientos institucionales.
- Realizar entrevistas con miembros de la Junta Ejecutiva.
- Realizar entrevistas con miembros del personal de las sedes o las oficinas regionales de algunas IFI y de la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS).

## 4 Métodos de recopilación, procesamiento y análisis de datos

4.1 Esta sección se ocupa de los métodos utilizados para efectuar la evaluación. Se da información sobre las fuentes de datos y los métodos de triangulación basados en la verificación de diferentes personas o en otras fuentes.<sup>156</sup> A continuación se examinan las fases en que se organizó la labor sobre

---

<sup>155</sup> FIDA (2003): *A Methodological Framework for Project Evaluation*, Oficina de Evaluación.

<sup>156</sup> La triangulación es un procedimiento por el cual se efectúan indagaciones acerca de un tema: a) por lo menos con dos y preferiblemente con tres o más personas entrevistadas, en la expectativa de que la comparación de distintos puntos de vista permitirá hacerse una idea más exacta del tema que se estudia (por ejemplo, cuando se trata de una asociación de usuarios del agua, se entrevista a un miembro del comité, a agricultores que posean tierras en distintos lugares, a distintos cultivadores y cultivadoras, etc.), y b) utilizando más de una técnica de obtención de datos (por ejemplo, mediante reuniones con grupos, un grupo de discusión y encuestas mediante cuestionarios). El término triangulación está tomado del procedimiento utilizado para situar un punto por medio de levantamientos topográficos para su utilización en cartografía, navegación, etc.

el terreno. Después sigue un estudio de las calificaciones, con una explicación de las definiciones utilizadas y los medios empleados para lograr una mayor coherencia. En la última sección se describe el procedimiento de análisis.

### **Fuentes de información y triangulación práctica**

4.2 En todas las fases del trabajo, la EEI ha procurado localizar las más diversas fuentes de información que pudieran razonablemente abarcarse, y encontrar la manera de verificar las conclusiones haciendo referencia a distintos documentos, a la información sobre los resultados contenida en las bases de datos y a las opiniones de los principales informadores. Las características principales del examen teórico y de las visitas de los países se describen por separado.

### **Examen teórico**

4.3 En el examen teórico se utilizaron varias fuentes de datos: los COSOP u otros documentos de estrategia precedentes; documentación relativa a la preparación de los proyectos; documentación sobre la ejecución o terminación de los proyectos, incluidos informes de supervisión y resúmenes de los informes sobre la situación de los proyectos, y, cuando estaban disponibles, revisiones a medio término, informes finales e informes de evaluación; entrevistas con los GPP y demás personal del FIDA, en especial de la OE y la PT.

#### **a) Examen de la documentación sobre los proyectos financiados con préstamos y donaciones**

4.4 La culminación del proceso de preparación del préstamo y el documento oficial clave que define todos los proyectos financiados mediante préstamos (y que todos los proyectos de la muestra tienen en común) es el “Informe y recomendación del Presidente”. En el estudio teórico se examinaron los diversos informes de ese tipo sobre los proyectos financiados con préstamos y las DAT de la muestra, a fin de lograr una calificación resumida del conjunto de la muestra. La información básica se tomó de los documentos de formulación, evaluación *ex ante*, examen técnico y del OSC que precedían al “Informe y recomendación del Presidente”, y de conversaciones con los GPP y otros miembros del personal, según los casos. Sin embargo, como el “Informe y recomendación del Presidente” representa la definición institucional oficial del proyecto en sus inicios y señala la conclusión de un largo proceso de formulación, control de calidad y negociación de los préstamos o donaciones, resulta apropiado que dicho informe, en su versión aprobada, sea el documento central del examen.

#### **b) Marcha de la ejecución**

4.5 Dado que diferentes IC presentan informes de supervisión en formatos distintos, resulta difícil comparar dichos informes para toda la muestra. Sin embargo, existen informes anuales sobre la situación de todos los proyectos de la muestra, basados en gran parte en los informes de supervisión precedentes. En el examen teórico se analizaron los informes más recientes sobre la situación de todos los proyectos de la muestra. Y también se estudiaron los documentos de las revisiones a medio término, los informes finales, de evaluación o de otro tipo, cuando los había.

#### **c) Entrevistas con los GPP y demás miembros del personal**

4.6 Se hicieron entrevistas con GPP en diversas fases del proceso. Todos los GPP de los diversos proyectos de la muestra fueron entrevistados personalmente en más de una ocasión, (a excepción del destacado en el Perú, que fue entrevistado únicamente durante la visita al país). Se solicitaron aclaraciones y explicaciones de cuestiones planteadas por algunos proyectos a los GPP y demás miembros del personal, como los de la OE, que tenían experiencia del país o la región. Los GPP y demás miembros del personal fueron también invitados a participar en grupos de debate sobre la formulación de políticas y estrategias, gestión de los conocimientos, asociaciones, recursos humanos y gestión del ciclo de los proyectos. En los anexos pertinentes del IET se describen aspectos concretos de la metodología utilizada.

## **Visitas a los países**

4.7 En las visitas a los países se utilizaron cuatro principales fuentes de datos: entrevistas con el personal directivo de los proyectos y sus colegas de los gobiernos; datos sobre la supervisión de los proyectos; entrevistas con asociados fundamentales como las ONG y otros donantes con conocimientos de los proyectos y de la labor que realiza el FIDA en el país, y entrevistas individuales y colectivas con beneficiarios de los proyectos.

### **a) Entrevistas con el personal directivo de los proyectos**

4.8 En esta categoría figuran los directores oficialmente designados de los proyectos, sus colaboradores y el personal encargado de la asistencia técnica, junto con los asociados directamente encargados de la ejecución, incluidos el gobierno correspondiente, la administración local y las dependencias paraestatales, así como las entidades subcontratadas y encargadas de la ejecución y las ONG.

### **b) Sistema de SyE de los proyectos**

4.9 Siempre que fue posible se obtuvieron datos actualizados sobre la marcha de los proyectos por medio de los sistemas de las oficinas de los proyectos, a fin de poner al día los informes de supervisión y otros documentos disponibles en Roma. Por desgracia, la mayor parte de los sistemas están más orientados a documentar actividades y gastos que a tratar cuestiones relacionadas con sus repercusiones en el desarrollo. Se utilizaron datos del sistema de información de gestión para calcular el número de beneficiarios de cada componente de los proyectos durante un determinado período.

### **c) Asociados**

4.10 En esta categoría de otras partes interesadas están incluidos los asociados en pro del desarrollo que conocen los proyectos del FIDA o están familiarizados con la función y las actividades pasadas y presentes del Fondo, pero no se encargan directamente de la ejecución de los proyectos (cofinanciadores, dependencias de la administración central y local, donantes, ONG, otros organismos e informadores clave). En algunos casos (Bangladesh y Egipto), las otras partes interesadas suficientemente bien informadas para poder dar su opinión sobre el proyecto eran tan escasas que este formulario no se completó.

### **d) Beneficiarios**

4.11 La mayoría de los proyectos del FIDA son multisectoriales, con varias intervenciones distintas. En una clasificación por tipos realizada por el FIDA se enumeran más de cincuenta categorías de intervenciones de los proyectos, varias de las cuales figuran probablemente en un solo proyecto de la muestra. El tiempo que tardan estos distintos tipos de intervención en tener impacto en la pobreza varía mucho. El método elegido para evaluar y comparar la información sobre el impacto de estas diversas intervenciones, el tiempo que tardaba en producirse y los vínculos existentes consistió en preguntar a los propios beneficiarios cuál era su opinión acerca de la pertinencia, los beneficios, la sostenibilidad y otras características fundamentales de las diversas intervenciones que les afectan y evaluar sus respuestas con un criterio común.

4.12 En el mandato de la evaluación se subrayó la necesidad de que el equipo cuantificara el impacto en la medida de lo posible (párrafo 11 b)). Los limitados recursos disponibles para la evaluación, y la falta de tiempo, obligaron a restringir la recopilación de datos a una sola entrevista con los beneficiarios. Eso significa que la mayor parte de la información se basaba en lo que recordaban los encuestados. (Hubo algunas excepciones limitadas pero significativas en que las entrevistas se complementaron con la observación directa de los activos y las actividades). Por consiguiente, debe considerarse que las respuestas a las preguntas que figuran en el formulario 4 constituyen una autoevaluación de las actividades y beneficios del proyecto, en consonancia con la definición de impacto de la OE, que se explica más abajo.



4.13 Se procuró sacar el máximo provecho de la información trabajando siempre que fuese factible con grupos con los que se utilizaron técnicas participativas y con personas o familias para tratar el mismo material. La clasificación de los datos permite efectuar un análisis según la ubicación, el proyecto, su antigüedad, sus componentes, y las características socioeconómicas de los encuestados. De hecho, la mayor utilidad de las encuestas ha sido ofrecer pruebas en apoyo de las conclusiones de cada documento de trabajo sobre el país, aunque en el informe final se han utilizado algunos cuadros agregados de toda la serie de datos.

4.14 **Programas en los países.** Aunque la evaluación se centró sobre todo en los dos proyectos seleccionados de cada país, la evaluación examinó toda la cartera de proyectos a fin de comprender su composición, coherencia y funcionamiento. Eso se hizo de dos maneras. En primer lugar, se obtuvieron detalles de todos los proyectos: magnitud, objetivos, ubicación, disposiciones de ejecución y supervisión, sacándolos del SGCP y organizando entrevistas con los GPP. Entre esos datos figuraba el informe más reciente sobre la situación del proyecto. En segundo lugar, en colaboración con el evaluador nacional de contraparte, el equipo entrevistó a informadores clave de entre los asociados y el personal directivo del proyecto (véase más abajo). En la medida en que otros proyectos tenían vínculos con algunos de los subsectores, grupos-objetivo o ubicaciones de los proyectos de la muestra, se intentó conseguir más información acerca de la situación actual de su ejecución y de los resultados conseguidos.

### **Organización de las visitas a los países**

4.15 Las visitas a los países se organizaron por fases para que el equipo de evaluación nacional y las partes interesadas del país tuvieran tiempo suficiente para preparar la evaluación. La mayor parte de las visitas a los países se desarrollaron en cuatro fases.

#### **a) Fase de preparación**

4.16 Durante la realización del examen teórico el evaluador internacional designado se encargó de:

- consultar al GPP, comprobando los datos disponibles y sus fuentes y efectuando un análisis preliminar de las partes interesadas;
- ponerse en contacto con el evaluador nacional de contraparte;
- empezar a preparar una lista de consultores locales disponibles;
- planificar el programa de la visita de reconocimiento, incluidas las reuniones iniciales con las principales partes interesadas, cuando fuera posible, y
- distribuir la versión preliminar de documentos informativos sobre la evaluación.

#### **b) Visita de reconocimiento**

4.17 Todos los países fueron visitados con antelación por el consultor internacional o por uno de los principales miembros del equipo de evaluación. De esta manera pudieron establecerse contactos iniciales con las principales partes interesadas y se tuvo la oportunidad de explicar la finalidad y el enfoque del estudio antes de celebrar reuniones para examinar la evaluación con mayor detalle. Las principales tareas realizadas fueron las siguientes:

- entrevistarse con el evaluador nacional de contraparte;
- contratar a los integrantes del equipo de consultores nacionales;
- perfeccionar o acordar el enfoque adoptado para el país y decidir dónde iba a realizarse la labor sobre el terreno;
- determinar cuáles eran las necesidades de capacitación e información de los consultores;
- preparar y acordar un plan y un calendario de trabajo detallados, especialmente de la labor preparatoria en lo que respecta a la logística, los estudios sobre el terreno y los datos secundarios;
- definir las funciones, responsabilidades y disposiciones contractuales;
- aprobar o modificar el análisis preliminar de las partes interesadas;
- empezar a preparar un calendario nacional de los cambios o novedades principales en lo que respecta a las políticas de desarrollo y reducción de la pobreza;

- celebrar las primeras reuniones o sesiones de información para los principales asociados o partes interesadas, según los casos (organismos gubernamentales y encargados de los proyectos), y
- conseguir o localizar fuentes de datos o estadísticas nacionales apropiadas y de información a nivel del proyecto.

**c) Los equipos de evaluación nacional tuvieron que cumplir los siguientes criterios de selección:**

- no tener ninguna conexión directa anterior con el FIDA, de acuerdo con las disposiciones sobre conflicto de intereses que figuran en el mandato de la EEI;
- conocimiento de la pobreza rural, de los medios de subsistencia de la población pobre y del sector agrícola;
- experiencia en la realización de evaluaciones participativas sobre el terreno;
- equilibrio de género en el equipo;
- comprensión de los conceptos básicos del SyE y de las principales cuestiones relacionadas con los proyectos, los programas y las políticas;
- capacidad demostrada de preparar informes resumidos, concisos y de buena calidad;
- buena reputación por la calidad del trabajo realizado con otros donantes y capacidad demostrada de cumplir los plazos fijados, y
- capacidad de organizar la logística y respaldar al consultor internacional, completar la labor sobre el terreno y preparar los informes necesarios.

4.18 El plan preveía que el consultor internacional visitara el país en dos ocasiones. En el intervalo entre ambas el equipo de evaluación nacional debía continuar la labor sobre el terreno y conseguir los datos secundarios que hicieran falta. Se hizo una excepción con la República Unida de Tanzania y el Pakistán, donde el apretado calendario de trabajo del consultor internacional impidió realizar más de una visita. En Bangladesh, el consultor internacional tenía su base en Dhaka y por lo tanto pudo trabajar con mayor continuidad.

**d) Primera visita sobre el terreno**

4.19 Esta primera visita se dedicó sobre todo a las reuniones con las principales partes interesadas, las sesiones para informar al equipo nacional y los primeros trabajos sobre el terreno. Se examinaron las primeras actividades realizadas sobre el terreno a fin de detectar y subsanar eventuales problemas o deficiencias en los procedimientos seguidos y los resultados conseguidos. Éstas fueron algunas de las principales tareas llevadas a cabo:

- mantener reuniones con el equipo de administración del proyecto y con otras importantes partes interesadas;
- celebrar un seminario de información y orientación con el equipo del país;
- efectuar las primeras visitas a las zonas del proyecto y el ensayo de los métodos y enfoques previstos;
- realizar el examen de los resultados del seminario celebrado con el equipo del país, y
- acordar un plan de trabajo detallado para proseguir la labor sobre el terreno y la preparación de informes.

**e) Segunda visita sobre el terreno**

4.20 Esta visita se planificó de manera que tuviera lugar poco antes o después de que terminara la labor sobre el terreno. Se hizo hincapié en actividades de revisión y análisis y en las respuestas de las partes interesadas. Las principales tareas realizadas fueron las siguientes:

- examinar la marcha de los trabajos con el equipo de evaluación nacional;
- analizar los datos sobre el terreno y estimar el número de beneficiarios;
- mantener reuniones de seguimiento y para conocer la respuesta de las principales partes interesadas;
- redactar el documento de trabajo sobre el país, y

- finalizar las reuniones con el personal del proyecto, representantes del gobierno y otras importantes partes interesadas.

### Calificaciones y análisis

4.21 Para emitir un juicio acerca de los resultados, el instrumento principal utilizado en la evaluación son las calificaciones ordinales. Este sistema se basa en la práctica tradicional de evaluación de los proyectos de desarrollo por los donantes y las IFI.<sup>157</sup> En la EEI las calificaciones se utilizaron de las tres maneras siguientes:

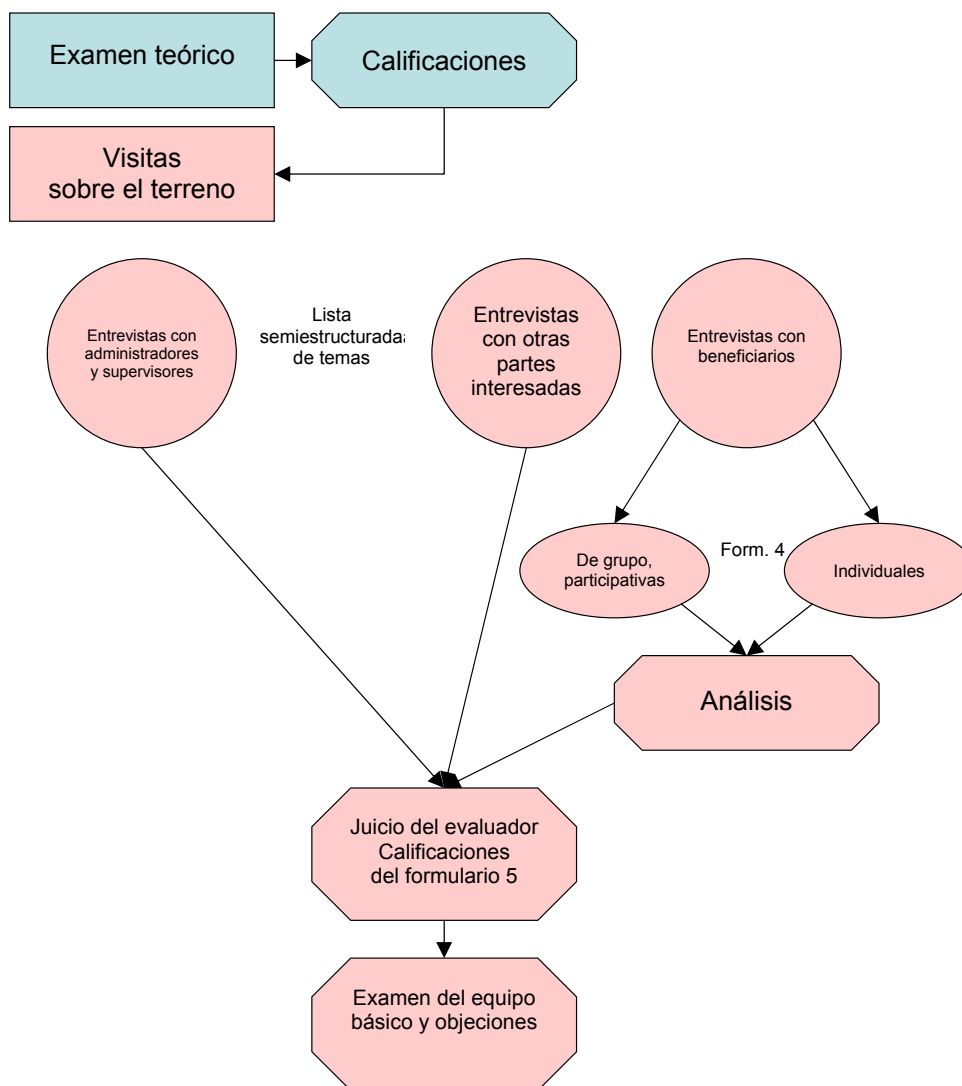
- En la lista de preguntas preparada para el examen teórico se requiere “puntuar” la calidad del tema tratado. En estos casos se utiliza para todas las preguntas una escala uniforme de puntuación preparada por la EEI. Por ejemplo: *“La congruencia del enfoque del proyecto con el COSOP (o su equivalente en el momento de iniciar el proyecto) es: 5 muy buena; 4 buena; 3 satisfactoria; 2 mala; 1 muy mala; n/a no se aplica”*.
- Las cuestiones que figuraban en el formulario 4 para los beneficiarios se calificaban según la misma escala de cuatro puntos utilizada en los criterios de evaluación (elevado, sustancial, modesto, insignificante), pero la interpretación de esa escala se indicaba en el formulario a modo de orientación.
- La calificación general de los resultados con respecto a los criterios de evaluación (formulario 5) se llevaba a cabo siguiendo la metodología de calificación elaborada por la OE, que se basa en la propugnada por el CAD de la OECD y se considera una buena práctica entre los organismos de desarrollo. Por ejemplo: *la pertinencia, o sea el grado de adecuación del proyecto a las prioridades de desarrollo del país, la estrategia del FIDA y las necesidades de los beneficiarios es: 4 elevada; 3 sustancial; 2 modesta; 1 insignificante”*.

---

<sup>157</sup> Entre los ejemplos disponibles figuran la metodología empleada por el Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial para aprobar los informes sobre la terminación de la ejecución de los proyectos; por la Comisión Europea para el seguimiento de los proyectos, y también por los donantes bilaterales.

4.22 En el gráfico 1 se indica el procedimiento seguido para decidir las calificaciones del impacto y de los resultados. Se pone de manifiesto de qué manera diferentes líneas de investigación confluyen en un juicio definitivo. Después se describen las definiciones utilizadas y los medios para mantener la coherencia.

**Gráfico 1: Procedimiento para establecer las calificaciones del impacto y los resultados de los proyectos**



## Definición de los criterios

4.23 En el informe inicial se indicaron los criterios de evaluación que iban a seguirse en la EEI. Éstos se basaban en las definiciones adoptadas por la OE a fin de poder comparar las evaluaciones de la OE y de la EEI. En el cuadro 3 se reproducen esas definiciones.

**Cuadro 3: Exposición de los criterios de evaluación**

<b>Criterios</b>	<b>Definiciones extraídas del marco metodológico para la evaluación del FIDA</b>
Impacto	Los cambios en la vida de los pobres de las zonas rurales, deliberados o involuntarios, que las intervenciones del FIDA han ayudado a producir —tal y como los perciben ellos y sus asociados en el momento de la evaluación— así como la probable sostenibilidad de esos cambios.
Pertinencia	La medida en que los objetivos del proyecto se ajustan i) a la idea que los pobres de las zonas rurales tienen de sus necesidades, posibilidades y aspiraciones; ii) al entorno económico, social y normativo; iii) al mandato del FIDA y a su Marco Estratégico y políticas en el momento del diseño; iv) a las estrategias regionales del Fondo; v) a su estrategia en el país de que se trate, tal como se plasma en el COSOP, y vi) a las políticas y estrategias de reducción de la pobreza en vigor en el país.
Eficacia	La medida en que se han alcanzado o se espera que se alcancen los objetivos principales
Eficiencia	El grado en que los insumos económicos se transforman en resultados
Sostenibilidad	La probabilidad de que una actividad de desarrollo siga dando beneficios a largo plazo

4.24 Las definiciones se derivan de las utilizadas por el CAD de la OCDE.<sup>158</sup> Además de las modificaciones introducidas para adaptar la terminología al FIDA, la única diferencia significativa se refiere al criterio del impacto. La definición del CAD dice lo siguiente: “Los cambios positivos y negativos producidos por una actividad de desarrollo, directa o indirectamente, de manera prevista o imprevista”. En la definición modificada del FIDA se adopta la perspectiva de la población rural pobre. Sin duda eso se ajusta al carácter específico del Fondo, pero se trata de un enfoque anómalo que contrasta con el de otras organizaciones de desarrollo. Es preciso comprender la diferencia entre eficacia e impacto. La eficacia indica si el proyecto consigue lo que se proponía. El logro del impacto depende de un ulterior cambio de comportamiento de los participantes y de circunstancias que escapan al control del proyecto, como las variaciones de los precios o las condiciones meteorológicas. Es posible tener una elevada eficacia y un escaso impacto, si hay factores externos que socavan los beneficios conseguidos por los participantes. Es menos frecuente, pero ocurre alguna vez, que la eficacia sea menor y el impacto mayor, cuando hay imponderables que refuerzan los beneficios.

## Definición de las calificaciones

4.25 Las calificaciones son indicaciones ordinales que van de mayor a menor (elevado es mejor que sustancial) pero sin que exista ninguna escala relativa o absoluta de valor. Elevado (calificación 4) no significa el doble que modesto (calificación 2). Dado que se trata de mediciones relativas, conviene que los calificadores reciban alguna orientación para proceder con coherencia. La EEI dio esa orientación de tres maneras:

- Para el estudio teórico, el equipo trabajó colectivamente en la Sede del FIDA y verificó la interpretación de las puntuaciones con referencia a los proyectos de la muestra. El diseño del formulario también requiere una breve explicación de las calificaciones y una referencia cruzada a fragmentos concretos de los documentos que ayuden a justificar la evaluación.
- En la encuesta de los beneficiarios (formulario 4), dado que los evaluadores iban a trabajar individualmente y por conducto del equipo de evaluación nacional, se indicó cómo debían interpretarse las respuestas a cada pregunta. Por ejemplo, en la pregunta “¿Se ha producido algún cambio en los activos del hogar? 4-elevado; 3-sustancial; 2-modesto; 1-insignificante; 0-ningún cambio; 9 cambio negativo” se incluye la indicación “Un cambio elevado indica la

<sup>158</sup> Véase [http://www.oecd.org/document/22/0,2340,en\\_2649\\_34435\\_2086550\\_1\\_1\\_1\\_1.00.html](http://www.oecd.org/document/22/0,2340,en_2649_34435_2086550_1_1_1_1.00.html)

adquisición de un nuevo e importante artículo; un cambio sustancial consistiría en mejorar la calidad de un artículo, por ejemplo sustituyéndolo por otro nuevo; un cambio modesto significa mejoras más limitadas. Un cambio negativo es cuando un artículo se ha deteriorado o ha dejado de funcionar durante el período que se examina”. De manera análoga, para la pregunta “¿Se ha registrado algún cambio en su producción agropecuaria durante el período de referencia? 4-elevado; 3-sustancial; 2-modesto; 1-insignificante; 0-ningún cambio; 9-cambio negativo”, la orientación fue la siguiente: “En esta pregunta la producción agropecuaria se divide en cultivos y ganado para el consumo alimentario y cultivos y ganado para la venta comercial. Un cambio elevado supone un aumento del 40% o más; un cambio sustancial se sitúa entre un 20% y un 40%; un cambio modesto entre el 5% y el 20%”.

- Las respuestas al formulario 4 dirigido a los beneficiarios constituyen de hecho una forma de autoevaluación. En varios países se observó que muchas de las respuestas eran optimistas, en especial las que se daban en las fases iniciales de la ejecución del proyecto. El uso de la triangulación (descrita más arriba) permitió matizar estos puntos de vista teniendo en cuenta la interpretación de otros encuestados. Las calificaciones resumidas del formulario 5, que se describen a continuación, reflejan en todos los casos un análisis de la diversidad de indicios, no sólo las conclusiones de la autoevaluación.
- Para las calificaciones resumidas del formulario 5, el equipo tenía previsto seguir la metodología de la OE. Sin embargo, ésta no define cómo deben interpretarse las calificaciones y se limita a dar una orientación sobre la eficacia: un 80 por ciento o más se considera elevada; entre el 60 por ciento y el 80 por ciento sustancial; entre el 30 por ciento y el 60 por ciento, modesta; menos del 30 por ciento, insignificante.<sup>159</sup> No se explica cómo deben calcularse los porcentajes. En cambio, el equipo utilizó un procedimiento de verificación después de la primera redacción de los documentos de trabajo sobre los países, que se describe en la sección siguiente.

### Coherencia y comparaciones entre proyectos y entre países

4.26 Poder confiar en que las calificaciones serán coherentes entre los distintos países y proyectos es importante para la veracidad del estudio. Esa coherencia se logró de las cuatro maneras siguientes:

- En primer lugar, seis de las diez visitas a los países fueron dirigidas o iniciadas por un miembro del equipo que había realizado los exámenes teóricos y, por lo tanto, ya conocía la metodología y había ayudado a preparar los formularios y las calificaciones.
- En segundo lugar, una vez presentada la primera versión de los documentos de trabajo sobre los países, uno de los miembros del equipo con más experiencia examinó personalmente todos esos textos, a fin de elaborar una síntesis. Para ello preparó calificaciones resumidas de todas las esferas de impacto del FIDA (vinculadas al formulario 4) que luego se enviaron a todos los autores en los distintos países para que las aceptaran o hicieran objeciones (una forma de revisión recíproca).
- En tercer lugar, al mismo tiempo se señalaron también algunas incoherencias aparentes en las calificaciones del formulario 5 y se pidió al autor de los documentos de trabajo sobre los países que diera una explicación mejor o reconsiderara la calificación.
- En cuarto lugar, todo el equipo, excepto dos autores, se reunió en el Reino Unido en septiembre de 2004 y examinó diversos aspectos de las conclusiones, en particular las que hacían referencia a las calificaciones y los problemas pendientes.

---

<sup>159</sup> FIDA (2003), *op. cit.* párr. 24, nota 6.

## Anexo 4: Síntesis de los documentos de trabajo sobre los países

### 1. Introducción

1.1 En el presente anexo se resumen las conclusiones de las visitas de la EEI a 10 países y 20 proyectos financiados mediante préstamos, efectuadas durante el período que va de abril a julio del 2004. El objetivo de esta fase de la EEI es formarse una imagen del impacto y de los resultados a través de la lente de los proyectos financiados con préstamos, el diálogo sobre políticas y las estrategias nacionales del FIDA. De este modo, responde directamente a lo que se pide en el mandato de la EEI de que “se concentre en la evaluación del impacto sostenible y la eficacia de las iniciativas de desarrollo del FIDA, incluidos los proyectos que reciben apoyo del Fondo, el diálogo sobre políticas, la labor de promoción y las políticas y estrategias institucionales”. Durante el examen teórico se vio que en Roma había poca información disponible sobre el impacto; por consiguiente, las visitas a los países son tanto más importantes como fuentes de datos sobre el impacto y el presente informe está estructurado en consecuencia. Tras una descripción de la metodología utilizada en las visitas a los países, en la sección 2 se analiza el impacto general de los préstamos del FIDA. Este análisis se amplía en la sección 3, que agrupa las pruebas por *esferas de impacto*. En la sección 4 se presentan las conclusiones acerca del impacto a nivel nacional de los principales objetivos “catalizadores” del FIDA (programas en los países; innovación; intercambio de conocimientos; asociaciones con otras instituciones y diálogo sobre políticas). En la sección 5 se presentan las conclusiones de la EEI sobre los resultados de los proyectos, incluida la pertinencia, la eficacia y la eficiencia.

### Metodología y recopilación de datos

1.2 Se ha tomado una muestra aleatoria de 10 países y 20 proyectos financiados mediante préstamos de cinco continentes de entre todos los préstamos que se hicieron efectivos entre enero de 1994 y diciembre de 2003.<sup>160</sup> La lista completa de los proyectos de la muestra figura en el cuadro 14, al final del presente anexo. En dicho cuadro se da información básica sobre cada proyecto, su fase de ejecución y tipo de intervención. La fase de ejecución es importante. Cinco proyectos acababan de hacerse efectivos y otros cinco se hallaban tan sólo a mitad de ejecución. Esto tiene una considerable influencia en la capacidad del equipo evaluador de determinar la probabilidad de un impacto sostenible. En el presente resumen los proyectos se designan utilizando las abreviaturas indicadas en el cuadro 14.

1.3 Cada visita a un país estuvo dirigida por un consultor experto en desarrollo internacional. El jefe del equipo de la EEI en cada país hizo una visita de reconocimiento para entablar contacto con los proyectos de la muestra y con el evaluador nacional de contraparte encargado de la función de enlace y de las presentaciones y para seleccionar y contratar al equipo de evaluación nacional encargado de la recopilación y el análisis de los datos. Los equipos de evaluación nacional se seleccionaron entre las empresas y las personas con una trayectoria profesional reconocida y una experiencia probada de recolección de datos sobre el desarrollo rural y los proyectos de lucha contra la pobreza, pero sin antecedentes laborales significativos con el FIDA. Tras la visita de reconocimiento, los jefes de los equipos en los países hicieron una o dos visitas más para completar la evaluación.

1.4 Los jefes de equipo y los equipos de evaluación nacional trabajaron juntos para preparar la metodología del muestreo y de las visitas con el fin de recoger datos primarios de los beneficiarios, los encargados de la ejecución y otros informadores. Se prepararon listas del personal de administración de los proyectos, otros organismos de ejecución, y de asociados locales y nacionales (personas y organizaciones que conocían el FIDA o los proyectos pero no tenían ninguna responsabilidad directa en su ejecución). Se organizaron reuniones con supervisores de las IC.

<sup>160</sup> La metodología del muestreo —una muestra aleatoria estratificada con una probabilidad proporcional al número de proyectos en cada región— se describió en el anexo 2 del informe inicial.

1.5 Los DTP se basan en una gran diversidad de datos cuantitativos y cualitativos, primarios y secundarios, entre los que figuran los siguientes:

- encuesta sobre los puntos de vista de los beneficiarios
- entrevistas estructuradas con la dirección de los proyectos y otros encargados de su ejecución
- entrevistas estructuradas con asociados locales y nacionales y otros informadores clave<sup>161</sup>
- debates con grupos seleccionados de beneficiarios, administradores, ejecutores y asociados
- documentación del proyecto, informes trimestrales y anuales, datos de supervisión
- entrevistas con supervisores de las IC
- informes de supervisión, de medio término, finales y de evaluación
- informes y estudios externos.

1.6 En los DTP (disponibles por separado) se reúnen las conclusiones acerca del impacto, los objetivos y los procedimientos del FIDA resultantes de todas estas fuentes.<sup>162</sup> De los 20 proyectos de la muestra, en el momento de efectuarse las visitas de la EEI sólo se habían cerrado 6. Esto significa que sólo fue posible realizar una evaluación completa *ex post* del impacto en seis proyectos. Los 14 restantes están todavía en fase de ejecución, cinco de ellos en sus inicios. La evaluación de esos proyectos, y en particular de los más recientes, obligaba a emitir juicios muy prudentes acerca del impacto, la eficacia y la sostenibilidad previstos. Una parte fundamental de la formulación de estos juicios radicaba en la triangulación de datos de diferentes fuentes —tanto primarios como secundarios— y en la amplia experiencia de los evaluadores nacionales e internacionales interesados. Pese a las dificultades existentes, el equipo de la EEI confía en la calidad y la coherencia de las evaluaciones efectuadas en los informes sobre los países y en el presente resumen.

1.7 El enfoque adoptado en todo este resumen sigue el procedimiento de evaluación del FIDA. Las calificaciones indicadas en el texto se basan en una escala ordinal de 4 puntos: elevado (4), sustancial (3), modesto (2) e insignificante (1). La tendencia central se mide por el modo (la calificación que ocurre con mayor frecuencia). Cuando una serie de calificaciones tiene dos modos (dos calificaciones que ocurren con la misma frecuencia), en el presente resumen se utiliza también la política de la OE de consignar el más elevado por término medio (véase el ARRI relativo a 2003, anexo V, párr.7). Podría considerarse que de este modo la presentación de la información es tendenciosamente optimista, pero como esta convención se utiliza también en el informe anual mencionado, se ha decidido respetarla aquí. El impacto se evalúa según unas “esferas” que se ajustan bastante al marco metodológico para la evaluación de proyectos de la OE. La sostenibilidad se examina por separado, al igual que la innovación y las asociaciones, que se evalúan como posibles elementos que contribuyen al impacto, es decir, como medios para un fin. A diferencia de la metodología de la OE, la innovación/reproducibilidad y la ampliación del alcance no se consideran esferas de impacto distintas.

---

<sup>161</sup> En el anexo 4 del informe inicial se presentaron borradores de los formularios para la recopilación de datos dirigidos a los beneficiarios, la administración de los proyectos y los asociados. Estas versiones fueron luego modificadas y ensayadas antes de realizar las visitas a los países, pero los formularios finales utilizados fueron muy parecidos a los borradores mostrados en el informe inicial, tanto en contenido como en enfoque.

<sup>162</sup> Es importante señalar que los DTP **no** son evaluaciones completas de los programas en los países sino tan sólo evaluaciones de una muestra de dos proyectos por país. Sin embargo, tienen en cuenta aspectos más amplios del programa, como las asociaciones con otras instituciones, la utilización de las donaciones, la influencia en la adopción de políticas, etc.



**Recuadro 1: El contexto nacional**

El FIDA ha trabajado en diversos contextos nacionales, algunos de ellos sumamente difíciles. La muestra de la EEI abarca varios contextos en distintos países. En el cuadro 1 cada país figura según su posición más reciente en la CPIA elaborada por la AIF, que mide el desempeño de los países y las instituciones. Seis de los ocho países a los que se aplica esta medida figuran entre los que mejores resultados obtuvieron. Por lo menos cinco de los países de la muestra no llevaban camino de conseguir los ODM. Todos ellos, excepto el Pakistán, estaban situados en el África subsahariana. Mozambique acaba de salir de un largo período de conflictos, mientras que el Pakistán tiene graves problemas de seguridad a causa de su posición geopolítica. Dos de los países de la muestra (Egipto y el Perú) son países de ingresos medios. La muestra es demasiado reducida para comprobar la correlación estadística entre estas características y el impacto y la eficacia, pero está claro que dichas características son pertinentes para comprender cuán difícil es lograr un impacto sostenido en la pobreza.

**Cuadro 1: Evaluación de las políticas e instituciones nacionales (CPIA), 2003**

Países de la muestra de la EEI	
Primer quintil	Armenia, República Unida de Tanzania
Segundo quintil	Bangladesh, Bolivia, Burkina Faso, Pakistán
Tercer quintil	Mozambique
Cuarto quintil	Guinea
Quinto quintil	–

Nota: Egipto y el Perú no están calificados según la CPIA.

**2. Impacto en la pobreza rural**

2.1 En esta sección del anexo se resumen las conclusiones de los diez documentos de trabajo sobre los países en lo que respecta al impacto de las inversiones del FIDA. Salvo indicación contraria, las evaluaciones del impacto se efectúan sobre la misma base que el marco metodológico para la evaluación y el ARRI realizado por la OE, combinando un análisis del alcance, la magnitud del cambio logrado y su sostenibilidad, de resultados de la intervención del proyecto.<sup>163</sup>

2.2 En general, en los DTP se considera que el impacto de los proyectos es variable: **los excelentes resultados logrados en algunos casos contrastan con un impacto modesto en la mayoría de las esferas** (cuadro 2). Los dos proyectos que merecen una elevada calificación de la EEI son MARENASS y CORREDOR, ambos en el Perú. Estos **proyectos que dieron buenos resultados** muestran las características siguientes.<sup>164</sup>

- *Un contenido rico e innovador, en el que la financiación pública está limitada a la asistencia técnica (AT) y no se utilizaron fondos del proyecto para inversiones: un claro enfoque basado en la demanda* permitió a los grupos decidir qué debía hacerse con la AT y el resultado fue que una cantidad sorprendentemente grande de los recursos familiares se invirtió en las actividades respaldadas por la AT del proyecto.

<sup>163</sup> En el ARRI relativo a 2003 elaborado por la OE se dice que la calificación final del impacto “refleja la evaluación de la medida del cambio, la contribución del proyecto a ese cambio, la escala del cambio (por ejemplo, número de hogares afectados) y la probable sostenibilidad del cambio.” (párr. 33). En el mismo párrafo se dice también: “Estas calificaciones se basan más en los juicios bien fundamentados de los evaluadores que en mediciones empíricas”. Esto también vale para el presente informe, como se dice en el párrafo 1.6, aunque la EEI pudo disponer de una mayor diversidad de fuentes de datos, incluidas investigaciones primarias, que las disponibles para la OE en sus evaluaciones provisionales o de los programas en los países.

<sup>164</sup> Información basada en el documento de trabajo de la EEI sobre el Perú.

- *El diseño y la gestión del proyecto estuvieron en ocasiones subordinados a las demandas de la comunidad.* En el MARENASS, el programa de conservación original estuvo sujeto al voto comunitario. Las comunidades dieron menos prioridad a la conservación, pero la administración del proyecto y el GPP llegaron a la conclusión de que la plena autonomía de la comunidad podría dar beneficios extraordinarios y que este enfoque debía respetarse.
- *El diseño se adaptó para poder llegar hasta los grupos más pobres:* inicialmente en el proyecto CORREDOR se utilizaron planes de negocios que favorecían más a los agricultores instruidos y a los aspirantes a hacer negocios en las ciudades. Se introdujo una fórmula más sencilla (el “perfil de negocios”) a fin de que pudieran participar grupos comunitarios.
- *Hubo una enérgica fuerza propulsora* del GPP, su grupo estable de consultores y asociados en los ministerios del Perú y los centros de investigación en ciencias sociales. El GPP, que residía allí, prestó un gran apoyo durante la ejecución.

Entre los resultados conseguidos cabe señalar:

- Un aumento de los niveles de seguridad alimentaria directamente atribuible al proyecto, no tanto en cereales, papas y otros alimentos básicos, sino en fruta, verduras y hortalizas, carne, leche y otros productos ricos en proteínas.
- Un impacto espectacular en la autoestima de la población: las comunidades y grupos pudieron administrar sus propias actividades y planificar otras nuevas, y además pedir al Gobierno y a los organismos oficiales que les ayudaran a defender y promover sus propios intereses.

#### Cuadro 2: Resumen del impacto de las inversiones<sup>165</sup>

	Elevado	Sustancial	Modesto	Insignificante	n
Impacto general en la pobreza <sup>166</sup>	11%	44%	44%	–	18
Impacto en los ingresos	6%	47%	47%	–	17
Impacto en las mujeres	22%	22%	33%	22%	18
Producción agrícola y seguridad alimentaria	24%	24%	53%	–	17
Activos físicos: infraestructura viaria y de riego	7%	36%	57%	–	14
Servicios financieros	20%	7%	73%	–	15
Infraestructura y servicios sociales: educación y oficinas	25%	42%	17%	17%	12
Infraestructura y servicios sociales: salud y agua potable	10%	50%	40%	-	10
Medio ambiente y recursos de propiedad colectiva	33%	11%	33%	22%	9
Capital social y potenciación de la autonomía	17%	6%	78%	-	18
Políticas, instituciones y marco regulador	-	28%	6%	67%	18
Desarrollo del sector privado	29%	29%	29%	12%	17

Fuente: Calificaciones del formulario 5: encuestas de la EEI.

2.3 En toda la muestra se considera que el 55 por ciento de los proyectos han tenido o se espera que tengan un impacto satisfactorio en la pobreza (elevado/sustancial), mientras que en el 44 por ciento de los casos ese impacto es menor de lo previsto. Estos resultados son el total agregado de una gran diversidad de logros, pero es notable su coincidencia con los de los ARRI de 2002 y 2003, en los que un 50 por ciento de los proyectos recibieron la calificación de *elevado* o *sustancial*, y el otro 50 por ciento la de *modesto*. Sin embargo, resulta más revelador que entre los proyectos cerrados de la muestra, donde es posible llevar a cabo una evaluación completa *ex post* del impacto, se considerara que el 50 por ciento había tenido un impacto en la pobreza menos que satisfactorio.

<sup>165</sup> Las esferas aquí indicadas son una versión ampliada de las seis utilizadas por la OE. Las clases modales aparecen sombreadas. El tamaño de la muestra (n) varía porque algunos proyectos “no fueron calificados”, ya que se hallaban en las fases iniciales de ejecución o se consideró inapropiado, en el contexto de los objetivos del proyecto, calificar el impacto (como en el caso de la salud, la educación, etc.).

<sup>166</sup> El impacto *probable* en la pobreza, habida cuenta tanto del total de personas beneficiarias como de la magnitud de los beneficios.

**Recuadro 2: ¿Cómo es un impacto “modesto” en la pobreza?**

En Burkina Faso, el PDRSO tenía por objeto contrarrestar la tendencia al empobrecimiento y la degradación graduales de los recursos naturales. Ahora bien, el impacto del proyecto ha sido decepcionante y la participación de los beneficiarios, limitada. Se reconocen los resultados conseguidos en la alfabetización y ha habido también mejoras en la higiene. Además, una de las intervenciones más elogiadas del proyecto ha sido el enseñar a construir cubos para preparar abono orgánico, que se considera una contribución positiva a la producción (aunque ha beneficiado a determinados tipos de explotación agrícola y sobre todo a hombres). Ahora bien, en todos los demás aspectos, la contribución del proyecto ha sido modesta o inexistente. El crédito rural ha sido en gran parte un fracaso, ya que se han beneficiado muy pocas personas y han sido bastantes más las que han padecido sus efectos negativos. El equipo de evaluación detectó un sentimiento general de descontento y quejas generalizadas de promesas incumplidas.

En Bolivia, el PRODESIB tenía por objeto promover el autodesarrollo sostenible de los pueblos indígenas del Beni poniendo en práctica medidas de creación de capacidades a nivel popular. En general, el proyecto ha contribuido a reforzar a las organizaciones indígenas en el proceso de reforma agraria. Los cambios más positivos se han registrado entre los estudiantes becados que han tenido mayores oportunidades de percibir ingresos gracias a la capacitación. Pero en general el programa de capacitación y de concesión de títulos de propiedad de la tierra ha dado resultados modestos: en lo que respecta al aumento de los ingresos familiares, el 49 por ciento de los beneficiarios declararon que éstos habían aumentado ligeramente, mientras que el 39 por ciento dijeron que no habían variado. También se informa de que las mejoras en el consumo de alimentos han sido modestas, ya que el 51 por ciento de los beneficiarios del PRODESIB mencionan pequeñas mejoras y el 33 por ciento dice que no ha habido cambios. En cuanto a la concesión de títulos de propiedad de la tierra, ha habido pocas mejoras tangibles en el acceso de las familias a los recursos forestales (y su utilización), pues el proyecto ha tendido a reforzar las relaciones comunitarias en vez de impulsar cambios de fondo en el sistema existente.

**3. Esferas de impacto****Ingresos y activos de los hogares**

3.1 Por lo general, en cuanto al impacto en los ingresos, en el 6 por ciento de los proyectos se califica de elevado, en el 47 por ciento de sustancial y en el 47 por ciento de modesto. Además, según los beneficiarios, **ha habido en líneas generales un impacto moderado en los ingresos de los hogares o familias**. El consumo de alimentos y los ingresos en efectivo procedentes de ventas son los conceptos que registran el mayor cambio, ya que entre la mitad y las dos terceras partes de los encuestados dicen que ha habido mejoras, el aumento de los ingresos derivados del empleo es muchos menos acusado, al igual que los beneficios resultantes del ahorro de tiempo (cuadro 3).

**Cuadro 3: Repercusión en los ingresos de las intervenciones de los proyectos del FIDA**

Repercusión en:	Mejora sustancial %	Mejora moderada %	Ningún cambio o %	Empeoramiento o deterioro %	Otros %	Totales %	n
Consumo de alimentos	15	50	28	5	0	100	1329
Ingresos en efectivo de las ventas	13	46	35	5	0	100	1313
Trabajo asalariado/empleo	9	39	46	4	2	100	1176
Ahorro de tiempo	11	27	39	15	7	100	1213

Fuente: Datos de la encuesta de beneficiarios (formulario 4).

3.2 El impacto limitado en los ingresos se debe en parte a la escasa cobertura de los proyectos y al excesivo optimismo acerca de las repercusiones del empleo. En Burkina Faso, las actividades de desarrollo de microempresas del PAMER han tenido más éxito a la hora de aumentar y estabilizar los ingresos que el proyecto integrado PDRSO. En el PAMER, la mayoría (68 por ciento) dice que ha habido aumentos importantes o sustanciales de los ingresos resultantes de las ventas y que ha mejorado el acceso de todos los grupos sociales a los servicios financieros. El 78 por ciento de los encuestados dicen que sus ingresos son más estables. Con todo, la enorme mayoría de los encuestados dijeron que no se habían registrado cambios en los ingresos derivados del empleo, los activos familiares, el ahorro de tiempo, la utilización de cultivos comerciales y los ingresos resultantes de la cría de animales. En Bolivia, el programa de capacitación y concesión de títulos de propiedad de la tierra del PRODESIB ha dado resultados modestos en cuanto a elevar los ingresos familiares: el 39 por ciento de la muestra encuestada declara que no se han registrado cambios. Las novedades más positivas han sido para los becarios, que tuvieron mayores oportunidades después de recibir capacitación. En cuanto al PROSAT, la mitad del total de encuestados indicó que sus ingresos no habían variado de resultados de la participación en el proyecto, aunque un 70 por ciento esperaba que se produjeran cambios positivos. En Mozambique, ambos proyectos parecen registrar un impacto generalmente moderado en los ingresos. En el NAFP ello obedece posiblemente al limitado impacto del proyecto en el empleo, aunque son mayores las expectativas de un futuro impacto. En cuanto al PAMA, al disponer de mejor información los agricultores venden ahora sus productos a precios viables, pero los ingresos no varían sustancialmente si no se produce un correspondiente aumento de la producción y la competencia entre vendedores.

3.3 **En algunos casos el aumento de los ingresos ha hecho mejorar los activos de los hogares.** Los proyectos en el *Perú* constituyen dos ejemplos notables. En el MARENASS, uno de los resultados fundamentales ha sido el aumento de la cantidad y el valor de los activos agrícolas y familiares que se autofinanciaron en su totalidad (gracias al estímulo de los concursos y de los premios). En el CORREDOR también se han conseguido beneficios sustanciales de las inversiones familiares, en este caso otorgando contratos de AT a los vencedores de los concursos. En el programa SSWRDSP, en *Bangladesh*, todo tipo de beneficiarios declaran que ha habido mejoras en los materiales y la construcción de las casas, que ahora en su mayor parte tienen una cubierta de zinc en vez de paja. En *Guinea* (en el PD-PEF), ha habido mejoras en las condiciones de vida y el aumento (incluso temporal) de los ingresos ha tenido su importancia, ya que los beneficios a menudo se han invertido en mejoras (duraderas) de la vivienda.

3.4 En otras partes pudieron observarse impactos más moderados, que en cierta manera indicaban un impacto menos sustancial de los proyectos en los ingresos. En *Armenia*, en los proyectos NAWSP y ASP, los beneficiarios observaron mejoras en los ingresos y la seguridad alimentaria, aunque había pocas diferencias tangibles en los activos de los hogares. En *Mozambique*, en el proyecto NAFP, el impacto en los activos de los hogares se limitó a algunas personas que eran las que más se habían beneficiado del proyecto.

### **Producción agrícola, productividad y seguridad alimentaria**

3.5 Las intervenciones en materia de investigación, extensión y organización, a menudo con el apoyo de crédito o riego, para aumentar la producción agrícola, de los huertos familiares, la ganadería y la pesca destinada al consumo o a la venta, constituyen la base tradicional de las inversiones del FIDA. La muestra pone de manifiesto que en toda esta esfera el impacto resulta muy variable, ya que en un 48 por ciento de los casos se califica de elevado o sustancial, y en un 53 por ciento de modesto (los proyectos restantes no se calificaron). Existen varios ejemplos de proyectos que hicieron aumentar la producción: en el *Perú*, el MARENASS ha provocado el crecimiento de la construcción de terrazas y de la horticultura, con un considerable uso de métodos orgánicos y gestión de la ganadería. En *Bolivia* (PROSAT) un enfoque similar de la AT basado en la demanda ha permitido lograr unas muy necesarias mejoras de la seguridad alimentaria, los ingresos y la producción agrícola y ganadera. En *Mozambique*, el NAFP ha hecho aumentar la producción pesquera en pequeña escala y mejorado el funcionamiento de los mercados, con un aumento de los ingresos. La producción y el aprovechamiento de la tierra ha aumentado en todos los subproyectos visitados del SSWRDSP (*Bangladesh*), gracias a un mejor control de las inundaciones y a los sistemas de drenaje y riego, además de a la introducción de nuevas variedades de alto rendimiento y cultivos de gran valor. En el AqDP, los miembros del grupo de pesca lacustre y de los grupos de acuicultura en estanques consiguieron una mayor producción pesquera, con

un impacto mayor en las ventas que en el consumo propio (aunque una tercera parte de los encuestados dijo que no habían recibido ningún beneficio directo del proyecto). Un 80 por ciento de los beneficiarios por lo menos comen algo mejor de resultas del desarrollo de los estanques y la pesca gracias al AqDP.

3.6 El mayor impacto en la producción de alimentos ha tenido lugar en los utilizados para el consumo, y se han observado cambios más modestos en los cultivos comerciales y en la producción ganadera. El cuadro 4 indica que más de la mitad (52 por ciento) de los beneficiarios entrevistados habían observado un aumento elevado o sustancial de la producción agrícola para el consumo propio de resultas del proyecto. Las observaciones relativas a los cultivos comerciales y la ganadería son más modestas: la mayoría, cerca de dos tercios, declara haber percibido cambios modestos, insignificantes o inexistentes en estos sectores de la producción.

**Cuadro 4: Perspectivas de los beneficiarios acerca de los cambios en la producción agropecuaria**

Cambio en la producción de:	Elevado o sustancial	Modesto o insignificante	Ningún cambio/otros	Totales	
	%	%	%	%	n
Cultivos alimentarios	52	26	22	100	1314
Cultivos comerciales	37	20	42	100	1286
Ganadería para el consumo	38	27	35	100	1259
Ganadería para la venta	33	27	39	100	1202

Fuente: Datos de la encuesta de los beneficiarios (formulario 4).

3.7 Hay también algunos proyectos claramente insatisfactorios que apenas tienen impacto. En *Burkina Faso*, en el PDRSO, la mayoría de los encuestados señalaron que no se habían producido cambios (o sólo cambios insignificantes) en la producción de cultivos comerciales, la cría de animales para la venta, los ingresos procedentes de salarios o ahorro de tiempo. En el PD-PEF, en *Guinea*, todos los aumentos habidos en los rendimientos y los cambios a sistemas de cultivos múltiples han quedado en entredicho al haber sido devueltas a sus propietarios las tierras arrendadas.

### Infraestructura física

3.8 Las inversiones públicas en caminos, riego y demás infraestructura hídrica son algunas de las principales inversiones del FIDA. Además de obras de infraestructura, suelen incluir los gastos de personal y de funcionamiento resultantes de establecer disposiciones operativas y de mantenimiento y grupos de regantes. De los 20 proyectos de la muestra, 14 preveían inversiones en infraestructura viaria o hídrica. En general, el impacto de las inversiones del FIDA en ese tipo de infraestructura se considera modesto. De los 14 proyectos, sólo uno, el MARENASS (Perú), tiene claramente un elevado impacto. Dos proyectos (el PDRSO en Burkina Faso, y el PD-PEF en Guinea) son muy insatisfactorios. En otros lugares, hay cuatro proyectos que constituyen un buen ejemplo de las dificultades de ejecución, problemas técnicos, administrativos y de sostenibilidad que suelen encontrar las actividades de riego: el PF-ACP (Pakistán), el NWASP y el ASP (Armenia) y el WNRDP (Egipto). También son ejemplos de los beneficios sustanciales que consiguen los hogares agrícolas que consiguen un abastecimiento fiable de agua para sus tierras.

3.9 El MARENASS no es un proyecto típico de inversiones en infraestructura financiada con fondos públicos. De hecho, sus pequeños progresos en el riego de los hogares son resultado de un enfoque de proyecto que conjuga la prestación de AT *basada en la demanda* con los concursos comunitarios, lo que tiene un mayor efecto multiplicador sobre las inversiones de los hogares. También presenta deficiencias, ya que un estudio reciente muestra que algunos sistemas de riego no tienen una eficiencia óptima. Pero en general, la popularidad y las ventajas del riego, su sostenibilidad y el hecho

de que se trata de una financiación totalmente familiar dan a esta inversión un elevado impacto en un contexto difícil. El diseño innovador de la intervención ha permitido que en ese proyecto el riego deje de ser un servicio público de difícil acceso para convertirse en un bien privado.<sup>167</sup>

3.10 En cuanto a las inversiones en la red viaria, los dos proyectos en *Mozambique* (el NAFP y el PAMA) registran un impacto positivo, con el establecimiento de puntos de desembarque de pescado en los centros de consumo a nivel de distrito y de provincia. De manera análoga en el AqDP (*Bangladesh*) se construyeron caminos como actividad de apoyo del proyecto, que fueron muy bien acogido por las comunidades beneficiadas. De hecho, los miembros del grupo de pesca lacustre se han beneficiado enormemente de la mejora del acceso a las masas de agua para la pesca, si bien hubo una tercera parte de los miembros (en su mayoría mujeres pobres) del grupo de desarrollo comunitario, no relacionado con la pesca, que afirmaron que habían perdido el acceso a las masas de agua. En *Guinea*, en el ámbito del PD-PAPE, el prestatario cambió unilateralmente el diseño del proyecto y duplicó la longitud de las carreteras construidas. Los beneficiarios, en particular las mujeres, se muestran muy entusiastas, aunque la construcción de las carreteras en zonas de baja densidad demográfica no da resultados óptimos. En la *República Unida de Tanzania*, en el AMSDP, una considerable subestimación de los costos unitarios en la fase de diseño reducirá la red de carreteras (en régimen de cofinanciación) que el proyecto podrá construir.

3.11 En el extremo opuesto, el desarrollo de la red viaria en el PDRSO (*Burkina Faso*) se ha caracterizado por la escasa coordinación comunitaria y la lentitud de la ejecución y de los pagos, en el contexto de un proyecto deficiente que ha requerido una importante reestructuración. En *Guinea*, el PD-PEF ha tenido una eficacia muy baja, habiéndose completado muy pocas infraestructuras, y muchos de los planes estuvieron mal diseñados y quedaron inacabados, inservibles y sin mantenimiento. La organización de grupos para gestionar los sistemas de infraestructuras fue deficiente e insostenible.

### Servicios financieros

3.12 En el informe sobre el examen teórico de la EEI se elogió la reciente labor llevada a cabo por el FIDA por haber establecido unas políticas óptimas de inversión en servicios financieros rurales, por su participación satisfactoria en el examen *inter pares* de donantes de 2003 y por la publicación *Instrumentos de decisión en la financiación rural* en apoyo de la ejecución sobre el terreno. Los estudios en los países revelan que, pese a todo, las operaciones sobre el terreno cambian lentamente. De los 15 proyectos que fomentan distintos tipos de servicios financieros rurales, tan sólo cuatro están logrando cambios sustanciales o elevados en la disponibilidad de productos crediticios adecuados para la población rural pobre. El resto tiene un impacto modesto, y en algunos casos realmente muy modesto.

3.13 **Hay algunos ejemplos notables de buenos resultados en el sector de los servicios financieros rurales.** En *Armenia*, tanto en el NWASP como en el ASP, el FIDA ha apoyado el establecimiento del Banco Cooperativo Agrícola de Armenia (ACBA). Tras superar algunos problemas iniciales, el ACBA es ahora el tercero del país (y el único cooperativo), y también el que más préstamos concede en zonas rurales, mientras que anteriormente el sector bancario prefería la clientela más segura y remunerativa de la principal ciudad. Asimismo en el ASP, los servicios financieros rurales siguen extendiéndose por medio de la Fundación Aniv, cuyos prestatarios suelen ser pequeñas empresas rurales, en contraste con la mayor parte de las demás instituciones, que se centran en las medianas empresas. En el *Perú*, los fondos rotatorios administrados por grupos de mujeres del proyecto MARENASS están creciendo constantemente gracias a la recuperación de la casi totalidad de los préstamos y al hecho de que las mujeres han descubierto que los elevados tipos de interés tienden más a favorecer que a limitar un suministro sostenible de crédito para los pobres. Las perspectivas del RFSP (*República Unida de Tanzania*) son también buenas, aunque aún es pronto para evaluar el impacto. El proyecto ofrece la ventaja de centrarse en un solo sector y de poseer una dirección competente, aunque

<sup>167</sup> Las metodologías basadas en la asistencia técnica y los concursos comunitarios que permitieron alcanzar este resultado son un buen ejemplo, en un contexto muy difícil, del modelo de financiación pública y aplicación privada, basado en la elección del consumidor, que ahora se experimenta para la prestación de servicios públicos en muchos países.

hay indicios de que la tendencia actual a incrementar el número de cooperativas de crédito participantes y el de sus miembros puede impedir que se disponga de una administración y de una gestión financiera suficientemente competentes para poder conceder pequeños créditos bancarios al consumidor.

3.14 Sin embargo, todas las demás actividades de crédito (de la muestra) están fallando en uno o más aspectos. La recuperación de préstamos y la sostenibilidad han sido escasas; los líderes de los diversos grupos han controlado el acceso a los fondos y su gestión; las demandas de los proyectos han estado en contradicción con las exigencias de los bancos; y su escasa eficacia ha obligado a modificar su diseño integralmente. En el NAFP (*Mozambique*), por ejemplo, los servicios financieros han tenido un impacto general limitado, ya que este proyecto se dirigía principalmente a los propietarios de embarcaciones (la minoría rica) y se vio afectado por dos dificultades cruciales: i) el complicado proceso de inscripción, y ii) la capacitación en gestión del crédito. En general, la mayoría de los proyectos de la muestra revelan las deficiencias habituales de los planes de crédito tradicionales de proyectos y tienen un impacto general modesto en cuanto a proporcionar un acceso sostenible. Todavía no se han implantado la disciplina y la profesionalidad necesarias para seguir la nueva política del FIDA en materia de servicios financieros rurales.

3.15 En 2003, el ARRI (párr. 37) señaló que se habían obtenido resultados desiguales en el ámbito de la financiación rural, al igual que en el año anterior. En el informe se hicieron tres observaciones generales:

- Las instituciones de ahorro y crédito comunitarias y basadas en grupos han resultado a menudo más satisfactorias que los planes de crédito oficiales subvencionados.
- Los índices de reembolso de pequeños créditos a corto plazo para fines no especificados por parte de los miembros de grupos de mujeres han sido en general muy elevados. El reembolso de préstamos para fines concretos y a más largo plazo concedidos a agricultores a título individual ha sido muy inferior.
- La necesidad de lograr la sostenibilidad institucional y financiera a menudo no se tiene en cuenta cuando se establecen los planes de crédito, o bien a veces se trata de un problema que queda pendiente.

**Recuadro 3: Impactos en la salud y la educación**

*La salud no es una prioridad importante de las inversiones del FIDA, pero la mitad de los proyectos de la muestra han hecho inversiones en servicios sanitarios o en suministro de agua potable.* En Burkina Faso, ambos proyectos han logrado mejoras sanitarias generales, siendo los resultados del PRDSO algo mejores en lo que respecta a las vacunas y la atención de salud antes y después del parto. En el NAFIP (Mozambique), algunos aspectos sociales del programa (principalmente un mejor abastecimiento de agua y, en menor medida, una mejora de la salud y la educación) beneficiaron a la generalidad de la población en mayor medida. Sin embargo, en Egipto la situación es más desigual en lo que respecta a la salud, ya que la atención antes y después del parto y la vacunación alcanzaron un nivel relativamente elevado en el EDNASP, pero los encuestados no reconocieron ningún cambio (o sólo cambios insignificantes) en el WNRDP; asimismo, otros aspectos de la atención sanitaria no funcionaron tan bien.

*Las inversiones en abastecimiento de agua potable son muy populares, relativamente sostenibles y tienen un elevado impacto, incluso en los proyectos de menor éxito, y eso se consigue a menudo utilizando métodos de inversión basados en lo que elige la comunidad.* En el EDNASP (Egipto), el acceso al agua potable, incluidos su bombeo y tratamiento, ha tenido un éxito popular considerable. En el NWASP, en Armenia, la renovación de las tuberías ha sido un logro importante y parece haber buenas perspectivas de sostenibilidad. En Guinea (y a pesar de las deficiencias del proyecto), la perforación de pozos en el marco del PD-PEF ha tenido bastante éxito y ha sido bien acogida, en particular por las mujeres. De manera análoga, el suministro de agua potable ha sido un componente muy popular del PD-PAPE (Guinea), aunque ha dado resultados inferiores a los previstos.

*Al igual que la salud, la educación no es una de las principales inversiones del FIDA, pero se han logrado algunos progresos.* En doce proyectos de la muestra se han renovado escuelas o se han fomentado campañas oficiosas de alfabetización y la difusión de otras competencias no agrícolas: el impacto en tres proyectos se ha considerado elevado, en cinco sustancial, en dos modesto y en otros dos insignificante. El proyecto CORREDOR (en el Perú) es un ejemplo especialmente innovador. El impacto de la AT en la enseñanza de oficios y la difusión de conocimientos se consideró elevado, ya que el 55 por ciento de los encuestados dijeron que se había logrado una mejora sustancial. También en el Perú la metodología del proyecto MARENASS ha aumentado los conocimientos técnicos de la población rural y ha creado un cuadro de unos 4 600 *yachachic* en una gran diversidad de sectores y oficios que podrán seguir ganándose la vida como capacitadores oficiosos en el futuro. En Burkina Faso, el 86 por ciento de los encuestados del PDRSO señalaron mejoras en la alfabetización de adultos, mientras que en el PAMER, que promueve las microempresas rurales, el 77 por ciento de los encuestados dicen que su capacidad técnica ha mejorado. De manera análoga, en el PROSAT (Bolivia) los beneficiarios califican de excelente el aumento de sus conocimientos técnicos.

En Egipto, el impacto en la educación es parecido en ambos proyectos (el EDNASP y el WNRDP), y los encuestados estiman que se ha registrado un aumento entre modesto y sustancial de las oportunidades de recibir enseñanza primaria, mientras que ocurre al revés en los servicios de enseñanza secundaria y formación profesional. En el PD-PEF (Guinea) se organizaron cursos de alfabetización, aunque su seguimiento, eficacia e impacto son escasos. En el PAMA (Mozambique), la alfabetización de adultos se ha añadido, en la fase posterior al diseño, a las actividades de capacitación concebidas para mejorar el funcionamiento del mercado.

(a)

**Medio ambiente y recursos de propiedad colectiva**

3.16 En nueve de los veinte proyectos de la muestra se ha intentado mejorar la conservación del medio ambiente y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. En nueve de esos proyectos, el impacto de tres de ellos se considera elevado, uno sustancial, tres modesto y dos insignificante. En *Egipto*, el EDNASP ha tenido un impacto considerable como puede verse por ejemplo en la creación de 32 centros de vigilancia del medio ambiente, la creación de un modelo de aldea ecológica “limpia y verde”, una plantación modesta de árboles y actividades de capacitación relacionadas con el reciclaje, la higiene animal, los plaguicidas y los roedores. La gran mayoría de beneficiarios del WNRDP declaran que el proyecto ha tenido efectos positivos en cuanto al acceso a los recursos naturales. Al igual que el EDNASP, el proyecto enseña a utilizar los plaguicidas y promueve el empleo de sustancias



orgánicas, y antes de introducir nuevos cultivos se llevan a cabo una evaluación del impacto ambiental y un examen de los suelos. En *Mozambique*, el NAFP ha tenido un impacto ambiental potencialmente beneficioso gracias a las reformas reglamentarias introducidas para hacer más sostenible la pesca marina.

3.17 **Por cada proyecto que obtiene buenos resultados hay varios proyectos deficientes.** En *Guinea*, ambos proyectos tenían objetivos ambientales pero lograron pocos resultados, a pesar de la preocupación general por la reducción de los períodos de barbecho, la extensa explotación maderera, el empleo del método de corta y quema y el impacto ambiental de la construcción de numerosas carreteras en el PD-PAPE. En el diseño del PD-PAPE no se prevé ningún análisis ambiental ni medidas para paliar los efectos de la construcción de caminos en zonas frágiles. En el *Pakistán*, en el PF-ACP, la delimitación de la zona servida por el proyecto (que no dependía del FIDA) no permitía promover el cultivo intensivo de arroz en aguas poco profundas y, en una zona frágil donde ya hay indicios de anegamiento y salinidad, será muy difícil adoptar medidas paliativas posteriores. También el Proyecto de Apoyo Rural en Mansehra, predecesor del BADP, logró pocos de sus objetivos ambientales.

3.18 Son escasos los proyectos que han afrontado seriamente los múltiples desafíos y contradicciones que entraña el perseguir al mismo tiempo el desarrollo agrícola, la conservación del medio ambiente y la potenciación de la capacidad de acción de las comunidades. Una excepción notable es el proyecto MARENASS, en el Perú (Recuadro 4).

#### **Recuadro 4: Problemas de una ordenación de los recursos naturales basada en la demanda**

Un año después de su puesta en marcha, la administración encontró dificultades para ejecutar un proyecto que tenía unos objetivos y metodologías aparentemente contradictorios (es decir, se trataba de introducir mejores prácticas de ordenación de los recursos y al mismo tiempo dejar totalmente la iniciativa a las comunidades para que fijaran sus propias prioridades). En un memorando enviado por uno de los Directores Ejecutivos del FIDA a la División de América Latina y el Caribe se demuestra claramente este punto: “En otras palabras: cómo es posible inducir a las comunidades a que quieran lo que tienen que querer para no estar en contradicción con estas estrategias a más alto nivel, manteniendo al mismo tiempo el principio de adoptar las decisiones de abajo arriba”. En el año 2000, dos años después de que el MARENASS fuera efectivo, se dejaron de lado estas preocupaciones cuando la administración del proyecto, con el apoyo del GPP del FIDA, dio preferencia al criterio *basado en la demanda* sometiendo la ordenación de los recursos naturales al voto crucial de las comunidades.

En muchos aspectos el MARENASS ha funcionado. De hecho, un resultado notable ha sido el número y el valor de los activos agrícolas y familiares autofinanciados. En algunas categorías, la repercusión de los concursos ha sido extraordinaria y las comunidades siguen invirtiendo en prácticas de gestión y conservación que resultan útiles para los bienes privados de las familias: terrazas, mejores métodos de riego, rotación de rebaños, construcción de vallas, etc.

En el aspecto negativo, el proyecto y las comunidades no están haciendo todos los trabajos comunales previstos en los pastos de altura (pastizales muy degradados). Un estudio reciente muestra que el estado general de estos pastos es “malo” o “muy malo”. Todos los intentos de mejorar las condiciones mediante la resiembra serán *en vano* si no se abordan también las cuestiones institucionales y las comunidades mantienen sus animales fuera de estas tierras. No está claro si los cambios en la formulación de los objetivos contribuyeron a este resultado, pero sigue habiendo interrogantes acerca de si el MARENASS tenía los instrumentos y los incentivos necesarios para afrontar con éxito los problemas de los pastos de altura. Parece probable que las actividades tendrán que enfocarse de otra manera para resolver el problema de los pastizales muy degradados.

## Capital social e impacto institucional

3.19 Un elemento fundamental de la pobreza es el sentimiento de exclusión, marginación o impotencia. Se tiene la clara impresión de que, por el hecho de participar en un proyecto del FIDA y de trabajar con asociados, la mayoría de los beneficiarios se sienten más seguros en sus relaciones con las instituciones públicas. Según las encuestas realizadas entre los beneficiarios, un 59 por ciento tenía mayor confianza a la hora de exponer sus opiniones y afirmar sus derechos. Por ejemplo, los dos proyectos del *Perú* (MARENASS y CORREDOR) han tenido un impacto sustancial en la autoestima y la potenciación de la capacidad de acción de los dirigentes comunitarios ante las autoridades municipales. De manera análoga, en *Burkina Faso*, en el PDRSO, una importante mayoría de los encuestados dijeron sentirse más capaces de tratar con las autoridades, aunque las mujeres no estaban tan convencidas de estos cambios.

3.20 Sin embargo, el impacto en el capital social va más allá de lograr un *sentimiento* de potenciación. En los últimos años la cartera de proyectos del FIDA no ha hecho tanto hincapié en la producción y la productividad como en un programa mucho más amplio de desarrollo rural y lucha contra la pobreza. Por ello, sus actividades no consisten simplemente en la transferencia de tecnologías y métodos, sino que prestan mucha más atención a la manera de organizar la producción, y a las instituciones que se requieren para llevar a cabo las actividades y la labor de mantenimiento, la comercialización, la financiación y otros insumos. Se considera que esto es crucial para mejorar los medios de subsistencia, los ingresos y la seguridad, pero también para seguir recibiendo beneficios en un futuro previsible. En pocas palabras, no basta con construir un sistema de riego, rehabilitar una carretera, facilitar servicios financieros o enseñar nuevos métodos de cultivo; también es preciso desarrollar las estructuras institucionales que permitan una distribución más equitativa de los beneficios, garantizar la continuidad de las operaciones y el mantenimiento y lograr la sostenibilidad financiera.

3.21 **Las intervenciones del FIDA han creado muchas instituciones nuevas pero su impacto es variable.** Las conclusiones de los estudios en los países de la EEI coinciden con las del ARRI correspondiente a 2003. En el *Pakistán*, en el PF-ACP, la organización de grupos de aldea y de mujeres constituyó un logro significativo en un contexto difícil, pero gran parte de ese logro depende de las aportaciones de la ONG subcontratada. En *Bangladesh*, en el SSWRDSP, el desarrollo de asociaciones cooperativas de ordenación del agua ha tenido claramente un impacto considerable, ya que ha permitido obtener fondos destinados a infraestructuras hídricas (y posteriormente a operaciones de microcrédito). Con todo, es aún pronto para determinar su sostenibilidad. En el marco del AqDP se apoyaron iniciativas del sector privado para promover iniciativas individuales y colectivas de acuicultura en estanques privados arrendados, y también por medio de grupos de pesca lacustre que explotaban grandes masas de agua mediante cooperativas. En algunos de esos casos ha habido problemas a causa del predominio de intereses no pesqueros. En el *Pakistán*, el Proyecto de Apoyo Rural en Mansehra (predecesor del BADP incluido en la muestra) formó muchos grupos, que en general son poco sostenibles. El impacto de los proyectos de desarrollo del riego y de la acuicultura en el Bangladesh y Pakistán depende en parte de la sostenibilidad de las estructuras de grupos para la ordenación del agua, pero al parecer en la fase de diseño no se tuvo debidamente en cuenta si: i) cabía esperar que la formación de nuevos grupos dirigida por una ONG lograra la sostenibilidad en el período normal de duración de un proyecto; ni ii) cómo podrían desplegarse las más duraderas y cada vez más descentralizadas estructuras de la administración local, aunque estuviesen menos motivadas y dispusieran de menos recursos.

3.22 Algunas de las principales conclusiones se refieren a la necesidad de: i) analizar mejor las cuestiones institucionales y de organización; ii) diseñar proyectos a más largo plazo, que tengan períodos de inversión más largos o bien estrategias de salida apropiadas, y iii) basarse en las organizaciones y estructuras existentes, como las de la administración local. Por ejemplo, en *Armenia*, el ASP ha adoptado deliberadamente el enfoque de invertir en instituciones clave para cada componente, ya que estas organizaciones seguirán existiendo mucho después de que acabe el proyecto. En varios casos, la unidad de coordinación del proyecto ha intervenido directamente (a menudo con cierta renuencia) en el funcionamiento cotidiano de esas organizaciones, sobre todo en las fases iniciales. El proyecto también promueve más estas organizaciones que su propia labor. El resultado es que los beneficiarios ignoran en muchos casos qué es el “ASP” (o el “proyecto del FIDA”, el “personal de la UCP”, etc.) pero en cambio mantienen relaciones con el ACBA (para recibir créditos), la Fundación Aniv (para la financiación de pequeñas empresas), etc.

**En resumen:**

- Si bien el impacto en la pobreza es en general modesto, se han logrado algunas mejoras en los ámbitos tradicionales de trabajo del FIDA: la producción agrícola y la seguridad alimentaria, además de algunos ejemplos notables de construcción de carreteras, obras de riego y servicios financieros.
- La salud y la educación no son sectores importantes para las inversiones del FIDA; sin embargo se ha logrado un impacto razonable, y el abastecimiento de agua sobre una base comunitaria parece especialmente eficaz y es muy valorado por los beneficiarios.
- El impacto en el medio ambiente y los recursos de propiedad colectiva es desigual; unos pocos proyectos parecen haber abordado seriamente las muchas cuestiones conflictivas que se plantean a este respecto.
- El apoyo prestado al fomento del capital social ha conseguido que los beneficiarios de los proyectos tuvieran la “sensación” de que se había reforzado su posición, pero resulta difícil determinar su impacto institucional más amplio.

**Sostenibilidad del impacto**

3.23 La sostenibilidad se examina desde dos perspectivas principales. En primer lugar, se trata de ver si es seguro (o probable) que la corriente de beneficios obtenidos de resultados del proyecto continúen después de su cierre. Y en segundo lugar, hay que ver si es probable que los cambios institucionales que el proyecto ha inducido perduren después de su cierre.

**Cuadro 5: Sostenibilidad del impacto general y del impacto institucional**

	Elevada	Sustancial	Modesta	Insignificante	n
<b>Sostenibilidad del impacto:</b> probabilidad de que los beneficios inducidos por el proyecto perduren después de su cierre	–	61%	39%	–	18
<i>Únicamente proyectos avanzados o cerrados</i>	–	40%	60%	–	10
<b>Sostenibilidad del impacto institucional:</b> probabilidad de que los cambios institucionales (en el Estado, el sector privado y la sociedad civil) inducidos por el proyecto perduren después de su cierre	6%	35%	53%	6%	17
<i>Únicamente proyectos avanzados o cerrados</i>	–	22%	66%	11%	9

Fuente: Calificaciones del formulario 5

3.24 La sostenibilidad del impacto es sustancial en algo menos de dos terceras partes de los proyectos, pero esa proporción se reduce a menos de la mitad en los proyectos cerrados o a punto de concluir (Cuadro 5). La evaluación de la sostenibilidad probable depende en parte de las opiniones de los propios beneficiarios. No es sorprendente que en las primeras fases de un proyecto existan expectativas relativamente elevadas de que los beneficios netos que van a obtenerse sean perdurables.<sup>168</sup> Estas expectativas se modifican claramente en fases posteriores de la ejecución.

<sup>168</sup> En siete de diez (el 70 por ciento) de los proyectos que se encuentran en una fase inicial la sostenibilidad del impacto se califica de sustancial, mientras que en el 20 por ciento de los casos no recibe calificación alguna.

3.25 En el MARENASS (*Perú*), las conclusiones apoyan en general la idea de que las prácticas agrícolas que prácticamente no requieren una aportación adicional de fondos son las que tienen más probabilidades de perdurar, mientras que los instrumentos que requieren más dinero para continuar serán los más afectados. Se espera un elevado nivel de sostenibilidad de las prácticas más populares, como los sistemas de riego, los establos y los huertos. Los encuestados se han mostrado algo menos optimistas acerca de la sostenibilidad de metodologías como la utilización de asistencia técnica pagada, los concursos, los premios y las cuentas bancarias. En el CORREDOR, las respuestas de los participantes hacen pensar que van a intervenir en estas nuevas actividades comerciales durante largo tiempo. Es pronto para evaluar los niveles de fracaso aunque las perspectivas son positivas (un 78 por ciento declara que seguirá participando). En el PRODESIB (*Bolivia*) alrededor del 87 por ciento y del 100 por ciento de los encuestados de las fases 1 y 2, respectivamente, opinaron que los beneficios eran sostenibles. Es probable que los beneficios resultantes de la concesión de títulos de propiedad de la tierra se mantengan una vez estén firmemente integrados en las estructuras estatales bolivianas y no es probable que sean anulados. En *Bangladesh*, entre un 70 y un 90 por ciento de los encuestados opinan que es muy probable o seguro que continúen las cooperativas establecidas en el marco del SSWRDSP. En el AqDP, el 80 por ciento de los miembros de los grupos de acuicultura en estanques y los grupos de desarrollo comunitario creen que sus grupos van a continuar; sin embargo, los participantes en las actividades lacustres son menos optimistas y el 66 por ciento de las mujeres participantes no creen que sus grupos de desarrollo comunitario vayan a continuar. También parece probable que los beneficios resultantes del ASP (*Armenia*) se mantengan a más largo plazo. El ASP continúa muchas de las intervenciones iniciadas durante el programa predecesor (el NWASP), muchos de cuyos productos (riego, crédito agrícola) siguen utilizándose.

3.26 **Ahora bien, en determinados proyectos la sostenibilidad es motivo de preocupación.** Dos proyectos recién cerrados (el NAFP, en *Mozambique* y el PF-ACP, en el *Pakistán*) han tenido un impacto sustancial en la pobreza, pero en ambos casos se pone seriamente en duda la sostenibilidad de los beneficios netos. En el NAFP hay algunas reservas, sobre todo acerca del mantenimiento de las carreteras rehabilitadas. En el PF-ACP, no está claro que los beneficios derivados del proyecto puedan mantenerse después de su cierre: la ONG seguirá facilitando crédito, pero es dudoso que pueda seguir atendiendo otras necesidades de las comunidades. Además, ya hay informes de que hacen falta importantes obras de rehabilitación en estructuras secundarias, puesto que muchos canales de drenaje están obturados o se utilizan mal (Recuadro 5). Como en el caso de *Egipto*, es probable que los beneficios continúen, pero los agricultores no tienen muchas otras opciones y seguirán utilizando las técnicas que han aprendido —difícilmente pueden hacer otra cosa en tierras áridas—; ahora bien, si el proyecto termina, entonces se terminarán también todos los vínculos que se han establecido.

**Recuadro 5: Necesidad de planificar la sostenibilidad en el Pakistán**

En el PF-ACP, en el Pakistán, se plantearon cuatro cuestiones principales de sostenibilidad: i) ¿Durarán las inversiones?; ii) ¿Sobrevivirán las organizaciones comunitarias?; iii) ¿Sobrevivirán servicios de apoyo como el crédito?, y iv) ¿Se mantendrá la calidad de la tierra? En lo que respecta a las *inversiones*, hay indicios contradictorios. La encuesta efectuada para este estudio indica que se reducirán sustancialmente los beneficios y los ingresos de los miembros si disminuyen las inversiones. Sin embargo, el estudio sobre el impacto de 2003 encontró que muy pocos grupos habían reunido efectivamente dinero para sufragar los gastos de explotación y mantenimiento, pese a que habían dicho que lo harían.

Con respecto a las *organizaciones comunitarias*, en la encuesta y en las observaciones de la ONG se veía que las comunidades se mantenían todavía muy activas; sin embargo, el estudio sobre el impacto llegó a la conclusión de que para sobrevivir necesitarían un apoyo constante probablemente durante otros cinco años. Con todo, a excepción de la financiación en zonas rurales, los fondos destinados al apoyo social general se han reducido ahora al mínimo y se han retirado varios vehículos. Es difícil saber cómo puede continuar este apoyo. En cuanto a los *servicios de apoyo* para el crédito, si bien el fondo fiduciario continúa concediendo créditos durante cinco años, no puede considerarse que se trate de microfinanciación sostenible a largo plazo.

Todavía no puede calificarse la sostenibilidad del BADP, que acaba de hacerse efectivo, pero sobre la base de la experiencia de un proyecto anterior, cabe esperar una sostenibilidad modesta. La sostenibilidad de las *iniciativas comunitarias* es incierta y cuestionable, ya que el proyecto de seis años en Mansehra ha dejado a muchas organizaciones comunitarias jóvenes en una situación muy vulnerable y resulta difícil ver cómo la ONG auxiliar podrá sostenerlas cuando no dispone de un presupuesto claro del proyecto para las viejas comunidades en el momento en que tiene que atender a las nuevas a fin de intentar alcanzar los objetivos del BADP-II.

Hay dos cuestiones claves para la sostenibilidad. En primer lugar, en el examen no se ha encontrado ninguna estrategia de salida en la fase de evaluación *ex ante*, ni siquiera de carácter indicativo. Alguno de los prestatarios y el esforzado personal de la ONG se encargan de improvisar unas denominadas “estrategias de salida” durante los últimos meses de realización de los proyectos, mientras que, al mismo tiempo, el estricto sistema gubernamental de rendición de cuentas exige que se devuelvan, para su redistribución, todos los medios operacionales, como por ejemplo, los vehículos y, en un caso, ¡incluso las grapadoras! Más valdría denominarlas “estrategias de escape” en vez de “estrategias de salida”.

En todos los documentos de evaluación *ex ante* de los proyectos del FIDA debería figurar una estrategia de salida cuidadosamente diseñada: no concebida para contestar la pregunta formulada desde la perspectiva de la oferta, de “cómo puede retirarse el proyecto creando los menores problemas posibles”, sino centrada en la pregunta formulada desde la perspectiva de la demanda, de “qué indicadores comunitarios deberían activar la retirada gradual del apoyo prestado a cada comunidad y cómo debería gestionarse y comunicarse ese proceso”. En otras palabras, la salida no debería venir determinada por el diseño del proyecto y sus fases deberían definirse en función de los progresos realizados a nivel comunitario. Si se obliga a los planificadores a preparar una estrategia de salida, entonces tienen que abordar una serie de importantes cuestiones relativas a la entrada que con demasiada frecuencia se ocultan debajo de la alfombra.

El segundo punto relativo a la sostenibilidad es la vieja cuestión de saber si los proyectos trabajan con las organizaciones comunitarias durante el tiempo necesario para que éstas puedan alcanzar la madurez suficiente, teniendo en cuenta que es muy poco probable que el prestatario pueda seguir financiando las operaciones en la misma escala que antes. En los dos proyectos de la muestra la sostenibilidad era, y sigue siendo, precaria. La sostenibilidad de los servicios prestados por los organismos oficiales competentes es la otra cara fundamental de la moneda. Si los organismos oficiales competentes tuvieran que presentarse ante las comunidades, digamos, dos veces al año, para darles información sobre cómo tener acceso a los recursos del proyecto o del programa y responder a sus quejas y preguntas, entonces no sólo habría una mejor interacción sino también un incentivo mucho mayor a nivel comunitario para mantener las iniciativas en curso.

## Sostenibilidad del impacto institucional

3.27 **La sostenibilidad del impacto institucional es en gran medida insatisfactoria.** De los proyectos calificados (es decir, una muestra de 17 proyectos), el 59 por ciento (10 de 17) recibieron la calificación de *modesto* o una calificación inferior.<sup>169</sup> De los proyectos que se encontraban en una fase avanzada de ejecución o que habían sido cerrados, el 77 por ciento (siete de los nueve calificados) fueron considerados *modestos* o menos que eso. Hay pocos ejemplos en que el impacto institucional se considere muy sostenible. En el RFSP, en la *República Unida de Tanzania*, la sostenibilidad del impacto institucional se considera elevada. Esta calificación se basa en un análisis posiblemente optimista para un proyecto tan joven y en el supuesto de que los resultados actuales del proyecto y la evolución positiva de la microfinanciación a nivel nacional continuarán durante el próximo decenio. En el PROSAT (*Bolivia*), el crecimiento del mercado de servicios técnicos debería ser sostenible (ya que los propios grupos harán contribuciones), siempre que no haya una fuerte competencia del Estado o de las ONG en la prestación de servicios gratuitos. Tanto en el NWASP como en el ASP (*Armenia*), la sostenibilidad del impacto institucional se consideró positiva, sobretudo habida cuenta de la continuación de las asociaciones rurales para recibir créditos del Banco de Cooperación Agrícola de Armenia y del apoyo del Estado a las asociaciones de usuarios del agua.

3.28 Las razones dadas para explicar la modesta sostenibilidad son diversas. En Guinea, tanto el PD-PEF como el PD-PAPE constituyen intervenciones totalmente autónomas y no han contribuido a reforzar la administración pública (es más, las actividades del proyecto se subcontrataron en vez de llevarse a cabo en colaboración). En cuanto al PD-PEF, el contraste entre un proyecto transitorio pero bien dotado de recursos y la falta de apoyo al sector público (con escasos recursos) plantea cuestiones fundamentales acerca de la índole y el impacto del apoyo del FIDA. En Burkina Faso, el PDRSO ha tenido un impacto mínimo en el desarrollo del sector privado y la sociedad civil (insumos agrícolas, grupos de crédito, grupos de desarrollo y elaboración poscosecha). Relativamente pocos miembros actuales consideran beneficioso pertenecer a esos grupos y sus observaciones hacen pensar que no están captando nuevos miembros. También en Burkina Faso, el PAMER ha tenido un impacto insignificante en las instituciones, pero la sostenibilidad es bastante buena. En este caso particular, el proyecto ha establecido tres nuevas sucursales bancarias y parece probable que perduren una vez cerrado el proyecto.

### En resumen:

- La probabilidad de que los beneficios resultantes de un proyecto continúen una vez cerrado éste es en general modesta, especialmente cuando sólo se consideran proyectos cerrados o en fase avanzada.
- Si bien las intervenciones han creado en general nuevas instituciones, sus perspectivas de continuidad se ven afectadas por la escasa atención prestada a las cuestiones de sostenibilidad.
- Debería hacerse hincapié en unas estrategias de salida realistas, un apoyo más duradero a las instituciones y el desarrollo de proyectos sobre la base de las estructuras institucionales existentes.

## 4. Otros objetivos en materia de políticas

4.1 Además de las inversiones de los proyectos, el FIDA también intenta tener una función catalizadora. En el Plan de Acción para la Quinta Reposición de los Recursos del FIDA se afirma claramente que el Fondo debe reforzar su papel “como **fuentes principales de conocimientos** sobre la erradicación de la pobreza rural”, y en particular: i) incrementar su participación en el **diálogo y el análisis de políticas**; ii) seguir un enfoque más estructurado de la documentación y evaluación de las **innovaciones** sobre el terreno, y iii) intensificar sus esfuerzos con objeto de establecer **asociaciones estratégicas** (IET, párr. 3.20). En la Sexta Reposición se recomendó vincular más activamente la estrategia con el consenso global en torno a los ODM y con las políticas y las iniciativas de lucha contra la pobreza de los países prestarios (IET, párr. 3.24). En esta sección se examinan las contribuciones del FIDA que van más allá de las intervenciones de los proyectos, por ejemplo: los programas en los países, las

<sup>169</sup> No se ha calificado la “sostenibilidad del impacto institucional” de tres de los veinte proyectos: el AMSDP, en República Unida de Tanzania; el BADP, en el Pakistán; y el SSWRDSP, en Bangladesh.

innovaciones, el intercambio de conocimientos, las asociaciones con otras instituciones y el diálogo sobre políticas. Los datos se refieren a países (sobre la base de los documentos de trabajo correspondientes) y no incluyen información procedente de la sede del FIDA.

### Programas en los países

4.2 Si bien el FIDA ha intentado deliberadamente adoptar un estilo más programático, sus programas en los países siguen siendo poco más que un "conjunto de proyectos". Son ciertamente decepcionantes los niveles de sinergia entre los proyectos y también entre los distintos medios de ayuda (préstamos y donaciones). Sólo en la mitad de los países visitados se encontraron indicios de vinculaciones antiguas o nuevas entre distintos proyectos. En la *República Unida de Tanzania* la interrelación entre los proyectos del FIDA es parcial, con una cierta incoherencia en la cobertura geográfica, y distintos niveles de sueldos y prestaciones, y sin ningún mecanismo establecido para el diálogo entre proyectos. En resumen, la cartera parece consistir más en una serie de proyectos que en un programa integrado. Lo mismo ocurre en el *Pakistán*, donde no parece existir una relación sustancial de sinergia entre los proyectos (excepto quizás en la DAT para el Banco Federal de Cooperativas) y cada proyecto parece bastante autosuficiente. Gran parte de la sinergia que puede observarse se da más entre *componentes de un mismo proyecto* que entre proyectos o DAT.

4.3 **En algunos casos en que existe sinergia, se ha utilizado con buenos resultados.** El Perú es un ejemplo notable. La sinergia existente entre el MARENASS y el CORREDOR es considerable y el personal de ambos proyectos mantiene contactos frecuentes. Esta interrelación se ha intensificado y reforzado gracias a la labor insistente de las DAT correspondientes, en particular en el Programa para el Fortalecimiento de la Capacidad Regional de Seguimiento y Evaluación (PREVAL) y la Corporación Regional de Capacitación en Desarrollo Rural (PROCASUR), pero también en la Red FIDAMERICA. El GPP ha desempeñado un papel importante para desarrollar e integrar las intervenciones. En otro caso, la labor del FIDA en *Mozambique* presenta una buena combinación de proyectos del Fondo, aunque es de destacar la falta de apoyo presupuestario central. Constituye una cartera equilibrada de *apoyo de los proyectos, cooperación descentralizada* (a nivel provincial) y *apoyo presupuestario sectorial*. El apoyo prestado por el FIDA al ProAgri —que es un apoyo presupuestario al proyecto y al sector— ha dado al Fondo margen para beneficiarse del apoyo de otros donantes al sector agrícola y también para influenciarlo.

4.4 **En general, los fondos para donaciones están infrautilizados.** De las visitas a los países se desprenden tres temas fundamentales. *En primer lugar*, el personal de los proyectos y de los gobiernos desconoce en general la existencia de las donaciones. Eso es evidente en Guinea, Mozambique y la República Unida de Tanzania (donde se señaló una DAT en conexión con el PD-PEF pero no se encontró más información al respecto a nivel local). De manera análoga, en Egipto, el personal del proyecto y los asociados no tenían claros los criterios para solicitar esas donaciones ni cómo éstas se administran y deciden.

4.5 *En segundo lugar*, las posibilidades de sinergia a menudo no se aprovechan debido a la falta de coordinación entre la financiación de los préstamos y la de las donaciones. En Bangladesh, el SSWRSDP se ha mantenido en general aislado de las DAT y las donaciones no han aportado tecnologías ni han mantenido una interrelación con los organismos oficiales que intervienen en los préstamos, ni tampoco las unidades de ejecución de los proyectos han solicitado información o asesoramiento de las investigaciones financiadas con DAT.<sup>170</sup> En Bolivia, el personal y el director del PRODESIB consideran que las DAT han tenido sólo un impacto moderado en la realización del proyecto. La donación a la PROCASUR constituye, sin embargo, la excepción más notable, ya que se consideró muy positivo el apoyo prestado a la contratación objetiva y transparente del personal.

4.6 *Y, en tercer lugar*, las donaciones y los fondos suplementarios se utilizan con muy diversos fines, algunos de los cuales parecerían más propios de sistemas administrativos ordinarios. En Egipto, las DAT han servido para facilitar la labor en cuestiones de género y para un proyecto del FIDA en Sohag, pero en los otros casos se han concedido para facilitar la puesta en marcha de un proyecto o con alguna otra finalidad más amplia a nivel regional. En Burkina Faso, la utilización de las donaciones es bastante deficiente y decepcionante. Las DAT regionales parecen tener poco impacto o guardar escasa

<sup>170</sup> El resto de la cartera de proyectos de Bangladesh está menos aislado y el ADP tiene un componente de investigación adaptativa.

relación con los proyectos en curso y los proyectos no parecen utilizar las donaciones excepto para resolver problemas administrativos rutinarios de financiación, para los que no se requiere la flexibilidad de las donaciones y que podrían haberse resuelto mediante la presupuestación ordinaria. En Armenia las donaciones también son fuentes secundarias de financiación (en comparación con los préstamos) y su utilización ha servido de poco. En algunos casos las DAT se han utilizado para atender solicitudes urgentes de financiación (para preparar informes finales o sufragar gastos entre varios proyectos).

#### En resumen:

- Los productos e instrumentos existentes del FIDA no aprovechan todo su potencial y las limitadas opciones disponibles restringen eventuales logros.
- La utilización de donaciones y préstamos, y la sinergia entre proyectos, pueden servir para mejorar el desempeño del FIDA, pero generalmente no ocurre así.
- La dependencia casi exclusiva del modelo de proyecto tradicional limita el potencial del FIDA, especialmente para adoptar una nueva estructura de ayuda y para realzar más los éxitos.

### Innovación

4.7 La innovación se considera esencial para cumplir el mandato del FIDA.<sup>171</sup> Al tratarse de una institución financiera internacional relativamente pequeña que opera en un entorno cada vez más congestionado de ayudas al desarrollo, la realización de proyectos de desarrollo rural no basta para distinguir al FIDA de otras organizaciones internacionales de desarrollo. La posibilidad de aplicar en mayor escala las innovaciones satisfactorias y que se pueden reproducir constituye para el FIDA una manera de añadir valor a sus actividades, y también tiene un impacto directo en la pobreza.

4.8 El FIDA define la innovación en términos generales y, si bien aspira a ser una organización innovadora, la información disponible hace pensar que el FIDA tiene dificultades para desempeñar esta función. La muestra de actividades de la EEI indica claramente que, aunque hay algunos proyectos muy innovadores (y otros que contienen elementos innovadores), la gran mayoría no lo son. En conjunto, no es fácil distinguir la labor del FIDA de la de otros organismos de desarrollo. Y lo que es más preocupante, la contribución del FIDA a la captación, aprendizaje, promoción y reproducción de innovaciones parece insuficiente y poco sistemática.

4.9 El término “innovación” tiene un efecto retórico útil para el FIDA. Da la impresión de ir a la vanguardia del desarrollo y al mismo tiempo “dice a todo el mundo lo que quiere oír”. La definición adoptada actualmente por la administración y reflejada por la OE (en el ARRI correspondiente a 2003, párr. 77) ofrece un enfoque muy amplio: “elaborar métodos mejores y más rentables de abordar los problemas y las oportunidades que se presentan a las personas pobres del medio rural”. Además, no recoge ninguno de los elementos subyacentes que hacen posible la innovación, o sea el aprendizaje, el análisis y la difusión. Con este baremo, parecería probable que el juicio sobre el FIDA (o cualquier otra organización) tuviera que ser positivo: en el ARRI (pág. 24, cuadro 6) se dice que la innovación y la posibilidad de reproducción fueron calificadas de sustanciales en un 40 por ciento de las evaluaciones de los proyectos.<sup>172</sup>

<sup>171</sup> En el Plan de Acción para la Quinta Reposición de los Recursos del FIDA se indican unos objetivos claros para reforzar el papel del Fondo “como **fuentes principales de conocimientos** sobre la erradicación de la pobreza rural”, y en particular: i) aumentar su participación en el **diálogo y el análisis de políticas**; ii) seguir un enfoque más estructurado de la documentación y evaluación de las **innovaciones** sobre el terreno; iii) intensificar sus esfuerzos con objeto de establecer **asociaciones estratégicas**. (Informe sobre el examen teórico, párrafo 3.20).

<sup>172</sup> Iniciativa del FIDA para la integración de innovaciones. Una de las medidas adoptadas en respuesta a la evaluación de la innovación por parte de la OE consistió en preparar una iniciativa para la integración de innovaciones en las principales actividades del FIDA, vinculada a una promesa de contribución del Reino Unido por valor de USD 10 millones. El objetivo general de la iniciativa es aumentar la capacidad del FIDA para promover innovaciones que tengan un impacto positivo en la pobreza rural. Los tres resultados principales previstos de la aplicación de la iniciativa, que se desprenden directamente de sus objetivos centrales, son los siguientes: i) una mejora de la cultura y la capacidad de innovación del FIDA; ii) un aumento de la calidad y el impacto de las innovaciones sobre el terreno, y iii) un mejor aprendizaje de las innovaciones, y una mejor aplicación y difusión de lo aprendido. [En diciembre de 2003 se distribuyó un documento de información para la Junta Ejecutiva y estaba previsto un informe sobre la marcha de los trabajos para septiembre de 2004.]



4.10 La innovación puede definirse desde el punto de vista de: i) *crear nuevas* tecnologías o enfoques para el desarrollo, y ii) *promover nuevas* ideas y métodos de trabajo. La difusión de tecnologías y enfoques *conocidos en nuevos* lugares iii) es una de las funciones útiles que pueden desempeñar los organismos de desarrollo pero no es lo que normalmente se entiende por innovación. La diferencia entre ii) y iii) es que en el primer caso la novedad se refiere a la idea o al producto, mientras que en el otro se refiere a la situación o al lugar.

4.11 Un simple análisis de la “innovación nacional” y la “innovación local” pone de manifiesto la diferencia existente entre “*promover realmente nuevas ideas y métodos de trabajo*” y “*difundir tecnologías y enfoques conocidos en nuevos lugares*”. A nivel nacional hay claramente innovaciones (por ejemplo, un nuevo tipo de organización de microfinanciación, una nueva técnica agrícola). Lo que ocurre a nivel local, en una aldea o zona del proyecto, suele denominarse más bien extensión o transferencia de tecnología. En el cuadro 6 se pone de manifiesto que el 55 por ciento de los proyectos de la muestra pueden considerarse innovadores a nivel local, pero tan sólo en un 25 por ciento de los casos la innovación a escala nacional puede considerarse elevada o sustancial. Esto queda corroborado por la opinión reflejada en la evaluación de la innovación de la OE (párr. 20) de que la mayoría de innovaciones del FIDA no son realmente “nuevas”, aunque puedan serlo para la zona del proyecto en cuestión y de que en su mayor parte ya han sido aplicadas (eso no quiere decir “probadas”) por otros asociados o por las propias poblaciones rurales pobres.

#### Cuadro 6: Evaluación de la innovación

	Elevada %	Sustancial %	Modesta %	Insignificante %	Tamaño de la muestra
Innovación nacional	15	10	30	45	20
Innovación local	15	40	35	10	20

Fuente: Calificaciones de la EEI basadas en datos de los DTP.

4.12 Entre los proyectos de la muestra, **el programa en el Perú es un ejemplo destacado de trabajo innovador**. Cuatro proyectos peruanos (incluidos MARENASS y CORREDOR) se consideran de un elevado nivel de innovación, calificación refrendada por la evaluación temática de la programación innovadora del FIDA llevada a cabo por la OE en 2002. La EEI ha observado unas 13 “innovaciones” en lo que respecta al programa del Perú (véase el recuadro 6).

#### Recuadro 6: ¿Excepción o modelo para el futuro?

Una serie de proyectos del FIDA llevados a cabo en el Perú se consideran de un elevado nivel de innovación, empezando por el FEAS (Proyecto de Fomento de la Transferencia de Tecnología a las Comunidades Campesinas de la Sierra) y luego incluyendo otros tres incluso mejores. En la evaluación temática efectuada por la OE en 2002, que por lo demás consideró insuficiente la labor del FIDA en casi todos los aspectos necesarios para institucionalizar hábitos innovadores, se reconoció que el caso del Perú constituía una notable excepción. Las conclusiones de la EEI apoyan este punto de vista, ya que señalan 13 “innovaciones” relacionadas con el programa en el Perú, varias de las cuales se han introducido después en otros países de América Latina.

El “proceso” de innovación dista mucho de ser directo, aunque es posible distinguir cierta progresión cronológica. Cuando se efectuó la evaluación *ex ante* del FEAS en 1990, el primer proyecto del FIDA se había terminado hacía tiempo y el tercero se hallaba a medio camino de ejecución. Se consideraba que ambos pertenecían al tipo de proyecto de crédito supervisado. El actual GPP, junto con algunos consultores que tenían experiencia en el Perú, estaban decididos a intentar algo distinto, en parte porque no tenían mucha confianza en el servicio de extensión del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación.

En el FEAS intentaron enfocar la extensión de otra manera (utilizando asistencia técnica privada) y relajaron los vínculos con el crédito (con lo que muchos beneficiarios iban a financiar sus propias inversiones). Hubo una crisis imprevista que casi hizo descarrillar la iniciativa, ya que se cerró el Banco Agrario con todas sus sucursales de las zonas rurales, que era el que iba a ejecutar el proyecto. Eso obligó a reescribir el documento de evaluación *ex ante* y volver a consultar a los beneficiarios para determinar en qué circunstancias estaban de acuerdo en revisar el diseño del proyecto, de tal manera que tuviesen que aportar sus propias contribuciones para financiar una pequeña parte de la asistencia técnica y todas las inversiones comerciales y agrarias posteriores. El hecho de que el proyecto del FIDA no financiara las inversiones le daba un carácter singular y dio quizá el resultado más notable: la movilización de inversiones familiares.

Este enfoque *basado en la demanda*, según el cual los propios grupos deciden qué hacer con la AT, se aplicó también a otros proyectos. En el proyecto MARENASS pasó de ser simplemente una estrategia sensata a convertirse en un objetivo general de la programación del desarrollo. Fondos del proyecto pasaron a ser controlados a nivel local, y de este modo aumentó la eficacia de la estrategia *basada en la demanda*.

Otra innovación positiva ha sido el apoyo del proyecto a concursos entre familias y comunidades, que se disputaban premios financiados por el proyecto. Los concursos y premios empezaron a utilizarse en el Perú a finales de los años ochenta en un proyecto de desarrollo rural de la Unión Europea y luego fueron llevados a Bolivia por uno de sus promotores, que más tarde, en 1994, regresó al Perú y dirigió el equipo encargado de preparar el MARENASS. Esta innovación puede atribuirse al menos en parte al FIDA, cuya función principal fue adoptar y dar mayor realce a una idea que ya había llamado la atención.

La idea de concentrarse en zonas económicas regionales no era nueva pero el proyecto CORREDOR fue el primero en el Perú que organizó un programa importante utilizando esas zonas para distribuir sus insumos. La estrategia del Gobierno hace ahora hincapié en los corredores; el proyecto piloto INCAGRO del Banco Mundial opera en tres corredores, el proyecto PRA de la USAID opera en 11 minicorredores, un nuevo proyecto del BID utiliza también corredores, y el FONCODES (patrocinador del proyecto CORREDOR) está adoptando un sistema de distribución de fondos basada en los corredores.

Así pues corresponde al FIDA el mérito de haber iniciado o aplicado en gran escala una serie de innovaciones notables. De hecho, la labor del GPP ha sido importante, aunque él atribuye el mérito al personal del proyecto. Dicho GPP mantiene excelentes relaciones con diversos expertos en ciencias sociales (estudios en los que destacan las ciudades de Lima y Cuzco), que también desempeñaron un papel muy importante a la hora de configurar toda la serie de nuevos proyectos. Dentro del FIDA, parecería que el GPP actuó en solitario al diseñar este programa innovador. No hay ningún indicio de que recibiera algún tipo de orientación o indicación desde la Sede que le ayudara a dar forma a su plan general. Lo mejor que puede decirse de la intervención de la Sede en la preparación de este plan es que no puso objeciones al GPP y a los equipos encargados de los proyectos para llevar adelante sus iniciativas. Desde luego, la aceptación del plan por la Sede y la utilización de estos consultores durante los años noventa, así como la tramitación eficiente de los préstamos, fueron indispensables para su éxito.

4.13 Hay también ejemplos de que el FIDA promueve nuevas maneras de trabajar. En Mozambique, el NAFP está considerado como bastante innovador, aunque no son sus componentes específicos los que presentan innovaciones sino más bien el enfoque integrado del desarrollo rural: en el sector de la pesca, combinar el desarrollo comunitario general (abastecimiento de agua, salud, educación) con el apoyo directo a los pescadores artesanales (insumos, técnicas pesqueras, investigación, crédito, etc.) fue para muchos una clara innovación. Pero en general estas innovaciones han llegado tan sólo a un pequeño número de agricultores. En el WNRDP (Egipto), varias iniciativas en pequeña escala (como el uso de cultivos orgánicos para tener acceso a los mercados europeos) han sido innovadoras. En el Pakistán, el equipo encargado de administrar el PF-ACP se vio obligado a improvisar soluciones innovadoras para hacer frente a un enorme problema de desviación del agua, pero no está claro que este enfoque vaya a aplicarse de nuevo en la zona servida por el Canal Pat.

4.14 El PMD puso de relieve otras iniciativas emprendidas en países no visitados por la EEI. En el Recuadro 7 figura un ejemplo de Nepal.

#### Recuadro 7: Innovación en Nepal

Este proyecto adoptó un nuevo enfoque de la silvicultura en Nepal: la transferencia de parcelas de una hectárea de tierras forestales públicas degradadas a campesinos pobres en régimen de arriendo durante 40 años. La idea original fue de algunos silvicultores de Nepal. Una misión de diseño del FIDA reconoció las posibilidades que encerraba esa idea. Un proyecto conjunto del FIDA y los Países Bajos estudió la idea, la modificó y la amplió. El Gobierno la reprodujo en escala mucho mayor e incluyó este enfoque como prioridad del DELP.

En el éxito de la aplicación de esta innovación en mayor escala influyeron los factores siguientes:

- Un buen análisis de la situación al principio del proceso: si bien hubo algo de suerte al poder detectar la oportunidad que se ofrecía, el FIDA tiene el mérito de haber reconocido las posibilidades de la nueva idea y haberla apoyado económicamente a pesar de las fuertes críticas recibidas de otros donantes.
- Claras ventajas para los pobres: la tecnología era sencilla y asequible para los agricultores, tenía un impacto rápido y, por lo tanto, resultaba muy interesante para los beneficiarios.
- Una decidida voluntad política de cambio: un compromiso firme de los asociados del Gobierno en las primeras fases del proceso de innovación; también un decidido compromiso político de aplicar más adelante la innovación en mayor escala.
- Flexibilidad y aprendizaje: durante la ejecución se introdujeron cambios importantes en el diseño (supresión e introducción de componentes, introducción de nuevas ONG asociadas durante la ejecución; adaptación continua de la tecnología).
- Necesidad de asociados sólidos que se encargaran de la investigación y el desarrollo: el proyecto pudo disponer de un asesor técnico principal de la FAO financiado con una donación de los Países Bajos (además de su equipo) y de unas ONG locales muy innovadoras.

Fuente: Informe del PMD sobre el Primer foro de GPP.

4.15 Los datos empíricos generales de los proyectos de la muestra ponen de manifiesto que **la labor del FIDA apenas se distingue de la de otros organismos de desarrollo** y que, en varios casos, la labor del FIDA parece anticuada y desfasada con respecto a la de otros organismos de desarrollo.<sup>173</sup> Gran parte de las actividades de desarrollo consisten en llevar viejas tecnologías y métodos a las personas y las comunidades. De hecho, si bien algunas prácticas resultan nuevas para determinados lugares y aldeas, no son especialmente innovadoras en sí mismas. Por ejemplo, en *Guinea*, el PD-PEF ha introducido varias novedades para los hombres y mujeres de la zona del proyecto: utilización de tierras bajas que no se empleaban con fines agrícolas, aplicación del riego a la producción de arroz, formación de agrupaciones productivas o asociaciones financieras. Todo eso no quiere decir que el proyecto, como iniciativa de desarrollo, haya sido innovador o pueda reproducirse. En *Bangladesh*, en el SSWRDSP, la principal función innovadora del FIDA consistió en establecer un proceso de formación de asociaciones cooperativas de ordenación del agua y darles un nuevo estatuto oficial. Muchas de las prácticas y técnicas agrícolas no se habían utilizado nunca en la zona, aunque no eran nuevas en Bangladesh. La encuesta realizada por la EEI entre los beneficiarios muestra que entre un 60 y un 75 por ciento de los encuestados del SSWDRSP opinaban que las actividades del proyecto eran en su mayor parte nuevas para la población. En el AqDP la innovación principal era la adopción de medidas organizativas comunitarias y la mayor parte de los miembros consideraban que los enfoques y tecnologías utilizados eran nuevos. En el PF-ACP (*Pakistán*), el FIDA intervino en una fase avanzada del proyecto y es difícil sostener que la

<sup>173</sup> En la EPP relativa a Indonesia efectuada por la OE (párr. 120), por ejemplo, se señaló que, mientras que las ONG ya utilizaban técnicas participativas a mediados de los años ochenta, el FIDA no había integrado el enfoque colectivo y participativo en sus proyectos hasta el año 2000.

distribución de agua en las explotaciones agrícolas a nivel de base fuese un elemento innovador del FIDA, ya que en un principio debía haberse realizado con el apoyo del BAsD. Como el BADP imita proyectos anteriores, en el “Informe y recomendación del Presidente” del FIDA se dice que no hay “ningún elemento innovador”, excepto quizás algunos cambios de diseño. En la *República Unida de Tanzania*, la mitad de los encuestados del RFSP opinaron que las actividades del proyecto les resultaban muy nuevas y casi todos los administradores y asociados entrevistados consideraron probable (o muy probable) que otras personas de la zona adoptaran las actividades que les ofrecía el proyecto. Un 66 por ciento de los beneficiarios del AMSDP estimaron que las actividades del proyecto eran bastante o muy nuevas, aunque en vista de las pocas reuniones celebradas hasta la fecha, resulta difícil saber si tienen una idea bastante clara de en qué van a consistir las actividades e intervenciones del proyecto. En resumen, las opiniones de los beneficiarios acerca de la innovación reflejan más “una innovación a nivel de aldea” que “una innovación a nivel nacional”.

4.16 En el contexto de determinados países, el FIDA puede describir prácticamente cualquier iniciativa de desarrollo como “innovadora”, independientemente de su valor real. En *Egipto*, por ejemplo, dado que para la mayoría de los colonos de la zona la agricultura, o bien la agricultura en tierras nuevas, es una novedad, no resulta sorprendente que el 84 por ciento de los encuestados del EDNASP (y el 90 por ciento de los del WNRDP) estimaran que las actividades de los proyectos eran en su mayor parte o en su totalidad nuevas para ellos. Con todo, ésa no es una definición de innovación convincente y de hecho algunos asociados en los proyectos sostienen que el EDNASP no era especialmente innovador en la utilización de técnicas agrícolas, desarrollo social, etc. El WNRDP es un caso parecido. En *Armenia*, la mayoría de los beneficiarios estaban familiarizados con las actividades de cada componente de los proyectos. En realidad se aplicaron pocas tecnologías nuevas y para la rehabilitación del riego se utilizaron sistemas bastante ortodoxos. En cambio, la innovación se refiere por lo general a la “novedad” de las actividades en un contexto postsoviético, y a la difusión de esas actividades en las zonas rurales. Esto comprende la creación de un banco cooperativo de crédito agrícola y el establecimiento de la Fundación Aniv para el fomento de las pequeñas empresas. Asimismo, en un país en transición con una sociedad civil incipiente, la creación de organizaciones de base (asociaciones de regantes; asociaciones rurales; cooperativas hortícolas; grupos de acción cívica) también era algo bastante nuevo para muchos beneficiarios. La economía de mercado de posguerra de *Mozambique* ofrece oportunidades parecidas para calificar de innovadora la labor de desarrollo. En el PAMA, unos dos tercios de los beneficiarios encuestados consideraron que las actividades del proyecto eran bastante o muy nuevas para ellos. Se confirmó el carácter singular del diseño del PDIMA (el programa de información comercial), puesto que, a diferencia de programas anteriores, se refería a todos los cultivos y todas las estaciones. La idea y la promoción de equipos de evaluación de las necesidades locales, consejos consultivos provinciales del PAMA y grupos de referencia de las zonas prioritarias representan innovaciones en ambas provincias.

4.17 En resumen, hay pocos proyectos realmente innovadores. Incluso en los que lo son más, resulta difícil ver cómo contribuye el FIDA de alguna manera sistemática a la labor de creación, promoción, reproducción y adquisición de enseñanzas. En el Perú, por ejemplo, parece que el GPP (y el personal de los proyectos) desarrollaron sus actividades con bastante independencia de la Sede del FIDA, sin que haya indicios de algún intercambio o influencia de la Sede una vez aprobados los proyectos. Lo mejor que puede decirse es que la Sede no puso objeciones y dejó trabajar al GPP.

4.18 En una evaluación de la capacidad de innovación del FIDA, los resultados de un estudio cuantitativo independiente (llevado a cabo por la Universidad de Brighton) muestran que “el FIDA no resiste la comparación con una gran diversidad de organizaciones examinadas, ya que utilizando (su metodología) el FIDA quedaba clasificado en el 10 por ciento más bajo”.<sup>174</sup> La evaluación de la innovación de la OE (párr. 13) corrobora este punto de vista: “El enfoque actual de la innovación es individual, descentralizado y asistemático y está más determinado por factores particulares y aleatorios que por un proceso secuencial bien definido y aceptable. Si bien se producen innovaciones, este estilo fragmentado e irregular no es el adecuado para una buena utilización de los recursos del FIDA”. En dicha

<sup>174</sup> Informe titulado “Evaluation of IFAD’s Capacity as a Promoter of Replicable Innovations in Cooperation with other Partners”, acuerdo en el punto de culminación y resumen operativo, informe n.º 1325, noviembre de 2002, Oficina de Evaluación y Estudios.

evaluación de la OE se dijo también que la gestión de los conocimientos debía desempeñar una función crucial en el aprendizaje y la promoción de las innovaciones, pero todavía no ha alcanzado todo su potencial.<sup>175</sup>

#### Recuadro 8: Nuevos enfoques de la innovación

La administración ha respondido a los interrogantes acerca de la innovación planteados en la evaluación de la OE. Hay tres iniciativas recientes en apoyo de la innovación: la política de 2003 relativa a la financiación mediante donaciones; el programa piloto relativo a la presencia sobre el terreno; y, más concretamente, la Iniciativa para la integración de innovaciones, que ha recibido una donación de contrapartida del Reino Unido.

En una nota informativa presentada a la Junta Ejecutiva en diciembre de 2003 se decía que el *objetivo* general de la Iniciativa para la integración de innovaciones era aumentar la capacidad del FIDA de promover innovaciones que tuvieran un impacto positivo en la pobreza rural. Los tres *resultados* primarios previstos de la aplicación de la Iniciativa, que se derivan directamente de sus *objetivos* centrales, son los siguientes: i) una mayor cultura y capacidad de innovación del FIDA; ii) una mayor calidad e impacto de la innovación sobre el terreno; iii) un mayor aprendizaje de las innovaciones y la aplicación e intercambio de los conocimientos derivados de ese aprendizaje. La intención del FIDA es promover un estilo distintivo de innovación que esté basado en la demanda, sea participativo, susceptible de reproducirse, esté encaminado a las políticas, esté integrado y orientado al impacto<sup>176</sup>.

En el momento de redactar este documento se estaba preparando un proyecto de “Marco operacional para la fase principal” (EB 2004/83/R.2). Una característica fundamental de este enfoque es el reconocimiento del desafío que supone intentar cambiar los hábitos de trabajo. **“Incentivos al personal”**. La promoción de innovaciones requiere un sistema adecuado de incentivos y recompensas para motivar al personal. Un elemento importante de motivación sería conseguir tiempo y libertad para poner en práctica buenas ideas. Esto se debería reforzar mediante el reconocimiento profesional asociado con las innovaciones satisfactorias. Por consiguiente, se deberían introducir los siguientes elementos:

- recompensas no económicas para motivar al personal, desarrollo de competencias, consecución de resultados, reacciones de los beneficiarios e incentivos para el aprendizaje y el intercambio de experiencias;
- reducción del tiempo de trabajo para que el personal pueda participar en programas intensivos y actividades de capacitación y promoción de innovaciones;
- integración de la función de apoyo a la innovación en las descripciones de los puestos;
- un sistema para evaluar el desempeño del personal del FIDA relativo a la promoción de innovaciones; y
- un sistema de tutoría entre el personal subalterno y superior.” (párr. 36)

La EEI acoge con satisfacción este proyecto de documento. En vista de la necesidad claramente reconocida de reforzar el aprendizaje y cambiar la mentalidad de la institución, este enfoque se vería reforzado si el texto guardara más relación con iniciativas básicas tales como la nueva política de recursos humanos, para demostrar de qué manera los cambios a este respecto servirán para fomentar la innovación y cómo la Iniciativa para la integración de innovaciones podría redundar en apoyo de la política de recursos humanos. El enfoque también se beneficiaría de una explicación más detallada de los cambios de comportamiento que se necesitan para lograr los resultados apetecidos y de una serie de indicadores objetivos del cambio y de los resultados. También sería muy útil disponer de un marco lógico.

<sup>175</sup> En la EPP relativa a Indonesia realizada por la OE también se pone de relieve que: “...a fin de realizar programas que estén a la vanguardia del desarrollo rural y cumplir con eficacia su mandato, el FIDA debe tener más capacidad de respuesta e innovación [...] Un mejor análisis de las tecnologías conocidas durante el diseño del proyecto y un aprovechamiento crítico de la propia experiencia del FIDA (oral y escrita) mejorarían considerablemente el enfoque del FIDA, los resultados de sus programas y su credibilidad para los asociados en tareas de desarrollo”.

<sup>176</sup> “Nota informativa: Iniciativa del FIDA para la integración de innovaciones” (EB 2003/80/INF.4).

## Intercambio de conocimientos

4.19 El FIDA aspira a ser “una fuente principal de conocimientos sobre la erradicación de la pobreza” y en muchos casos “la voz de los pobres” en los foros pertinentes. Sin embargo, **hay pocos indicios de que el FIDA esté considerado como un líder en este campo; de hecho, a menudo es todo lo contrario.** En *Guinea*, el FIDA más que un líder ha sido un discípulo en lo que respecta a las tendencias del desarrollo (todavía no se aplica el sistema del marco lógico; el enfoque “Mujer en el Desarrollo” no ha dado paso a un enfoque de género más amplio; se presta escasa atención a las cuestiones ambientales). El FIDA ha hecho su propia contribución en el sector de la microfinanciación (por ejemplo, el balance de 1996), pero no ha emprendido iniciativas similares en cuestiones tan necesarias como la tenencia de la tierra, el fomento de las organizaciones de campesinos, la lucha contra la degradación del medio ambiente, etc. Algunos enfoques se han abandonado prematuramente sin analizar suficientemente las causas de su fracaso (por ejemplo, el enfoque basado en las agrupaciones) y, quizás lo más perjudicial de todo, el FIDA no ha dado la talla en un terreno en que debería tener una experiencia específica: poner a prueba el desarrollo agrícola sostenible en diferentes contextos agroecológicos y grupos sociales, teniendo debidamente en cuenta a las mujeres y los jóvenes. De manera análoga, en *Burkina Faso* no se ha logrado casi nada en lo que respecta a promoción, efecto catalizador o liderazgo, y la mayoría de las partes interesadas descartaban inmediatamente cualquier idea de que el FIDA fuese un líder. De hecho, para muchos observadores, el FIDA es incluso menos visible de lo que la presencia de sus proyectos haría pensar. En *Egipto*, sus asociados tienen claro que el FIDA es un defensor de los pobres de las zonas rurales, pero que simplemente no tiene suficiente presencia en el país para hacer grandes cosas en el sector agrícola. No hay indicios de que el FIDA desempeñe un papel de líder en Egipto.

4.20 Parte del problema es que **hay muy poca aprehensión e intercambio sistemáticos de conocimientos sobre el terreno.** En el *Pakistán*, no se vio que hubiera ninguna difusión sistemática de conocimientos del FIDA, y ni los donantes ni los prestatarios consideraban que el FIDA fuera actualmente un líder en lo que respecta a los conocimientos. Con todo, algunos donantes y asociados reconocen tener una deuda con el FIDA por su interés pionero en la pobreza rural. También en *Armenia* hay pocos indicios de que la experiencia y los conocimientos del FIDA se utilicen en actividades de promoción, para dar ejemplo de liderazgo o para conseguir un efecto catalítico dentro del país. Debido a la rapidez de las operaciones, no siempre se ha logrado una aprehensión y síntesis sistemáticas de los conocimientos, en particular fuera de un pequeño grupo de personas. El intercambio interregional de conocimientos resulta especialmente insuficiente. En *Bangladesh*, los dos proyectos de la muestra no han logrado difundir conocimientos y experiencias más allá de los organismos de ejecución y sus asociados. En general, ningún proyecto ha establecido sistemas para poder aprehender con rigor experiencias y enseñanzas. Se obtuvieron conclusiones similares en Bolivia, Mozambique y la República Unida de Tanzania.

4.21 Cuando se produce un intercambio de conocimientos, suele basarse en la experiencia de proyectos anteriores.<sup>177</sup> Además, algunos de los ejemplos más prometedores de gestión de los conocimientos tuvieron lugar en *Mozambique*: i) el intercambio de conocimientos está mejor estructurado entre la Sede del FIDA y los diversos proyectos, sobre todo en su fase inicial; ii) el programa de capacitación del FIDA y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en Turín para directores y personal de proyectos se citó constantemente como uno de los ejemplos más útiles de transferencia de conocimientos de la Sede del FIDA a nuevos proyectos, y iii) también está previsto el intercambio de conocimientos entre proyectos del FIDA a nivel regional, por medio de los seminarios anuales de ejecución regional del FIDA y la UNOPS.

---

<sup>177</sup> En *Burkina Faso*, el PAMER ha aprendido de un proyecto similar en el Senegal y utiliza proyectos en países vecinos para capacitar y enseñar al personal. En Egipto, el FIDA ha ido aprendiendo progresivamente de la experiencia adquirida en Minya y Fayoum y la ha incorporado en el diseño del Proyecto de Intensificación de la Producción Agrícola. En *Bolivia*, los documentos de diseño de ambos proyectos reflejan enseñanzas derivadas de otros proyectos y en las entrevistas con los coordinadores y el personal de los proyectos se confirmó que conocían las experiencias anteriores. De manera análoga, en *Bangladesh*, la cartera de proyectos del país se ha basado en experiencias anteriores, tanto de proyectos del FIDA como de otras actividades generales realizadas en el país.

**En resumen:**

- La aspiración del FIDA de convertirse en “una fuente principal de conocimientos sobre la erradicación de la pobreza rural” se ve gravemente afectada por la aprehensión limitada (y asistemática) de las experiencias y conocimientos sobre el terreno.
- Esto reduce además el potencial del FIDA para defender los intereses de los pobres de las zonas rurales

**Asociaciones con otras instituciones**

4.22 En todos los DTP, el sentimiento general es que **el FIDA se mantiene distante y está desconectado de posibles asociados**. En algunos países, esta distanciamiento resulta especialmente grave en el contexto de las iniciativas de armonización entre donantes. En la *República Unida de Tanzania* (véase el recuadro 9), todos los donantes encuestados y varios informadores del Gobierno y del sector privado consideran que el FIDA está casi totalmente desconectado de los cambios muy significativos que se están produciendo en las relaciones entre el Gobierno y los donantes durante los últimos años. Y lo que es aún más grave, el *modus operandi* tradicional del FIDA se considera regresivo y en contradicción con el nuevo contexto de coordinación de la ayuda internacional en el país. Tres proyectos recientes preparados por el FIDA han encontrado la intensa oposición de distintos asociados, por cuestiones que van desde los procedimientos de identificación y formulación hasta algunas cuestiones de diseño.

**Recuadro 9: Los nuevos enfoques de planificación y gestión de la ayuda representan un desafío para el modelo tradicional de las actividades del FIDA**

La República Unida de Tanzania es actualmente uno de los países de bajos ingresos más avanzados, y el Gobierno y los donantes están trabajando constantemente para sustituir las modalidades de ayuda tradicionales mediante proyectos por un sistema interno basado en un diálogo creciente, perspectivas comunes y enfoques armonizados de las reformas políticas y organizativas y la financiación. Este proceso se encuentra en una fase distinta en cada país pero las tendencias son muy similares: una intensificación del diálogo a nivel local, que permite a los donantes unificar el apoyo a las políticas de reforma del sector público; enfoques sectoriales oficiales; disposiciones para la financiación común de intervenciones acordadas y presentación de informes armonizados y, en los casos más avanzados, apoyo presupuestario.

El COSOP (octubre de 2003) ofrece algún consuelo verbal al afirmar que la programación del FIDA se armoniza con los procesos nacionales, pero la realidad es muy distinta. La estrategia de desarrollo del sector agrícola se hace operativa en el Programa de desarrollo del sector agrícola. Dicho programa es un proceso, no un documento, y es importante comprender el carácter complejo y problemático de ese proceso en la República Unida de Tanzania.

Se reconoce en general que resulta más complejo y difícil lograr progresos en los enfoques sectoriales del desarrollo agrícola y rural que en los sectores sociales. Intervienen más ministerios, normalmente con intereses contradictorios; definir las funciones que corresponden al sector público y al privado es mucho más problemático; a algunos ministerios fundamentales puede serles más fácil reducir personal o suprimir actividades que gestionar el aumento de recursos que suele recompensar la participación de los ministerios de salud y educación en las estrategias sectoriales. Además, en la República Unida de Tanzania, como en otros lugares, el Programa de desarrollo del sector agrícola se inscribe en una compleja red de otras reformas: el programa de reforma de la administración pública; la reforma de la planificación y ejecución del presupuesto y los sueldos y, lo que es más importante, la iniciativa de descentralización del Gobierno y el programa de reforma de la administración local. Como es sabido, la interrelación entre las estrategias sectoriales y la descentralización es muy difícil de diseñar y aplicar en todos los países y ahora se está produciendo un tira y afloja constante entre los ministerios competentes y la oficina encargada de la administración local. El punto central (subrayado por todos los donantes y los informadores de los ministerios clave) es que, a falta de una presencia y una autoridad descentralizada en el país, el FIDA no tiene ninguna posibilidad de comprender siquiera la evolución de estas cuestiones día a día y mucho menos de conseguir que su programación sea coherente con ellas. La implicación del COSOP de que hay una estrategia agrícola fija de la que Roma puede deducir de algún modo prioridades programáticas apropiadas es un considerable error.

En este contexto está claro por qué los asociados fundamentales consideran que el FIDA no sólo está desconectado sino que es potencialmente regresivo. La cuestión central es el *modus operandi* tradicional del FIDA para la programación, la identificación y la formulación de actividades. El FIDA no parece haber asumido la índole de las relaciones que se han ido estableciendo entre el Gobierno y los donantes en la República Unida de Tanzania durante los cinco últimos años.

4.23 Las denominadas “asociaciones” del FIDA frecuentemente no van mucho más allá de las relaciones contractuales o bien se limitan a un grupo básico de organismos de ejecución. En el *Perú* el FIDA no tiene auténticas asociaciones. Tanto el MARENASS como el CORREDOR han tenido mucha influencia y establecido relaciones con otras instituciones que van más allá de la estructura del proyecto, pero eso se ha debido más a la reputación de innovación y eficacia de los proyectos que a su determinación de buscar asociaciones con otras entidades. En *Burkina Faso*, ninguna de las asociaciones ha contribuido de manera significativa a los objetivos fijados en las Reposiciones Quinta y Sexta. De hecho, las asociaciones con servicios gubernamentales no han producido cambios sostenibles y las concertadas con el sector privado se han limitado a terminar los trabajos contratados. Cabe señalar que la asociación del PDRSO con el Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo (SNV) y el FBS fue considerada negativa (por esos asociados), al igual que la imposibilidad de establecer una relación con un proyecto complementario vecino del Organismo Alemán para la Cooperación Técnica (GTZ). Asimismo, en *Guinea* las relaciones con el sector público a nivel central han sido formales o inexistentes. Sobre el terreno, esa relación ha consistido en la subcontratación de actividades, no en el establecimiento de una colaboración real (con intercambios de opiniones y un estudio conjunto de las necesidades, una planificación y ejecución concertada de actividades, una supervisión y un análisis conjuntos). En *Egipto*, a excepción del asociado principal para la ejecución, está menos claro cuán amplia y creativa ha sido la relación del FIDA con otras entidades, incluso con asociados sustanciales en los proyectos que se examinan.

4.24 En algunos casos se están estableciendo relaciones con ministerios de los países anfitriones, aunque no está claro que el FIDA haya tenido alguna influencia política particular en este contexto. En *Egipto*, por ejemplo, las relaciones entre el FIDA y el Ministerio de Agricultura y Recuperación de Tierras son buenas y se reconoce que hay un diálogo y un respeto mutuos que permiten la crítica positiva recíproca.

4.25 En la República Unida de Tanzania y en Mozambique, los oficiales de enlace han contribuido a mejorar las relaciones con los donantes asociados fundamentales. La información procedente de Mozambique y la República Unida de Tanzania indica que el nombramiento de oficiales de enlace autóctonos, relativamente jóvenes y con poca experiencia contribuye a facilitar la comunicación. Pero no tienen prestigio, ni autoridad para la selección, formulación o realización de actividades ni pueden hablar en nombre del FIDA. En *Mozambique*, el FIDA apoya el Programa de Inversiones en el Sector Agrícola (ProAgri) y las relaciones con los donantes asociados son buenas, influidas posiblemente por el hecho de que los donantes se muestran ahora más circunspectos acerca de los beneficios del apoyo sectorial y general al país. Sin embargo, antes de la apertura de la oficina de enlace del FIDA en Mozambique hace dos años no había ningún mecanismo oficial para el intercambio de experiencias entre los proyectos del FIDA y los de otros donantes. Desde que se abrió la oficina del FIDA, el Fondo está ahora representado en siete foros permanentes.

**En resumen:**

- Las asociaciones del FIDA sobre el terreno son a menudo poco más que relaciones contractuales y la organización en su conjunto puede parecer a veces distante y desconectada de las instituciones y organismos fundamentales.
- Los oficiales de enlace han contribuido a mejorar algunas relaciones, pero hay que hacer más para mejorar las conexiones entre la Sede del FIDA y las actividades sobre el terreno.



## Diálogo sobre políticas

4.26 En algunos casos se ha conseguido un impacto en las políticas. En *Bangladesh*, el impacto más notable (en el SSWRDSP) fue la función clave desempeñada por el proyecto para iniciar y facilitar la preparación de nuevas directrices sobre la ordenación participativa del agua en el país, algo que es ahora obligatorio para todos los proyectos de ordenación de los recursos hídricos. El proyecto ha contribuido también a la formulación de la política nacional del agua. El RFSP en la *República Unida de Tanzania* ha tenido un papel significativo en la reforma de la política nacional del microfinanciación y organización de cooperativas, mientras que el NAFP en *Mozambique* ha influido notablemente en algunas cuestiones normativas, en particular: i) la adopción de una política y estrategia nacional de pesca; ii) la nueva legislación para legalizar los comités de cogestión pesquera, y iii) una nueva política y legislación sobre zonas y redes de pesca. El PAMA en *Mozambique* ha conseguido también importantes logros, por ejemplo: i) un proyecto de ley sobre el registro de asociaciones de agricultores; ii) un documento de posición sobre la modificación de la política de concesiones agrícolas.

4.27 En general, **los datos disponibles a nivel nacional indican que el FIDA no ha intervenido mucho en el diálogo sobre políticas**. Esto guarda una estrecha relación con los resultados insuficientes conseguidos por el FIDA en la gestión de los conocimientos y las asociaciones con otras instituciones (véanse las secciones anteriores). En el *Pakistán* hay pocos indicios de un diálogo significativo sobre políticas en relación con ambos proyectos de la muestra. En el PF-ACP, es sorprendente que no se intentara abordar la cuestión de la distribución poco equitativa de la tierra (y los problemas de las relaciones con los arrendatarios), dado su gran impacto en la pobreza. De manera análoga siguen sin resolverse cuestiones políticas relacionadas con el mantenimiento que deberían recibir mayor atención. También en el caso del BADP, hay cuestiones importantes del diálogo sobre políticas que deberían tenerse más en cuenta, como por ejemplo: el control de los tipos de interés para los prestatarios (en lo que respecta a la microfinanciación) y las consecuencias del proceso de descentralización actualmente en curso en el *Pakistán*. Igualmente en la *República Unida de Tanzania*, a pesar de los logros del proyecto RFSP, ningún informador del Gobierno o de los donantes podía citar ejemplos de la repercusión institucional del FIDA en las políticas nacionales, ni de la función catalizadora o del liderazgo del FIDA en la reducción de la pobreza rural. En el examen teórico se llegó a la conclusión de que el COSOP de la República Unida de Tanzania era “un mal vehículo para comunicar la estrategia del FIDA en el país” y esto parece verse corroborado por el mínimo impacto que ha tenido en el Gobierno y los organismos donantes. En *Egipto*, la EEI no encontró datos que reflejaran algún impacto importante de las iniciativas políticas del FIDA; para aspirar a ser un organismo líder en un determinado sector es preciso disponer de un nivel de recursos y una capacidad de intervención que el FIDA claramente no tiene. El FIDA podría tener un impacto mucho mayor en la cooperación durante la fase de ejecución, discutiendo con sus asociados los cambios que es preciso introducir y aprendiendo del trabajo en colaboración. Además, el diálogo con organizaciones asociadas en Egipto era muy insuficiente y el FIDA carecía de instrumentos tangibles para la capacitación y la práctica. Se informó de que la situación era similar en Armenia, Bolivia, Burkina Faso y Guinea.

4.28 El FIDA sigue teniendo grandes posibilidades de contribuir a las políticas de los países. En el Perú, a pesar del éxito del proyecto MARENASS, no se ha generado un diálogo sobre las políticas de desarrollo rural ni a nivel local ni a nivel sectorial. Esta situación está empezando a cambiar con una campaña de publicidad más agresiva del PREVAL, incluido el nuevo libro *Diez claves de éxito para el desarrollo rural*. Algunas partes interesadas estimaban que el FIDA tenía suficiente experiencia para ejercer influencia pero no la utilizaba (por ejemplo, desde un nivel superior al del GPP). En *Armenia*, tanto el NWASP como el ASP han contribuido a cambiar el entorno institucional con la creación del único banco cooperativo (y principal suministrador de crédito rural) existente en el país, y de la Fundación Aniv, que concede préstamos a pequeños empresarios y negocios primerizos (mientras que otras entidades se han centrado más en la mediana empresa).

**Recuadro 10: El impacto en las políticas depende de una ejecución y aplicación sostenibles**

La experiencia del FIDA en Mozambique muestra que los cambios de políticas realizados sin prestar atención a la ejecución y la aplicación difícilmente van a causar impacto. Una insistencia persistente en la reforma de las políticas por medio del Proyecto de Desarrollo de la Pesca Artesanal en Nampula contribuyó por lo menos a cinco modificaciones distintas de la política pesquera: 1) la introducción de una zona de exclusión de tres millas para los arrastreros a fin de ampliar los caladeros para la pesca artesanal; 2) la reducción de los derechos de importación y los impuestos para los insumos pesqueros; 3) una nueva ley sobre las luces de malla mínimas a fin de prohibir la utilización de redes de mosquitero; 4) la legislación para promover la cogestión comunitaria de los recursos pesqueros, y 5) la renuncia a un período de veda en la provincia de Nampula a fin de permitir que los pobres pesquen todo el año. Sin embargo, con algunas excepciones, muchos de esos cambios no han podido aplicarse ni llevarse a la práctica quedando limitado su impacto sobre el papel.

Por ejemplo, a fin de fomentar la aplicación de la nueva zona de prohibición de los arrastreros, el NAFP proporcionó una lancha patrullera y diversos medios de vigilancia al Departamento de Administración Pesquera. Sin embargo, cuando terminaron los suministros del NAFP una vez cerrado el proyecto, el Gobierno también interrumpió la vigilancia de arrastreros por falta de recursos. Los resultados fueron los que cabía esperar: la infracción continua de la nueva ley por los buques pesqueros industriales y los conflictos constantes entre éstos y los pescadores artesanales. Las grandes embarcaciones siguen faenando en los caladeros reservados para la pesca artesanal destruyendo artes de pesca y causando a veces accidentes mortales entre los pescadores artesanales que se hacen a la mar.

La experiencia adquirida plantea una cuestión importante acerca de la eficacia y la sostenibilidad de los cambios normativos. El Gobierno de Mozambique trata la zona de exclusión de arrastreros y la vigilancia de las aguas nacionales como asuntos de máxima prioridad pero carece de medios para aplicar sistemas de control eficaces y sostenibles. En la actualidad, el Gobierno se propone establecer un sistema de vigilancia naval por satélite gracias a fondos procedentes de la Comunidad Europea, pero la Comunidad no proporciona lanchas patrulleras y el Departamento es ya consciente de que va a tener que aplicar unas medidas incompletas. Es en esos aspectos que el FIDA podría generar un valor añadido, ayudando a proyectos más antiguos a seguir adelante con el proceso de desarrollo institucional. Un proyecto que pretenda efectuar un cambio normativo es incompleto si no impulsa la creación de capacidad sostenible para que las autoridades competentes puedan poner en práctica sus políticas.

Otro fracaso fue la supresión de los períodos de veda con objeto de beneficiar a los pescadores pobres de Nampula, ya que no se disponía de un mecanismo eficaz para excluir a los ricos. De este modo quienes se han beneficiado han sido las empresas pesqueras industriales y los pescadores de fuera de la provincia, y se teme que ahora los recursos pesqueros de la zona puedan agotarse incluso con mayor rapidez. Se trata de un caso típico de buenas intenciones que dan malos resultados.

El ejemplo anterior sugiere algunas funciones adicionales que el FIDA podría desempeñar. En primer lugar, está clara la necesidad de abordar las cuestiones relacionadas con la ejecución y aplicación de las políticas además de su desarrollo y modificación. En segundo lugar, el FIDA debería apoyar un seguimiento y un examen constantes de los resultados de las nuevas políticas. Por lo general existe la oportunidad de revisar las políticas en función del ciclo de planificación quinquenal de los gobiernos, que normalmente está vinculado a las elecciones generales. Los resultados de la labor del FIDA podrían incorporarse estratégicamente a este proceso.

## 5. Resultados de los proyectos

5.1 Algunos proyectos de la cartera del FIDA han dado resultados excelentes, pero otros muchos no son satisfactorios. En el cuadro 7 figura un resumen de las principales calificaciones de los resultados de los proyectos que se derivan de las evaluaciones. En cuanto a su pertinencia para los objetivos institucionales y las prioridades de desarrollo de los países, los proyectos financiados por el FIDA funcionan bien. Todos los proyectos evaluados intentaron reducir la pobreza, directa o indirectamente, y la reducción de la pobreza es una de las prioridades, si no la principal, de la mayoría de los países prestatarios del FIDA. La eficacia es sustancial en dos terceras partes de los casos, pero una tercera

parte de los proyectos no logran los objetivos de desarrollo previstos. La eficiencia es satisfactoria (elevada/sustancial) en sólo en la mitad de los proyectos evaluados y menos que satisfactoria en el resto. Naturalmente los proyectos financiados por el FIDA dependen sobremanera del desempeño del prestatario para una ejecución adecuada. En la mayoría de los proyectos examinados en la EEI, el prestatario tiene un desempeño razonable, aunque hay claros márgenes de mejora. La calificación del desempeño conjunto de las IC y del FIDA es algo inferior a la de los prestatarios, lo que se debe principalmente a problemas de supervisión y a la tardanza del FIDA en corregir los proyectos deficientes. Si bien en la muestra figuran algunos proyectos sobresalientes, la EEI considera que el modelo operativo actual no consigue en general mejorar los resultados de los proyectos.

**Cuadro 7: Resumen de las calificaciones de los resultados de los proyectos**<sup>178</sup>

(tamaño de la muestra: 20 proyectos)	Elevados	Sustanciales	Modestos	Insignificantes	n
<b>Pertinencia:</b> la medida en que el proyecto se ajusta a las prioridades de desarrollo del país, la estrategia del FIDA y las necesidades de los beneficiarios.	60%	40%	–	–	20
<b>Focalización:</b> la medida en que el diseño se centró en las personas adecuadas con actividades apropiadas.	10%	55%	35%	–	20
<b>Eficacia:</b> el logro (efectivo o previsto) de los objetivos de las actividades de desarrollo.	–	67%	33%	–	18
<b>Eficiencia:</b> la conversión económica de insumos o recursos en resultados y productos.	20%	25%	50%	5%	20
<b>Desempeño del prestatario:</b> el desempeño general de la administración y los ejecutores del proyecto.	25%	35%	40%	–	20
<b>Desempeño de la IC y el FIDA:</b> el desempeño general del FIDA y de los supervisores.	10%	45%	45%	–	20

Fuente: Calificaciones de la EEI (formulario 5).

5.2 **Los resultados de los estudios de la EEI en los países son muy similares a los del ARRI elaborado por la OE en 2003.** En lo que respecta a los resultados de los proyectos (pertinencia, eficacia y eficiencia) los resultados agregados son bastante similares, al igual que en lo que respecta al impacto en la pobreza rural y la sostenibilidad (véase el cuadro 8). Esto viene a corroborar las conclusiones de la EEI, en especial ya que en el ARRI se examina un diferente subconjunto de proyectos del FIDA.<sup>179</sup> El ARRI se basa en cuatro programas en los países, dos cuestiones temáticas y un tema institucional evaluado en 2003. Además de los estudios en los países (20 proyectos, 10 países), la EEI utiliza también datos de un examen teórico de 42 proyectos en 21 países.

<sup>178</sup> Las clases modales aparecen sombreadas. La columna “sin calificar” se refiere a proyectos en sus primeras fases de ejecución, en que se consideró inapropiado calificar la eficacia (además del impacto y de la sostenibilidad): el BADP, en el Pakistán, y el AMSDP, en República Unida de Tanzania.

<sup>179</sup> Aunque en el ARRI y en la EEI se evaluaron diferentes proyectos tanto en Burkina Faso como en Guinea.

**Cuadro 8: Comparación entre los resultados de la EEI y los del ARRI elaborado por la OE en 2003**

<i>Elevado y sustancial</i> %	Muestra de la EEI	ARRI 2003	ARRI 2002
Pertinencia	100	90	80
Eficacia	67	70	60
Eficiencia	45	50	50
Impacto en la pobreza	55	50	50
Sostenibilidad del impacto	61	50	40

Fuente: ARRI, 2003.

5.3 Resulta difícil comparar el desempeño del FIDA con el de otras organizaciones de desarrollo porque faltan datos directamente cotejables. Muchas IFI (el BAfD, el BAsD y el BID) y otros organismos de desarrollo no desglosan los datos relativos al sector rural. Por consiguiente, lo que más fácilmente puede compararse con el FIDA es la cartera de proyectos rurales del Banco Mundial. En cuanto a los proyectos terminados, las cifras del Banco Mundial indican que entre 1994 y 2003 una media del 67,5 por ciento de los proyectos del sector rural dieron unos resultados satisfactorios, mientras que el porcentaje para el conjunto de la cartera fue del 68,9 por ciento.<sup>180</sup> En el año 2002 el porcentaje de resultados satisfactorios en los proyectos rurales aumentó al 81 por ciento, debido a los considerables esfuerzos realizados por el Banco para elevar la calidad de la cartera de proyectos en el sector rural. La calificación de los resultados del Banco se basa en una combinación de la pertinencia, la eficacia (efectividad) y la eficiencia. Si se calcula el promedio de los resultados de la EEI relativos a los 20 proyectos y los tres criterios mencionados se obtiene una “calificación equivalente” del 70,7 por ciento para el período en cuestión, que es muy similar a la estimación del Banco. Si la estimación se limita a los proyectos terminados, la cifra correspondiente al FIDA desciende al 61 por ciento. La muestra de proyectos terminados es muy reducida y debe considerarse que la comparación tiene, como mucho, valor indicativo, pero la conclusión es que, si bien el FIDA afirma trabajar de manera distinta a la de otras organizaciones como el Banco Mundial, no puede darse por satisfecho con los resultados de sus proyectos.

### **Pertinencia de las inversiones del FIDA**

5.4 En general, hay una elevada congruencia entre las inversiones de los proyectos y las prioridades de desarrollo de los países, las estrategias del FIDA y las necesidades de los beneficiarios.<sup>181</sup> Esto no es especialmente sorprendente, ya que las prioridades de desarrollo de los países se expresan a menudo en términos generales y las expectativas de los beneficiarios son con frecuencia elevadas. En *Mozambique*, por ejemplo, los objetivos del PAMA (promover los vínculos con los mercados agrícolas) coinciden claramente con la estrategia del Gobierno de comercializar la agricultura de pequeñas explotaciones y con su determinación de liberalizar la economía. De hecho, el Gobierno ha reducido la intervención directa en los mercados agrícolas con mayor rapidez de lo que crece el sector privado, creando así un vacío en el sistema de comercialización en el cual desarrolla sus actividades el PAMA. En la *República Unida de Tanzania*, casi todos los encuestados del RFSP y del AMSDP informaron de que sus proyectos son extremadamente o muy importantes para sus vidas. Eso concuerda totalmente con el conjunto de respuestas de los beneficiarios (cuadro 9), pero parece una respuesta sesgada por un fuerte deseo de agradar; el AMSDP hace poco que ha empezado sus operaciones sobre el terreno, en marzo de 2004, y la mayoría de los grupos han tenido tan sólo una reunión inicial con los organizadores contratados (organismos asociados).

<sup>180</sup> Este porcentaje se refiere al número de proyectos satisfactorios, no al volumen de los desembolsos. La cifra ponderada por los desembolsos es más elevada tanto para los proyectos rurales como para el conjunto de proyectos del Banco.

<sup>181</sup> En cuatro proyectos (PRODESIB, PROSAT, NWASP y ASP) se señala un elevado grado de congruencia con los documentos estratégicos del FIDA (el Marco Estratégico, la estrategia regional pertinente y el COSOP), aunque ello se debe en parte a que el diseño del proyecto es anterior a esas estrategias.

**Cuadro 9: Evaluación de la pertinencia según los beneficiarios**

(tamaño de la muestra: 20 proyectos)	Pertinencia: De toda la ayuda necesaria para mejorar su vida, ¿cuán importante es para usted este proyecto?					
	Extremadamente importante	Muy importante	Bastante importante	No es realmente importante	Otros	n
Proyectos avanzados o cerrados	19%	49%	25%	7%	‘	701
Proyectos iniciales o intermedios	36%	37%	20%	6%	2%	775
<b>Todos los proyectos</b>	<b>28%</b>	<b>42%</b>	<b>22%</b>	<b>7%</b>	<b>1%</b>	<b>1 476</b>

Datos: Datos de la encuesta de la EEI entre los beneficiarios (formulario 4).

5.5 Si bien las prioridades del desarrollo son a menudo generales, y las expectativas de los beneficiarios elevadas, **los enunciados estratégicos del FIDA no son una buena guía para la selectividad operacional**. En el examen teórico de la EEI (pág. 16) se señala lo siguiente acerca del Marco Estratégico para 2002-2006: “El marco intelectual y normativo es enormemente permisivo, pues autoriza prácticamente todo y apenas descarta nada. Su repercusión en los proyectos [...] no se distingue fácilmente y sería difícil descartar la “adecuación” en casi todos los casos”. En el mismo informe se considera que las estrategias regionales desempeñan una función esencial, sobre todo llenando parte del vacío estratégico u operacional dejado por el Marco Estratégico. Con todo, se señalaron algunas deficiencias importantes, como el reconocimiento limitado de las mejores prácticas y conocimientos internacionales acerca del crecimiento económico y la reducción de la pobreza rural a nivel regional, además de una falta de indicadores claros para supervisar los progresos con referencia a los objetivos regionales (*ibíd.*, págs. 16 y 17).

5.6 Los COSOP no constituyen el filtro estricto que se necesita en el momento de identificar los proyectos. En el examen teórico se señalan varias deficiencias generales de los COSOP (que se resumen en el cuadro 10), pero lo más importante es que estas estrategias por países no limitan ni configuran debidamente los proyectos en tramitación. En el *Pakistán*, por ejemplo, la selección de cuestiones, las limitaciones y las direcciones prioritarias del COSOP son por lo general muy convincentes, pero el paso a un programa de préstamo parcialmente definido e integrado por tres proyectos resulta abrupta e inconexa. No hay ninguna explicación explícita de los filtros estratégicos al proceso de selección y en ninguna de las descripciones de los tres proyectos potenciales se examina la oportunidad de mantener un diálogo sobre las políticas más idóneas o de fomentar el acceso a los recursos. En el *Perú*, el COSOP es prácticamente invisible, aunque no así el FIDA (ya que el GPP el país es una persona muy respetada entre quienes trabajan en pro del desarrollo rural del Perú).

**Cuadro 10: Conclusiones fundamentales del examen teórico de los COSOP**

Cráterios	Cuestiones clave
Pertinencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tan sólo el 50 por ciento de los COSOP fueron calificados de satisfactorios en cuanto a su coherencia con las prioridades nacionales y las estrategias de reducción de la pobreza, aunque bastantes se prepararon antes de ultimar los DELP nacionales</li> <li>En una proporción relativamente elevada de los COSOP no se dio una descripción adecuada de la función especial que desempeña el FIDA en el desarrollo del país (los COSOP posteriores recibieron una calificación peor a este respecto).</li> </ul>
Eficacia	<ul style="list-style-type: none"> <li>Los COSOP eran más deficientes en el análisis de la gobernanza y de las cuestiones institucionales.</li> <li>Va un aumento, pero falta claridad y coherencia en los objetivos de los COSOP y la estructuración de los indicadores</li> </ul>
Eficiencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>Los COSOP resultan menos adecuados en la justificación de innovaciones y la realización de actividades en mayor escala, o en su influencia y efecto catalizador sobre otras entidades</li> <li>El 80 por ciento de los COSOP fueron considerados insatisfactorios en cuanto a las disposiciones de seguimiento y evaluación de los programas y estrategias.</li> </ul>

Fuente: Examen teórico de la EEI (págs. 18 a 21); muestra de 21 COSOP.

5.7 En ocasiones, las deficiencias en los filtros estratégicos y los procedimientos de identificación han llevado al FIDA a tomar decisiones discutibles en materia de inversiones. La pertinencia evaluada por la EEI da una medida de la “congruencia” con las prioridades de desarrollo nacionales, la estrategia del FIDA y las necesidades de los beneficiarios. No indica si la inversión del proyecto constituía el mejor uso posible de los recursos (que pudiera haberse concebido en el momento de formular el proyecto). Al menos en una cuarta parte de los proyectos examinados hay fuertes reservas acerca de si la decisión de efectuar la inversión fue correcta (véase el recuadro 11).<sup>182</sup> Esto se explica por diversas razones: i) en el Pakistán: fuertes dudas de que los proyectos no se ajusten a los objetivos del FIDA; ii) en la República Unida de Tanzania: el enfoque tradicional de los proyectos del FIDA está en contradicción con el enfoque sectorial de los donantes; iii) en Egipto: el apoyo unilateral del FIDA al Gobierno lo coloca en una posición más difícil para poner en práctica una agenda de desarrollo más conveniente.

#### Recuadro 11: Reservas acerca de las decisiones del FIDA en materia de inversión

En el *Pakistán*, los beneficiarios del PF-ACP califican de elevada la pertinencia de éste para sus vidas, pero en otros aspectos el proyecto no supera el nivel de “modesto”. Esto se debe a las dudas existentes acerca de su adecuación al objetivo del FIDA de reducir la pobreza rural:

- no está orientado hacia las zonas más pobres de la provincia;
- el proyecto tiene una baja tasa de rendimiento para apoyar el argumento del crecimiento económico;
- el impacto que el abastecimiento de agua tiene sobre la equidad se ve influido por la distribución de la propiedad de la tierra;
- el proyecto no intenta abordar las causas de fondo de la pobreza (una desigual distribución de la tierra).

También hay algunas reservas acerca del BADP, por ejemplo en lo que respecta a la pertinencia de la agricultura y la ganadería para el grupo-objetivo, cuando estas actividades actualmente aportan tan sólo un 20 por ciento de los ingresos rurales.

En *Egipto* existe, por una parte, una clara consonancia entre lo que el Gobierno quiere conseguir y la contribución que puede hacer el FIDA: ayudar en la recuperación y la colonización de nuevas tierras y facilitar medios de subsistencia viables para los desposeídos y desocupados. Por otra parte, el desarrollo de las zonas desérticas recuperadas no deja de plantear controversias, y la intervención del FIDA en la agricultura no es necesariamente la máxima prioridad de muchos de los beneficiarios (que carecen de infraestructuras y servicios básicos). De hecho, hay un debate acerca de si el FIDA trabaja con las poblaciones más pobres de Egipto, ya que los agricultores del Alto Egipto son aún más pobres y son cada vez más los organismos que se ocupan de esta región.<sup>183</sup> Además, el Ministerio de Agricultura y Recuperación de Tierras no es un asociado natural para la planificación y la intervención participativas de abajo arriba, ni para los aspectos más innovadores del desarrollo comunitario y la labor relacionada con el género. Un paso adelante podría consistir en enseñar al Ministerio la labor innovadora que llevan a cabo organizaciones no gubernamentales como CARE, cuyas investigaciones prácticas sobre cultivos comerciales para pequeños agricultores del Alto Egipto han recibido recientemente una donación del Banco Mundial.

#### En resumen:

- Las inversiones del FIDA son coherentes en líneas generales con las prioridades de los países, las estrategias del Fondo y las necesidades de los beneficiarios.

<sup>182</sup> Resulta problemático dar cifras exactas, ya que las reservas se refieren a determinados proyectos y también a enfoques más generales a nivel nacional. La estimación “una cuarta parte” se basa en al menos cinco de los veinte proyectos (25 por ciento) o en tres de los diez países (30 por ciento).

<sup>183</sup> En cuanto al conjunto del programa en Egipto, en la EPP (2004, pág. 5) se señala también que es menos pertinente para los más pobres.

- El Marco Estratégico del FIDA y, en menor medida, las estrategias regionales y nacionales no proporcionan los filtros selectivos necesarios. Además, la labor sectorial llevada a cabo es limitada para poder decidir sobre una base sólida cuándo y dónde no hay que hacer un trabajo (es decir, no hay criterios claros para descartar un proyecto).

No hay una auténtica crítica en la fase de identificación, por ejemplo mediante un sistema de notas conceptuales, que cuestione a los GPP desde perspectivas técnicas e intersectoriales.

### Focalización en los pobres de las zonas rurales

5.8 Según el *Convenio Constitutivo del FIDA*, la organización tiene que trabajar claramente con los pobres de zonas rurales con miras a "...iniciar, ampliar o mejorar los sistemas de producción de alimentos y a reforzar las políticas e instituciones en el marco de las prioridades y estrategias nacionales" (artículo 2); y "...aumentar la producción de alimentos y mejorar los niveles de nutrición de las poblaciones más pobres..." (artículo 7). Para muchos esto ha significado trabajar con "los más pobres entre los pobres".

5.9 Una focalización eficaz también está estrechamente relacionada con mejores resultados de los proyectos.<sup>184</sup> Por lo menos sobre el papel, en el informe sobre el examen teórico de la EEI la focalización se consideró generalmente satisfactoria (83 por ciento). En dicho informe se señala también (párrafo 3.58) que "las mejores formulaciones de proyectos dan criterios definidos por zonas y grupos sociales, que los prestatarios y la administración del proyecto pueden hacer directamente operativos. En los casos insatisfactorios no se suele indicar por qué se seleccionó la zona del proyecto; se dan definiciones no operacionales ("los pobres") o no se señala la existencia de grupos importantes (por ejemplo, trabajadores en régimen de servidumbre)". En los estudios en los países, el SSWRDSP (*Bangladesh*) es uno de esos ejemplos; el debate sobre los grupos-objetivo es difícil de seguir en los documentos de diseño y se refiere a todas las categorías de personas, desde las mujeres indigentes hasta los pescadores y los pequeños y medianos agricultores. Hay también ejemplos en que el no haber comprendido bien las causas profundas de la pobreza ha reducido la repercusión general de la inversión. En el *Pakistán* (PF-ACP), no se han tenido debidamente en cuenta las cuestiones de fondo de la propiedad de la tierra. La intención original de prestar apoyo selectivo a los beneficiarios o grupos más pobres probablemente iba a tener al final efectos tan regresivos como los de la propiedad de la tierra. En *Guinea*, el PD-PEF identificaba a las personas más pobres como aquellas que cultivan menos de tres hectáreas, pero sin hacer referencia alguna a las características de la tierra ni a los derechos de acceso (propiedad o usufructo); sin embargo, éstas son de gran importancia para determinar los beneficios que pueden obtenerse del cultivo de una determinada parcela. Además, como el proyecto se centra en el desarrollo de tierras bajas, en la práctica no se ha ocupado de los más pobres, que cultivan sobre todo las zonas montañosas.

5.10 **Los diseños de proyectos favorables a los pobres no determinan siempre el éxito sobre el terreno.** Los resultados de los estudios en los países indican que la cuestión de la focalización plantea algunos problemas: la focalización general del 65 por ciento de los proyectos de la muestra se califica de elevada/sustancial, en cuanto a zonas pobres y grupos funcionales pobres (pequeños agricultores, pescadores artesanales), y en un 40 por ciento de los proyectos la calificación asignada fue de elevada/sustancial por haber conseguido llegar a las personas más pobres dentro de esas zonas y grupos (véase el cuadro 12). Eso hace pensar que ha habido problemas de focalización durante la ejecución.<sup>185</sup>

<sup>184</sup> En un estudio realizado por D. Coady, M. Grosh y J. Hoddinott (2003) se vio que la focalización funciona: "Por lo general, el programa medio daba una cuarta parte más de recursos a los pobres de lo que se hubiera conseguido mediante asignaciones aleatorias. Los diez programas con la mejor incidencia hicieron llegar a los pobres entre dos y cuatro veces su proporción de beneficios per cápita. Eran posibles asignaciones progresivas en todos los entornos nacionales, en países con unos niveles de ingresos claramente diferentes y en la mayoría de los tipos de programa." (Banco Mundial, Social Safety Nets Primer Notes, n.º 10, 2003).

<sup>185</sup> En un estudio reciente de la focalización de 122 programas o proyectos en 48 países (D. Coady *et al.* (2003), 64-5) se llegó a la conclusión de que "la calidad de la ejecución tiene una importancia enorme para el resultado de la focalización".

**Cuadro 12: Evaluación de la focalización**<sup>186</sup>

(tamaño de la muestra: 42 proyectos)	Satisfactoria %	Insatisfactoria %	Tamaño de la muestra
Focalización general (diseño)	83	17	42
Focalización general (ejecución)	65	35	20
Mujeres (diseño)	81	19	42
Mujeres (ejecución)	58	42	19
Población más pobre (ejecución)	40	60	20

Fuente: Examen teórico de la EEI y calificaciones del formulario 5.

5.11 En *Bangladesh*, el SSWRDSP es un proyecto financiado conjuntamente por el FIDA y el BASD. La documentación de diseño del FIDA difiere de la del BASD, pero no hay indicios de que la versión de la focalización del FIDA, que hace hincapié en los pobres más vulnerables y en situación de pobreza extrema, haya influido en cómo fue ejecutado el proyecto por el Departamento de Ingeniería de las Administraciones Locales o supervisado por el BASD. En *Guinea*, la inversión principal para rehabilitar el enlace Telimele-Samanko-Sangaredi (en el marco del PD-PAPE) puede ser importante, pero su prioridad *no* es conectar pequeñas aldeas y zonas productivas con la arteria principal. Tanto en el PD-PAPE como en el PD-PEF, en Guinea, las inversiones en las zonas de tierras bajas son una estrategia que no llegará a los pobres. En el *Pakistán*, la zona elegida por el PF-ACP no es en modo alguno la parte más pobre de Baluchistán (y los planes para centrarse en los grupos más pobres a lo largo de los cursos de agua no resultaron prácticos). Hay más ejemplos:

- AqDP (Bangladesh): el componente de acuicultura en estanques se modificó durante la revisión a mitad de período y el componente resultante se centra ahora sobre todo en los estanques más grandes. Generalmente éstos son propiedad de las familias de más recursos, con lo cual quedan excluidas las familias más pobres que poseen estanques pequeños (*doba/pagar*).
- PDRSO y PAMER (Burkina Faso): en ambos proyectos, la labor realizada ha tenido impacto en quienes están en mejor situación económica, como puede verse en las calificaciones del bienestar y en las respuestas de los encuestados.
- NWASP y ASP (Armenia): la administración de los proyectos insiste en centrarse cada vez más en los pobres más productivos o con mayor espíritu empresarial en el ASP (el proyecto complementario). Las encuestas entre los beneficiarios ponen de manifiesto que el 69 por ciento de los encuestados dijeron que la mayoría de los beneficiarios del ASP eran más ricos o mucho más ricos, en comparación con un 49 por ciento en el NWASP.
- EDNASP y WNRDP (Egipto): los proyectos pretenden beneficiar a los agricultores sin tierra y a los graduados desempleados, pero existen ciertas dudas acerca de si, en toda su cartera de proyectos en Egipto, el FIDA centra su focalización en las personas más pobres, ya que se considera que los agricultores del Alto Egipto (en el sur) son aún más pobres.

5.12 **A menudo, los mecanismos de ejecución no son adecuados para evitar el acaparamiento abusivo de beneficios.** En muchos casos, no resulta apropiado (ni siquiera conveniente) focalizar las actividades en grupos específicos, aunque la focalización puede seguir siendo objeto de debate. Por ejemplo, en el informe de la evaluación *ex ante* y en el “Informe y recomendación del Presidente” relativos al BADP (*Pakistán*) no se exponen pautas muy explícitas sobre focalización, lo que resulta sorprendente. La ausencia de procedimientos de selección más estrictos es un aliciente para que las ONG contengan los costos mediante la selección de destinatarios que en potencia son más “fructíferos”

<sup>186</sup> Los porcentajes de satisfacción e insatisfacción corresponden al agregado de elevada/sustancial y modesta/insignificante, respectivamente.



(y menos pobres); además, no se establecen procedimientos para seguir el curso de la asistencia que se presta a las comunidades y contribuir así a garantizar su distribución equitativa. De ello se derivan tres enseñanzas para la ejecución:

- es necesario proporcionar a los asociados en la ejecución orientaciones y procedimientos explícitos en materia de focalización;
- se deben diseñar y aplicar mecanismos que impidan la captación abusiva de los beneficios por parte de los grupos más ricos;
- hace falta seguir y supervisar la asistencia prestada, y utilizar esta información para las decisiones directivas.

**5.13 Asimismo, los grupos más pobres no siempre son los principales destinatarios previstos de las inversiones del FIDA.** Los proyectos en Armenia, Bangladesh y la República Unida de Tanzania, son muestra de una atención intencional hacia los pobres más “productivos” o hacia las personas que representan una mejor oportunidad de inversión (pequeños empresarios, propietarios de estanques de grandes dimensiones, etc.). En ocasiones esto se justifica: en el *Perú*, el CORREDOR no trabaja con los sectores más pobres de la región. En las quince provincias abarcadas por el proyecto, los porcentajes correspondientes a los “extremadamente pobres” y los “muy pobres” ascienden al 6 por ciento y al 37 por ciento, respectivamente, frente al 27 por ciento y al 50 por ciento de la población total del departamento.<sup>187</sup> El proyecto tiene por finalidad fortalecer las vinculaciones comerciales entre las poblaciones del CORREDOR y no está destinado a las comunidades con acceso limitado a las relaciones comerciales debido, por ejemplo, a la falta de carreteras en buen estado o a las distancias excesivas. Esto significa que mientras que se ha excluido al sector más remoto de las comunidades aisladas (en que la pobreza extrema es prácticamente universal), el hecho de incluirlo debilitaría el concepto de “vinculación” del proyecto (necesario también para mantener unos costos administrativos bajos).

5.14 El FIDA no es el único con problemas de focalización. En un informe sobre la cartera de proyectos rurales del Banco Mundial se puso de relieve la inadecuada selección de sus destinatarios, en especial en los países más pobres o determinadas regiones de los países.<sup>188</sup> Sin embargo, el programa de asistencia del Banco para la población rural pobre trasciende la cartera de proyectos rurales, pues abarca actividades sectoriales, el diálogo sobre políticas y la concesión de préstamos que repercuten indirectamente en las poblaciones rurales. La capacidad del FIDA para ejercer influencia no va mucho más allá de su programa de préstamos. Las deficiencias en el diseño de los proyectos y en los mecanismos de ejecución, aunadas al alejamiento de una clara concentración estratégica en los grupos más pobres para pasar a una gama mucho más amplia de grupos rurales pobres, son factores que pueden empezar a mermar la posición del FIDA como organización “especializada” en el sector rural.

### Eficacia de la ejecución

**5.15 Aunque se prevé que dos terceras partes de los proyectos financiados por el FIDA conseguirán sus objetivos de desarrollo, un tercio de ellos están retrasados.** En términos generales, la eficacia del 67 por ciento de los proyectos está calificada como elevada o sustancial. Esta calificación concuerda con la del ARRI relativo a 2003, en el que se indica un resultado equivalente del 70 por ciento. Si nos limitáramos a interpretar la eficacia como el grado en que un proyecto consigue sus propios objetivos (es decir, ¿en qué medida el proyecto ha logrado lo que se había propuesto?), esta cifra con toda probabilidad sería mayor. No obstante, esto obligaría a comparar los proyectos desde puntos de vista diferentes, con el resultado de que algunos obtendrían puntuaciones aparentemente mejores sólo porque sus objetivos tienen un alcance menor.

5.16 En la eficacia de un proyecto influye la calidad de su diseño inicial. Durante la puesta en marcha del proyecto cabe esperar que el diseño y las disposiciones para la ejecución se modifiquen en cierta medida, si bien un diseño más acertado genera efectivamente una eficacia mayor (véase el recuadro 12).

<sup>187</sup> En el Perú, los departamentos están divididos en provincias, que a su vez están divididas en distritos.

<sup>188</sup> “*Toward sharpening the focus on rural poverty. A review of World Bank experience*”, Departamento de Evaluación de Operaciones, Banco Mundial, 2002.

En ocasiones, modificando la formulación es posible conseguir un efecto directo muy positivo. En el Perú, un año después de la puesta en marcha del proyecto MARENASS, su personal directivo modificó sus objetivos. Según se alega, esto fue necesario para armonizar las metas esenciales del proyecto con la necesidad de dar a las comunidades la plena posibilidad de hacer valer sus propias prioridades.

**Recuadro 12: Los problemas de diseño de los proyectos han incidido en la eficacia de su ejecución**

El diseño es un componente esencial de la calidad de la asistencia y esta calidad ejerce un impacto enorme en su eficacia.<sup>189</sup> En el IET (párrafos 3.58-3.88) se destacan algunas esferas clave en las que es necesario mejorar el diseño de los proyectos del FIDA, las cuales pueden resumirse de la siguiente manera:

- en el 60 por ciento de los casos, nivel insatisfactorio de la definición, la claridad y la utilidad de los **indicadores** de los objetivos y productos;
- en el 57 por ciento de los casos, nivel insatisfactorio de las explicaciones de los sistemas de **seguimiento** y las responsabilidades en esta materia;
- en el 45 por ciento de los casos, nivel insatisfactorio de la evaluación de **riesgos** apreciables, los supuestos y las medidas de mitigación;
- en el 43 por ciento de los casos, nivel insatisfactorio del análisis de las configuraciones y tendencias **institucionales**, y
- en el 40 por ciento de los casos, nivel insatisfactorio de participación directa de los **beneficiarios** en el diseño de los proyectos, conforme a los datos recogidos.

En los DTP se ponen de relieve ejemplos específicos en que la ineficacia del diseño de los proyectos afectó a su ejecución:

- RFSP (República Unida de Tanzania): su diseño fue poco claro y excesivamente prescriptivo, y la mayor parte de los 27 riesgos determinados en el marco lógico deberían haberse aclarado y asimilado durante la formulación y las negociaciones sobre el préstamo. Si bien es cierto que no habría sido posible mitigar los riesgos en la fase de diseño del proyecto porque la finalidad era poner en práctica un enfoque nuevo que casi no se había ensayado, habría sido preferible que se describiese explícitamente este componente en tanto que iniciativa experimental.
- PDRSO (Burkina Faso): la lógica del proyecto era deficiente y la noción de que la comunidad se identificaría con sus propias prioridades y métodos de trabajo de por sí no constituye una finalidad de desarrollo. Además, no se realizaron evaluaciones del impacto ambiental (en lo referente a la construcción de caminos) y el desarrollo de los fondos de los valles conllevó riesgos elevados (los mecanismos, por demás inadecuados, para reducirlos se concibieron únicamente cuando esos riesgos ya eran patentes).
- BADP (Pakistán): habría sido necesario prestar más atención a la lógica de la intervención, en particular al hecho de que el 80 por ciento de los ingresos se derivan de fuentes no agrícolas, a los problemas relativos a los servicios públicos y al hecho de que en los documentos de la evaluación *ex ante* del proyecto se omitieron las consecuencias que podía tener la transferencia de competencias en gran escala en el Pakistán.

**5.17 Los problemas de ejecución son una de las causas principales de la escasa eficacia de los proyectos.** La mitad de los 16 proyectos de la muestra cuya ejecución está en fase avanzada o se ha concluido han tenido problemas graves de ejecución (sin contar los dos proyectos en Bolivia, que se interrumpieron por razones de fuerza mayor). Tres de esos proyectos (dos en Guinea y el PDRSO en Burkina Faso) registraban deficiencias importantes e interrelacionadas: la extensión de la zona de trabajo, la población-objetivo y el número de los componentes eran demasiado elevados y la selección del equipo de gestión de los proyectos no se hizo de la manera debida. En *Egipto*, se consideró que el EDNASP no estaba dando resultados debido a la mala gestión, la contratación de personal inadecuado, la falta de infraestructura para el proyecto, la lentitud de los trámites de contratación y las dificultades en el proceso

<sup>189</sup> Según lo ha demostrado empíricamente Wane, W. (2004), *The Quality of Foreign Aid: Country Selectivity or Donors Incentives?*, World Bank Policy Research Working Paper 3325, junio de 2004.

de reclamación de tierra, entre otras cosas. El proyecto se volvió a diseñar a raíz de la revisión a mitad de período, con lo cual ha mejorado considerablemente. En *Bolivia*, tanto el PRODESIB como el PROSAT tropezaron con problemas de carácter institucional y se volvieron a diseñar mediante la aportación de misiones de reorientación. En el *Pakistán*, con ocasión de la revisión a mitad de período, se modificó en buena parte el diseño del PF-ACP. En *Mozambique*, durante la revisión a mitad de período se cancelaron los componentes no viables del NAFP y se reemplazaron con otros más sencillos.

5.18 Algunas de las dificultades de ejecución escapan al control del FIDA. La falta de los fondos de cofinanciación presupuestados obligó a modificar dos proyectos (el MARENASS en el Perú y el RFSP en la República Unida de Tanzania). Los dos proyectos vinculados con préstamos del BASD (el SSWRDP en Bangladesh y el PF-ACP, en el Pakistán) han tenido problemas de diseño y relacionados con las disposiciones para la ejecución, que en gran parte están fuera del control del FIDA. En las fases iniciales de ejecución fue necesario modificar los dos grandes proyectos de comercialización, a saber: el PAMA (Mozambique), en lo referente al diseño de sus componentes, y el AMSDP (República Unida de Tanzania) toda vez que el presupuesto para infraestructura (no relacionado con el FIDA) presentaba marcados errores y que se había asignado un volumen importante de recursos al enfoque basado en las pequeñas organizaciones colectivas, hecho que se había definido muy arriesgado en el informe de evaluación *ex ante*.

5.19 **Las modificaciones en el diseño se determinan en la revisión a mitad de período, que al parecer resulta más eficaz que la realización de visitas periódicas a la hora de dar un nuevo rumbo a los proyectos con resultados insatisfactorios.** Siete de los 20 proyectos de la muestra (el 35 por ciento) experimentaron graves retrasos hasta que se modificaron sustancialmente a raíz de sus respectivas revisiones a mitad de período.<sup>190</sup> Si bien es de esperar que en las fases iniciales de ejecución se aporten algunos cambios de diseño, en numerosas ocasiones éstos no se realizan hasta años más tarde. El FIDA se precia de ser flexible, pero el estar dispuesto a ello no sirve de mucho a menos que alguien tome la iniciativa para que esta flexibilidad se concrete. Los hechos demuestran que en el caso de los proyectos que fracasan, ni el prestatario ni el FIDA ni el supervisor llegan a tomar la iniciativa sino hasta que se realiza un nuevo diseño a mitad de período y se adoptan las medidas correspondientes.

### **Eficiencia y disposiciones de gestión**

5.20 **El proceso de análisis y planificación económicos del FIDA no se ha mantenido a la par de la evolución del tipo de inversiones.** En el IET se manifiestan preocupaciones por la calidad del análisis económico y se hace hincapié en la necesidad de utilizar indicadores de eficiencia más creativos y útiles, así como de incorporar al diseño algunos aspectos de orden práctico a fin de fomentar un nivel elevado de rendimiento y eficacia en función de los costos. Un ejemplo en el *Pakistán* ilustra claramente estas preocupaciones: el proyecto PF-ACP resultó antieconómico —si se incluye en el análisis el anterior proyecto de investigación e innovación financiado por el BASD—. La justificación económica de este proyecto hubiese podido sostenerse únicamente por razones de “costos irrecuperables”, pero esta posibilidad nunca se abordó durante la evaluación *ex ante*. En la fase de terminación del proyecto no se analizó la tasa de rendimiento económico (TRE) (pero en el BASD afirman que tratarán de hacerlo) y la TRE final probablemente será baja, en vista de que: i) fueron necesarios tres años más de lo previsto para realizar las inversiones, hecho que estuvo acompañando de una reducción de los costos totales, que en proporción fue más modesta, y del consiguiente retraso en la obtención de beneficios; ii) la zona abarcada por los cursos de agua fue apenas la mitad de la prevista; iii) el incremento de alrededor del 70 por ciento en los ingresos agrícolas indicado en el estudio del impacto fue inferior a las previsiones optimistas de hasta un 200 por ciento contenidas en el informe de la evaluación *ex ante*, y iv) si bien el incremento de la intensidad de cultivo señalado en el estudio del impacto es levemente superior al previsto en la evaluación *ex ante*, no es suficiente para compensar otros cambios negativos.

<sup>190</sup> Se trata de los siguientes: ADP (Bangladesh), PDRSO (Burkina Faso), EDNASP (Egipto), PD-PEF (Guinea), PD-PAPE (Guinea), NAFP (Mozambique) y PF-ACP (Pakistán).

5.21 Las prolongadas esperas de una nueva orientación a mitad de período socava la eficacia de la gestión de los proyectos en el ínterin y reduce la eficiencia. La eficiencia de los proyectos se calificó de elevada o sustancial únicamente en el 45 por ciento de la muestra de proyectos, y modesta en la mitad de los casos. Estos resultados son similares a los indicados en el ARRI relativo a 2003, en el que se calificó de elevada o sustancial la eficiencia del 50 por ciento de los proyectos. La planificación económica es insuficiente y la eficiencia de las inversiones del FIDA varía enormemente. El costo estimado por beneficiario oscila entre USD 23 y USD 717 por persona; más específicamente, la mitad de la muestra se sitúa entre USD 100 y USD 400 por persona, un cuarto por debajo de USD 100 y otro cuarto por encima de USD 400 (véase el cuadro 13).

**Cuadro 13: Costos estimados por beneficiario**

Costo por beneficiario	Frecuencia	
Hasta USD 100	5	25%
USD 101 – USD 200	2	10%
USD 201 – USD 300	5	25%
USD 301 – USD 400	3	15%
Más de USD 401	5	25%
<b>Total</b>	<b>20</b>	<b>100%</b>

Fuente: Datos del SGCP, FIDA.

### Desempeño de los prestatarios

5.22 **Existen ejemplos positivos de gestión de los proyectos, para los que ha sido determinante el uso de los concursos públicos.** Confirman este hecho los estudios sobre los proyectos del Perú, la República Unida de Tanzania y Mozambique (PAMA), cuyos equipos de gestión se contrataron mediante concursos públicos. La selección de gerentes y empleados competentes se traduce en un proceso de toma de decisiones más eficaz y en el mejor desempeño sobre el terreno. En el Perú, el desempeño del prestatario se califica de elevado en ambos proyectos de la muestra (el MARENASS y el CORREDOR). El equipo de gestión de los proyectos se caracteriza por sus pequeñas dimensiones; la dotación total de funcionarios para el MARENASS es de tan sólo 22 personas, que en todos los casos se contrataron mediante concurso público. En conjunto, abarcan una zona-objetivo que comprende a 360 comunidades de un total de 560. Cada oficina zonal cuenta con un vehículo, los agentes de SyE se desplazan en transporte público, algunos promotores comunitarios poseen motocicletas y el personal restante se desplaza en autobús o a pie. La dotación de personal del cuadro orgánico del proyecto CORREDOR asciende a 14 funcionarios, que también en este caso se contrataron mediante concurso público. Otras unidades de gestión cuyo desempeño se considera satisfactorio se refieren a los siguientes proyectos: República Unida de Tanzania (RFSP y AMSDP); Armenia (NWASP y ASP); Mozambique (NAFP y PAMA); Burkina Faso (PAMER) y Bangladesh (SSWRDSP).

5.23 **Sin embargo, en numerosos casos la gestión de los proyectos no llega a ser satisfactoria.** El desempeño de los prestatarios se califica de modesto en ocho de los 20 proyectos (40 por ciento). Ahora bien, cinco de los proyectos que integran la muestra son muy recientes, por lo que no ha habido mucho tiempo para que los problemas de gestión salgan a relucir. En el IET (párr. 3.83-3.85) se señalaron asimismo algunas inquietudes en relación con la gestión de los proyectos, en particular en cuanto al análisis del actual nivel de capacidad y dedicación de los ejecutores previstos. Los estudios en los países han puesto de manifiesto dos cuestiones principales: i) ante todo, se permite que problemas de gestión graves lleguen de hecho a surgir, y ii) en los casos de problemas de menor gravedad, buena parte de ellos persisten casi sin control alguno por diversos años.

5.24 Cuatro de los proyectos examinados (el 20 por ciento) mostraban problemas de gestión graves, a saber: el PD-PEF y el PD-PAPE en Guinea, y el PRODESIB y el PROSAT en Bolivia. En Guinea, los costos de gestión del PD-PEF fueron enormes y en un momento dado el personal del proyecto llegó a estar formado por 82 funcionarios, sin contar el costo de la unidad del proyecto, que representaba el 26 por ciento del costo total de la intervención, y el costo de los estudios y las consultas, que correspondió a otro 22 por ciento (cerca del 50 por ciento en su totalidad). Por lo que concierne al PD-PAPE, en 2002 el personal del proyecto comprendía 96 técnicos y 32 empleados sobre el terreno y, aun así, la unidad del proyecto actúa en régimen de subcontratación y no es un organismo de ejecución. Los costos de administración y gestión son muy elevados y se sitúan en torno al 58 por ciento del costo total. Tanto el PRODESIB como el PROSAT (Bolivia) se vieron aquejados por importantes problemas

institucionales, tanto en gran escala, debido a la reorganización del gobierno, como a nivel de relaciones personales y a causa de la escasa capacidad. En parte, estos problemas se agravaron por motivo de la situación política en Bolivia, y desde que se emprendió el proceso de reorientación la gestión ha mejorado.

5.25 Otros cinco proyectos (25 por ciento) muestran una variedad de problemas que se han dejado persistir por varios años, como mínimo.<sup>191</sup> El PDRSO (*Burkina Faso*), estuvo plagado de demoras, con el resultado de que transcurrió un período muy prolongado entre su diseño y su ejecución. Se considera que la gestión del proyecto es muy burocrática, con fuerte hincapié en la gestión financiera y la finalización de las actividades. También resulta sumamente complejo definir las orientaciones de gestión a causa de la asociación con el Fondo Belga de Supervivencia, que es responsable del componente de salud. En el caso del EDNASP (*Egipto*), la gestión fue problemática en los dos primeros años, en particular respecto de la consecución de los resultados. A la larga, fue necesario sustituir al equipo de gestión y al director del proyecto. Por lo que se refiere al AqDP (*Bangladesh*), diversos exámenes han señalado fallos en el Departamento de Pesca y en el Departamento de Ingeniería de la Administración Local por lo que se refiere a la contabilidad del proyecto y el apoyo de ingeniería destinado específicamente al proyecto. Bajo las órdenes del primer director-coordinador del proyecto el desempeño no fue satisfactorio, pero mejoró con el segundo director y se ha mantenido con el tercero. En los tres primeros años del PF-ACP (*Pakistán*) se plantearon problemas de gestión muy serios, agravados por la sucesión de siete directores durante la vida del proyecto. La propia ONG que se había contratado para prestar asistencia a la ejecución resultó tener grandes problemas de gestión y su contrato se rescindió. Hoy día, la gestión ha mejorado mucho.

#### En resumen:

- el análisis y la planificación económicos no se han mantenido a la par de la evolución en la cartera de inversiones;
- el análisis institucional que se efectúa durante la fase de formulación es inadecuado, pues la capacidad institucional y en materia de gestión de los proyectos se evalúa de manera limitada. Es necesario planificar anticipadamente las disposiciones de gestión y aprovechar las enseñanzas extraídas allí donde se haya optado por realizar licitaciones, y
- el FIDA no interviene con suficiente antelación durante la ejecución a fin de hacer frente a los fallos; por tanto, gran parte de esta labor se concentra en los procesos de reorientación y en la revisión a mitad de período.

### Supervisión y apoyo del FIDA

5.26 Es posible que las actuales disposiciones de supervisión se hayan concebido para que funcionen; sin embargo, **en la mayoría de los casos la supervisión no arroja resultados positivos**, hecho que denota deficiencias en la modalidad operativa.<sup>192</sup> La labor de supervisión se calificó de modesta en nueve (45 por ciento) de los veinte proyectos (evaluando tanto a la IC como al FIDA) y para el restante 55 por ciento existen problemas que no quedan necesariamente plasmados en una calificación de un solo dígito. Los problemas que sobresalen son:

- una clara incapacidad de algunas IC para desempeñar su función de supervisión;
- la tendencia general de las IC a centrarse en cuestiones fiduciarias y administrativas, a expensas de los objetivos de desarrollo;<sup>193</sup>

<sup>191</sup> Entre ellos figuran el PF-ACP (Pakistán), que se calificó de sustancial en su conjunto, pese a los considerables problemas iniciales.

<sup>192</sup> En la evaluación a nivel institucional de las modalidades de supervisión en los proyectos apoyados por el FIDA (2003) se hace notar que el modelo de supervisión de las IFI actualmente utilizado en los proyectos apoyados por el FIDA tal vez no sea la modalidad más eficaz para mejorar los resultados de los proyectos.

<sup>193</sup> Basándose en una muestra mucho más amplia, la evaluación a nivel institucional de las modalidades de supervisión (2003) concluyó que, sistemáticamente, el desempeño de las instituciones cooperantes había sido

- la función determinante de las relaciones del GPP, quien, de ser activo, puede colmar muchas de las insuficiencias de las disposiciones de supervisión, y
- la falta de interacción entre los proyectos, fuera de la estrecha relación entre el GPP y el proyecto, con escaso apoyo del FIDA en cuestiones técnicas, normativas, sectoriales e intersectoriales.

5.27 En el ARRI relativo a 2003 se indicaron diferencias claras entre el desempeño del FIDA y el de las IC. El desempeño del FIDA se calificó de modesto en dos terceras partes de las evaluaciones, y solamente en tres evaluaciones la OE consideró que su desempeño había sido bueno o muy bueno. Las principales deficiencias se centraban en los aspectos de diseño, apoyo a la ejecución y establecimiento de asociaciones eficaces para la ejecución. En cambio, el desempeño de las IC fue calificado de sustancial en dos tercios de las evaluaciones. La UNOPS y el Banco Mundial fueron las IC en siete de los diez proyectos examinados. Las conclusiones de esas evaluaciones confirman, en términos generales, la conclusión de la evaluación a nivel institucional sobre las modalidades de supervisión: en general, la UNOPS y el Banco Mundial realizaron mejor la labor de supervisión que las IC más pequeñas de ámbito regional.

**Recuadro 13: Hacer que la supervisión funcione adecuadamente dentro del sistema actual**

En Armenia, el personal directivo del proyecto se muestra favorable a que la supervisión esté a cargo tanto de la IC como del GPP y considera que ello ayuda a mejorar el desempeño. La función proactiva y central del GPP es un importante factor fortalecedor, pues permite:

- hacer aportaciones activas durante las fases de identificación y formulación para garantizar que el diseño del proyecto sea correcto;
- ejercer cierto grado de influencia para que se seleccione a un supervisor capaz;
- aprovechar los puntos fuertes de la IC, entre otras cosas para verificar las condiciones del préstamo, ocuparse de los desembolsos y suministrar conocimientos especializados sobre temas fiduciarios;
- visitar los lugares del proyecto por lo menos una vez al año y hasta tres veces durante las fases iniciales más críticas;
- establecer una relación satisfactoria con el personal directivo del proyecto, que comprenda el mantenimiento de comunicaciones frecuentes (por ejemplo, mediante respuestas rápidas a los correos electrónicos y faxes), y
- participar activamente en las misiones encargadas de las revisiones a mitad de período, con inclusión de visitas sobre el terreno y la redacción de los informes.

5.28 Sin lugar a dudas, algunas veces la IC no ha logrado cumplir su función de supervisión. En el Perú, el MARENASS fue supervisado por la Cooperación Andina de Fomento (CAF). Hasta la fecha, la CAF ha enviado sólo unas cuantas misiones y no ha presentado un informe de supervisión oficial en cuatro años. En Bolivia, tanto el PRODESIB como el PROSAT han recibido poco apoyo y coordinación de la CAF (encargada de su supervisión), cuya actitud se considera obstruccionista, burocrática y de excesivo control.

5.29 No obstante, en un porcentaje considerable de la muestra (el 40 por ciento, es decir ocho proyectos) las IC han tenido un desempeño adecuado, aun sin llegar a ocuparse de cuestiones fundamentales de desarrollo. En ocasiones, esto obedece a la falta de capacidad técnica, pero con mayor frecuencia se debe a que la IC se centra excesivamente en las cuestiones de administración o desembolso (véase el recuadro 14).

---

mejor en los aspectos fiduciarios que en el apoyo a la ejecución, en particular en relación a las necesidades específicas (y los imperativos estratégicos) del FIDA.

**Recuadro 14: Supervisión de las cuestiones administrativas y financieras a expensas de los objetivos de desarrollo**

- AqDP (Bangladesh): la UNOPS estuvo a cargo de la supervisión de este proyecto y, según se tiene entendido, su labor ha sido satisfactoria por lo que respecta a la supervisión de las cuentas y la auditoría del proyecto; sin embargo, ha carecido de capacidad para efectuar el seguimiento y supervisión de los aspectos técnicos y sociales, que se consideran esenciales en vista de la limitada capacidad de desarrollo y análisis social del organismo principal del Gobierno.
- PDRSO (Burkina Faso): la labor de supervisión del PDRSO se considera satisfactoria, pese a la grave deficiencia de no haber impulsado un nuevo diseño de la intervención en vista de los datos concluyentes en su favor.
- AMSDP (República Unida de Tanzania): la calificación modesta del AMSDP obedece a la constatación de que si bien el personal directivo del proyecto alega razones poderosas para modificar algunos detalles del diseño, considera que la IC está excesivamente empeñada en la ejecución establecida en el diseño original y en el convenio de préstamo.
- MARENASS (Perú): el personal y los consultores del proyecto han criticado el desempeño de la CAF, afirmando que las misiones se han concentrado excesivamente en asuntos administrativos y financieros (en detrimento de cuestiones programáticas importantes).
- PAMER (Burkina Faso): aunque el personal del proyecto valora la labor de supervisión, otras personas la consideran inadecuada debido a la atención casi exclusiva que se presta a las cuestiones administrativas y financieras.
- EDNASP (Egipto): el Banco Mundial se encarga con mucha habilidad de la supervisión del EDNASP *dentro del ámbito de lo que se le ha encomendado*, pero no se ha ocupado con el mismo vigor de los aspectos que podrían mejorar el proyecto en términos de desarrollo.
- PF-ACP (Pakistán): los encargados de la supervisión realizaron dos misiones por año, lo que es satisfactorio, pero sus competencias técnicas fueron muy limitadas. Además, el prestatario expresó algunas inquietudes acerca de la supervisión de la IC, principalmente respecto del número de decisiones que se le impusieron.
- RFSP (República Unida de Tanzania): las preocupaciones de este proyecto no giran tanto en torno a los cambios de diseño, sino más bien al poco tiempo de que se dispone para conseguir los fines establecidos por el Mecanismo Flexible de Financiación, dada la ausencia de un año establecido para la puesta en marcha de las actividades. El personal directivo entrevistado considera el desempeño de la IC adecuado o incluso mejor, aunque al parecer vigila con excesivo celo el cumplimiento de los fines establecidos en el informe de evaluación *ex ante*.

5.30 Es importante por lo tanto no limitarse a identificar las preocupaciones por la supervisión con el desempeño de la IC, exonerando de esta manera al FIDA.<sup>194</sup> En general, el desempeño de las IC es adecuado, y hay pruebas de que el presupuesto de supervisión del FIDA está muy por debajo de los costos en que incurre el Banco Mundial para sus propios proyectos, lo que se traduce en tácticas de reducción de costos. Además, la rendición de informes sobre los resultados de la supervisión no ha sido un tema frecuente de análisis y debate para la Junta Ejecutiva, y es preciso que el FIDA asuma una mayor responsabilidad respecto de algunas esferas fundamentales, a saber: i) la selección y el seguimiento de los supervisores; ii) la adopción de medidas correctivas en caso de que las IC no cumplan su función de la manera debida; iii) la necesidad de ser más receptivo a las misiones y los informes de supervisión<sup>195</sup>, y iv) prestar apoyo técnico o sectorial adicional a fin de lograr los objetivos de desarrollo. En la evaluación a nivel institucional sobre las modalidades de supervisión del FIDA (2003, recomendación 5), también se determinó la necesidad de mejorar el control de calidad de la supervisión en el FIDA para poder supervisar con más eficiencia el desempeño de las IC.

<sup>194</sup> En el ARRI relativo a 2003 (párrafos 91-99) se hace una clara distinción entre el desempeño “modesto” del FIDA y el desempeño “sustancial” de las IC.

<sup>195</sup> En el PD-PEF (Guinea), por ejemplo, los informes de supervisión contienen frecuentes observaciones sobre la ineficacia de la gestión; sin embargo, esto no ha sido suficiente para suscitar preocupación.

5.31 **La relación entre el GPP y el proyecto es fundamental para la función de supervisión del FIDA**, y mientras que en general se tiene una opinión favorable de los GPP, los proyectos suelen tener escasa interacción con otros funcionarios de la Sede. En Armenia, por ejemplo, tanto en el caso del NWASP como del ASP, las unidades de coordinación de los proyectos consideran favorablemente el nivel de comunicaciones y competencias de los GPP y las IC. No obstante, si se trasciende este círculo cerrado, son pocos los funcionarios del FIDA que participan activamente en las actividades. Análogamente, en *Burkina Faso*, el personal del proyecto en general está satisfecho con el apoyo brindado por el GPP. Aun así, la interacción entre el personal del proyecto y el personal del FIDA en la Sede es escasa (por ejemplo, con funcionarios que se ocupen de cuestiones técnicas o de políticas). En otros casos, el GPP (y por ende el FIDA) puede parecer distante: en los dos proyectos en el Pakistán, la supervisión del FIDA se considera una actividad remota y el prestatario preferiría mantener una interacción más estrecha. Lo mismo ocurre en *Guinea*, donde en ambos proyectos el FIDA se considera un asociado distante y prácticamente ausente, cuyas responsabilidades han sido delegadas a la UNOPS.

5.32 Como medida ante el modelo de supervisión autónoma y distante adoptado por el FIDA, en las consultas sobre la Sexta Reposición podría plantearse la posibilidad de ampliar la presencia del FIDA sobre el terreno. La EEI no pretende sustituir el estudio en curso relativo a la presencia sobre el terreno, sino reunir datos más amplios que podrían utilizarse para examinar las repercusiones de dicha presencia. En primer lugar, no está dicho que una descentralización rápida y general de los GPP sirva necesariamente para resolver las deficiencias estructurales latentes en la relación entre la Sede y el terreno. En muchos casos, el mantenimiento de apoyo y contactos frecuentes es de importancia decisiva,<sup>196</sup> y aunque la relación entre el GPP y el proyecto es determinante para lograrlo, por lo general los funcionarios encargados de la gestión de los proyectos tienen pocos vínculos con la Sede del FIDA. Por ejemplo, la labor de los GPP rara vez abarca cuestiones sectoriales o intersectoriales. Esta perspectiva de los GPP como agentes “que actúan por su cuenta” puede producir una ejecución de buena calidad prescindiendo de la presencia sobre el terreno, pero en otros casos esto no llega a suceder. Es necesario ocuparse de la calidad de la labor de los GPP cuyo desempeño no es satisfactorio.

5.33 En segundo lugar, las razones que justifican la presencia sobre el terreno parecen más pertinentes en los casos en que existen mecanismos de coordinación arraigados entre los donantes y los gobiernos (en los que el FIDA debería participar) o en los casos en que los proyectos no están dando buenos resultados. La iniciativa de designar a un oficial de enlace ha sido útil en ciertos aspectos, pero en opinión de algunas partes interesadas la falta de autoridad real en el ámbito del FIDA ha reducido esta utilidad. Aunque gracias a esta iniciativa se ha comenzado a colmar la falta de comunicación, los oficiales de enlace contratados localmente carecen de toda autoridad en materia de identificación, formulación y ejecución. Disponen de escasos recursos y no tienen la facultad de hablar en nombre del FIDA o prestar apoyo a la ejecución, por ejemplo en el modo en que lo ha logrado en América Latina el GPP destacado en el Perú (aunque esto ha supuesto una falta de influencia en Bolivia). En los países donde la programación las actividades de los donantes se rige cada vez más por mecanismos de coordinación oficiales entre los gobiernos y los donantes, el oficial de enlace ocupa un lugar particularmente ingrato. En efecto, debido a que las decisiones más importantes en materia de identificación se adoptan a través de los canales tradicionales entre la Sede en Roma y los ministros y los equipos de formulación se forman y reciben instrucciones desde Roma, la función de los oficiales de enlace se reduce a la de meros observadores. Análogamente, en caso de problemas en un proyecto, se limitan a enviar un mensaje por correo electrónico al supervisor o al GPP.

**En resumen:**

- el FIDA necesita mejorar su actuación por lo que se refiere a la selección, el seguimiento y la intervención en caso de que la supervisión no cumpla las expectativas;
- efectivamente, la capacidad técnica y sectorial de las IC que se encargan de la supervisión es insuficiente. Es preciso que el FIDA se encargue de este problema si desea mejorar la eficacia y el impacto en términos de desarrollo, y
- es muy poco probable que la presencia sobre el terreno constituya una panacea; la relación entre el personal sobre el terreno y la Sede presenta graves deficiencias estructurales.

<sup>196</sup> Con respecto a la presencia sobre el terreno, en la evaluación a nivel institucional de las modalidades de supervisión (2003, párr. 140) también se destacaba la importancia que tiene para el proceso de supervisión el hecho de mantener contactos frecuentes y de disponer de asesoramiento y apoyo a nivel local.



## 6. Observaciones finales

6.1 Si bien en la EEI se han hallado ejemplos de proyectos con muy buenos resultados, el impacto general se considera modesto. Un impacto considerable se ha producido mediante el incremento de la producción agrícola destinada al consumo, que ha resultado en el aumento de los ingresos familiares. El impacto de los servicios financieros y las inversiones en infraestructura viaria y de riego ha sido modesto, aunque con algunas excepciones importantes. Pese a que representan una parte secundaria de las inversiones del FIDA, los componentes de salud y educación han generado un impacto sustancial (en especial en el abastecimiento de agua potable). El impacto en el desarrollo institucional y en el capital social no ha sido el que se esperaba y la sostenibilidad sigue siendo un problema fundamental. Por lo que se refiere a la focalización en la población más pobre, el desempeño ha sido modesto, en parte debido a problemas de ejecución ineficaz y de acaparamiento de beneficios.

6.2 El programa de préstamos del FIDA es el núcleo de sus actividades. Aun así, y pese a algunos proyectos estelares, todas las fases del ciclo de los proyectos presentan deficiencias apreciables, que fundamentalmente se refieren a:

- la falta de un impulso fuerte durante las fases iniciales de la identificación de proyectos, en especial habida cuenta de la permisividad de las estrategias y el contexto de políticas del FIDA;
- una intervención temprana (además de recursos) durante las fases críticas de la puesta en marcha del proyecto;
- modificaciones del modelo de supervisión con miras a un apoyo asiduo y regular a través del ciclo del proyecto;
- análisis institucionales y análisis y planificación económicos que estén en consonancia con la actual cartera de inversiones, y
- mecanismos mejorados de diseño y de seguimiento que impidan el acaparamiento abusivo de los beneficios durante la ejecución.

**Cuadro 14: Proyectos visitados en los países**

Región	País	N.º de identif.	Nombre del proyecto	Sigla	Fase a mediados de 2004	Tipo de proyecto	Condiciones	Tipo de Financiación	Financiación del FIDA (en miles de USD)	Aprobación por la Junta	Firma del préstamo	Fecha de efectividad	Fecha de cierre actual	IC
PN	Armenia	1038	Proyecto de Servicios Agrícolas en el Noroeste	NWASP	C	Desarrollo rural integrado	MF	E	12 961	4.12.97	5.12.97	14.4.98	31.12.02	FIDA
PN	Armenia	1177	Proyecto de Servicios Agrícolas	ASP	M	Desarrollo rural integrado	MF	E	15 513	26.4.01	30.4.01	26.9.01	31.3.06	UNOPS
PI	Bangladesh	480	Proyecto para el Sector de Desarrollo de Recursos Hídricos en Pequeña Escala	SSWRDSP	C	Riego, agua y desarrollo rural integrado	MF	C	10 400	6.12.95	15.12.95	10.6.96	31.12.02	BA&D
PI	Bangladesh	1074	Proyecto de Fomento de la Acuicultura	AqDP	F	Acuicultura	MF	F	19 988	23.4.98	20.5.98	8.12.98	31.12.05	UNOPS
PL	Bolivia	373	Proyecto de Desarrollo Sostenible de los Pueblos Indígenas del Beni	PRODESIB	M	Tenencia de la tierra y desarrollo rural integrado	MF			6.12.94	20.2.95	30.10.96	31.12.04	CAF
PL	Bolivia	1031	Proyecto de Servicios de Asistencia Técnica para Pequeños Productores	PROSAT	M	Asistencia técnica y extensión	MF	C	8 099	29.4.97	5.8.97	30.4.98	30.6.05	CAF
PA	Burkina Faso	512	Proyecto de Desarrollo Rural del Sudoeste.	PDRSO	F	Desarrollo rural integrado	MF	F	14 816	11.9.96	22.1.97	12.1.98	30.6.05	BOAD
PA	Burkina Faso	1103	Proyecto de Apoyo a la Microempresa Rural	PAMER	M	Desarrollo de pymes	MF	E	9 376	28.4.99	18.5.99	14.7.00	31.3.08	BOAD
PN	Egipto	1014	Proyecto de Servicios Agrícolas en las Tierras Nuevas del Delta Oriental	EDNASP	F	Desarrollo rural integrado	MF	F	25 000	5.12.96	30.3.98	25.1.99	30.9.05	IDA
PN	Egipto	1204	Proyecto de Desarrollo Rural de Nubaria Occidental	WNRDP	I	Desarrollo rural integrado	I	F	18 485	23.4.02	29.5.02	9.4.03	30.12.10	UNOPS
PA	Guinea	313	Proyecto de Apoyo a Agricultores Minifundistas en la Región Forestal	PD-PEF	C	Desarrollo rural integrado	MF	E	13 820	2.12.92	22.1.93	23.2.94	30.6.02	UNOPS
PA	Guinea	478	Proyecto de Apoyo a los Pequeños Agricultores en la Zona Norte de la Baja Guinea	PD-PAPE	C	Desarrollo rural integrado	MF	F	15 200	14.9.95	18.10.95	1.7.96	31.12.04	UNOPS
PF	Mozambique	334	Proyecto de Desarrollo de la Pesca Artesanal en Nampula	NAFP	C	Pesca marítima y desarrollo rural integrado	MF	F	6 025	15.9.93	26.1.94	4.11.94	31.12.02	UNOPS
PF	Mozambique	1109	Proyecto de Respaldo del PAMA	PAMA	I	Comercialización agrícola	MF	E	22 783	8.12.99	6.12.00	7.9.01	31.3.08	UNOPS
PI	Pakistán	353	Proyecto de Desarrollo de la Zona servida por el Canal Pat	PF-ACP	C	Riego y desarrollo rural integrado	I	C	28 550	19.4.94	28.9.94	2.2.95	31.12.03	BA&D
PI	Pakistán	1182	Proyecto de Desarrollo de las Zonas de Secano ( <i>Barani</i> )	BADP	I	Riego y desarrollo rural integrado	MF	C	14 448	26.4.01	16.8.01	9.5.03	31.12.09	BA&D
PL	Perú	475	Proyecto de Manejo de Recursos Naturales en la Sierra Sur	MARENASS	F	Asistencia técnica y extensión	I	F	12 278	14.9.95	21.6.96	9.4.97	30.6.04	CAF
PL	Perú	1044	Proyecto de Desarrollo del CORREDOR Puno-Cuzco	CORREDOR	M	Desarrollo de pymes	O	E	18 923	4.12.97	7.12.99	17.10.00	30.6.07	FIDA
PF	República Unida de Tanzania	1151	Programa de Servicios Financieros Rurales	RFSP	I	Desarrollo de servicios financieros rurales	MF	F	16 342	7.12.00	31.1.01	12.10.01	30.6.11	UNOPS
PF	República Unida de Tanzania	1166	Programa de Desarrollo de Sistemas de Comercialización Agrícola	AMSDP	I	Comercialización agrícola	MF	F	16 345	6.12.01	15.1.02	4.10.02	30.6.10	UNOPS
					(Inicial, Mitad de periodo, Final, Cerrado)	(Desarrollo rural integrado = multisectorial, infraestructura, crédito, capacitación, organización social)								

**FIDA**  
**FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA**

**EVALUACIÓN EXTERNA INDEPENDIENTE  
DEL FIDA**

**MANDATO**

*Aprobado por el Comité Directivo el 15.07.03*

Roma, 15 de julio de 2003



## A

FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA

---

**I. INTRODUCCIÓN**

1. En el curso de sus deliberaciones, la Consulta sobre la Sexta Reposición de los Recursos del FIDA aprobó la propuesta de efectuar una evaluación externa independiente (EEI) del FIDA. En consecuencia, el Consejo de Gobernadores decidió que la evaluación se planearía y tendría comienzo en 2003, y se terminaría en 2004, a tiempo para que la Junta Ejecutiva pudiera efectuar un examen completo del informe de la EEI antes de formular su recomendación al Consejo de Gobernadores respecto de la Consulta sobre la Séptima Reposición de los Recursos del FIDA. Los días 9 y 10 de abril de 2003 la Junta Ejecutiva examinó un informe del Presidente del Comité de Evaluación, aprobó sus recomendaciones sobre estructura de gestión y la organización de la EEI, y encargó al Director de la Oficina de Evaluación (OE) que preparase un mandato detallado que debía someterse al examen y la aprobación del Comité Directivo.<sup>197</sup>

2. En el presente documento se da cuenta del mandato para la EEI, preparado de conformidad con las orientaciones de la Junta Ejecutiva. Su finalidad consiste en facilitar la selección de un proveedor del servicio<sup>198</sup> mediante licitación pública internacional, de conformidad con las normas y reglamentos del FIDA, y dar instrucciones para la realización de la EEI. Los concursantes tendrán margen para proponer enfoques técnicos y decidir las aportaciones de los consultores, dentro de los parámetros del mandato.

**II. OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN**

3. El principal objetivo de la EEI consiste en determinar la contribución del FIDA<sup>199</sup> a la reducción de la pobreza rural, los resultados y el impacto que haya logrado en ese sector, y la pertinencia de la misión y las metas de la organización respecto de los objetivos internacionales de desarrollo y las estrategias nacionales de los países prestatarios del Fondo. Además, la evaluación deberá determinar si el FIDA ha extraído enseñanzas de su experiencia anterior, y cuáles han sido y cómo han evolucionado las políticas y las operaciones del Fondo en respuesta a esas enseñanzas, y formular recomendaciones sobre las orientaciones de políticas y otras medidas que el FIDA debería adoptar para mejorar sus resultados futuros.

4. La EEI debe exponer sus conclusiones y recomendaciones de un modo creíble y acompañándolas de pruebas fidedignas, de conformidad con la práctica correcta de evaluación del desarrollo y con métodos y criterios profesionales sólidos. La EEI debe ser independiente y externa y su cliente, es decir, la Junta Ejecutiva, al igual que la comunidad internacional dedicada al desarrollo y el público en general, han de reconocerla como tal. La evaluación debe reunir los requisitos de alta calidad que son necesarios para poder contribuir a las deliberaciones de la Consulta sobre la Séptima Reposición de los Recursos del FIDA.

---

<sup>197</sup> Para más información, véase el informe del Presidente del Comité de Evaluación sobre la evaluación externa independiente del FIDA, que puede descargarse, en inglés, en <<http://www.ifad.org/evaluation/iee/chairman.pdf>>.

<sup>198</sup> Por “proveedor del servicio” se entiende una entidad o empresa privada o pública, mientras que “consultor” es un proveedor individual de servicios.

<sup>199</sup> Es posible consultar una descripción general del FIDA, su mandato y sus actividades en los documentos básicos del FIDA (<<http://www.ifad.org/pub/basic/index.htm>>) y en los informes anuales (<<http://www.ifad.org/pub/ar.htm>>).

## A

## FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA

## III. ALCANCE Y TEMAS PRINCIPALES DE LA EVALUACIÓN

5. Dado el tiempo y los recursos disponibles, se prevé que la EEI se concentre en la evaluación del impacto sostenible y la eficacia de las iniciativas de desarrollo del FIDA, incluidos los proyectos que reciben apoyo del Fondo, el diálogo sobre políticas, la labor de promoción y las políticas y estrategias institucionales. En esto estarán comprendidos los procesos de gestión con los que se formulan las políticas y estrategias de desarrollo del FIDA, y su gestión del ciclo de proyectos en cooperación con otros asociados.

6. El proveedor del servicio de la EEI podría hacer extensiva la evaluación a otros aspectos de la labor del FIDA que considere importantes y para los cuales disponga del tiempo y los conocimientos técnicos necesarios, y que vendrían así a añadirse a los otros temas principales de la EEI antes indicados. Si no fuera posible hacer una evaluación detenida y creíble de cualquier cuestión no incluida en el alcance, dentro de los plazos y con los recursos de que dispone, el proveedor del servicio podrá recomendar al FIDA que proceda al oportuno seguimiento de esos temas.

7. La evaluación se centrará en el impacto, la eficacia y la pertinencia para el desarrollo nacional de los proyectos, programas, estrategias y políticas que reciben el apoyo del FIDA y que éste ha iniciado, o a los que ha contribuido, por lo menos en los diez últimos años. Se trata de:

- a) los proyectos financiados mediante préstamos, terminados y en curso;
- b) las actividades distintas de los préstamos, como las donaciones de asistencia técnica (DAT)<sup>200</sup>, y el diálogo sobre políticas y la labor de promoción, que no estén directamente relacionadas con las operaciones de préstamo;
- c) los documentos sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP), por los que se guía la cooperación del FIDA con los países en desarrollo que son sus asociados;
- d) las estrategias regionales<sup>201</sup>, por las que se guían las operaciones de las cinco divisiones regionales del FIDA;
- e) las políticas institucionales, el Marco Estratégico del FIDA para 2002-2006<sup>202</sup> y el correspondiente a 1998-2000, y las directrices y disposiciones resultantes de las diversas consultas sobre la reposición de los recursos del FIDA<sup>203</sup>; y
- f) la contribución del FIDA al diálogo sobre políticas a lo largo de los años, mediante su participación en foros y conferencias regionales, internacionales y mundiales sobre el desarrollo.

8. Al seleccionar los países y las operaciones de préstamo y de otro tipo que deberán someterse a un examen detallado, el proveedor del servicio se asegurará de que las muestras utilizadas son representativas de las operaciones del FIDA y no presentan ningún sesgo que pudiera mermar la independencia, imparcialidad y credibilidad de la evaluación. Se prevé que el proveedor del servicio emplee con esta finalidad métodos de muestreo aleatorio estratificado de varias etapas.<sup>204</sup>

9. La EEI se ocupará también de los procesos empleados por el FIDA para formular su marco estratégico, las estrategias regionales, los COSOP y las políticas institucionales. A esto puede añadirse la gestión del ciclo de los proyectos<sup>205</sup>, desde la identificación (iniciación) y formulación del proyecto hasta su aprobación, ejecución y autoevaluación, incluido el proceso por el cual el Fondo garantiza la calidad y la flexibilidad del diseño y la ejecución del proyecto, y el proceso de selección y las funciones de los consultores y las instituciones

<sup>200</sup> Para más información, véase la sección dedicada a las donaciones del FIDA en el sitio web institucional del Fondo (<<http://www.ifad.org/operations/grants/index.htm>>).

<sup>201</sup> Se dispone de los documentos oficiales sobre la estrategia regional a partir de 2002. Además, la Junta Ejecutiva examina las estrategias regionales durante el examen del programa de labores y presupuesto administrativo anual. Todos los documentos sobre la estrategia regional pueden consultarse y descargarse en el sitio web del FIDA (<<http://www.ifad.org/pub/index.htm>>).

<sup>202</sup> El *Marco Estratégico del FIDA (2002-2006)* puede consultarse en <<http://www.ifad.org/pub/index.htm>>.

<sup>203</sup> Como por ejemplo el Plan de Acción para la Quinta Reposición de los Recursos del FIDA (2000-2002). Este documento puede consultarse en <<http://www.ifad.org/operations/action/index.htm>> (en inglés) y en <<http://www.ifad.org/gbdocs/gc/24/s/GC-24-L-3.pdf>> (en español).

<sup>204</sup> En el apéndice I figura una lista de algunos factores que se consideran importantes para un muestreo aleatorio estratificado de varias etapas.

<sup>205</sup> En el apéndice II figura una lista ilustrativa de los procesos que podrían considerarse en el EEI.

## A

## FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA

cooperantes del FIDA<sup>206</sup>, que son de especial importancia durante el ciclo de los proyectos. La EEI considerará también el proceso con el cual el FIDA garantiza la adopción y la aplicación de las recomendaciones derivadas de su función de autoevaluación<sup>207</sup> y de la OE.

10. Por último, se espera que la EEI tenga en cuenta el contexto nacional y mundial en que actúa el FIDA y, en particular, el consenso de la comunidad dedicada al desarrollo, las posibilidades específicas de sus Estados Miembros prestatarios y los obstáculos con que tropiezan, y la evolución del papel de los asociados del FIDA para el desarrollo. Esto es esencial para asegurar que la pertinencia de las operaciones del FIDA se evalúa teniendo en cuenta: i) su mandato singular y su ventaja comparativa; ii) las prioridades aprobadas por la comunidad internacional de desarrollo (como por ejemplo los objetivos de desarrollo del Milenio); y iii) los objetivos previstos en las estrategias de reducción de la pobreza aceptadas por sus Estados Miembros prestatarios.

## IV. PRINCIPALES CUESTIONES DE LA EVALUACIÓN

11. La EEI se planteará dos cuestiones fundamentales: ¿está el FIDA debidamente concentrado en su misión del desarrollo rural? y ¿se utilizan los conocimientos técnicos y los recursos del FIDA del mejor modo posible, dado el objetivo capital del Fondo de prestar apoyo al desarrollo rural y ayudar a los países en desarrollo a erradicar la pobreza rural? Para responder a esas preguntas, se recurrirá a diversos instrumentos y técnicas de evaluación adaptados al mandato del FIDA, de conformidad con prácticas y criterios adecuados de evaluación del desarrollo. Los siguientes problemas y cuestiones deberían adoptarse como punto de partida de la EEI:

- a) ¿Cuál es la pertinencia de las políticas y los programas del FIDA para el desarrollo? ¿Qué aporta el FIDA a la comunidad internacional dedicada al desarrollo, sobre todo en relación con la reducción de la pobreza rural, la mejora de la seguridad alimentaria, las políticas sectoriales pertinentes a nivel nacional, las estrategias nacionales de desarrollo y reducción de la pobreza, como los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP), y los objetivos internacionales de desarrollo, como los del Milenio?
- b) ¿Qué impacto sostenible —desde el punto de vista cuantitativo y cualitativo— han tenido los proyectos que el FIDA apoya sobre el terreno? (Se prevé que la EEI cuantifique el impacto en la medida de lo posible y, con esta finalidad, dé prioridad a las metodologías para el acopio cuantitativo de datos y el análisis del impacto). ¿En qué medida ha contribuido el FIDA a la reducción de la pobreza rural? ¿Hasta qué punto ha conseguido el FIDA mejorar las políticas de desarrollo agrícola y rural y reforzar las capacidades institucionales de los países asociados?
- c) ¿Ha promovido el FIDA con eficacia enfoques innovadores en relación con las políticas, las asociaciones, la ejecución de los proyectos, la tecnología y otros aspectos de las operaciones a las que el Fondo presta asistencia, y que tienen por finalidad causar un impacto en la pobreza? ¿Cómo ha utilizado el FIDA los conocimientos y tecnologías locales para promover enfoques innovadores? ¿Cómo ha repetido y ampliado el FIDA los enfoques innovadores?
- d) ¿En qué medida ha sido eficaz el FIDA en el cumplimiento de sus objetivos? ¿Cómo y en qué medida se adaptan las políticas del FIDA al logro de esos objetivos, y cuán claros, explícitos y mensurables son los objetivos del Fondo?
- e) ¿Con qué eficiencia ha utilizado el FIDA los recursos para préstamos y otros recursos presupuestarios, y ha aplicado los conocimientos técnicos? ¿En qué medida se ha aplicado un criterio selectivo en la asignación de los recursos y en la elección de las instituciones y asociados? ¿Hasta qué punto ha promovido el FIDA el sentido de identificación y la asociación de las instituciones pertinentes de los países anfitriones, incluidas las que representan a los pobres?

<sup>206</sup> Para más información acerca de las instituciones cooperantes y su papel en las operaciones del FIDA, véase el documento titulado Report of the Joint Review on Supervision Issues for IFAD financed Projects (Informe del examen conjunto de las cuestiones relativas a la supervisión de los proyectos financiados por el FIDA), disponible, en inglés, en <<http://www.ifad.org/evaluation/iee/gc/20/1/10.pdf>>.

<sup>207</sup> Véase el Informe sobre el estado de la cartera de proyectos (<<http://www.ifad.org/gbdocs/eb/78/s/EB-2003-78-R-16.pdf>>) y el informe de evaluación de la situación del seguimiento y evaluación (SyE) realizado por la OE (sistemas de SyE de proyectos, en <<http://www.ifad.org/gbdocs/eb/ec/s/25/EC-2000-25-W-P-3-REV-1.pdf>>).

## A

## FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA

- f) ¿Cómo se explican los resultados del FIDA en relación con los criterios y las cuestiones de evaluación, como las mencionadas anteriormente?
- g) ¿Cómo puede mejorar el FIDA el impacto y la sostenibilidad de su cooperación para el desarrollo y contribuir más a los esfuerzos para reducir la pobreza? ¿Cuáles son las principales recomendaciones cuya adopción debería considerar el FIDA a corto y largo plazo?

12. Se espera que el proveedor del servicio plasme en la práctica las cuestiones antes expuestas e introduzca los ajustes necesarios. Con esta finalidad, conviene también que añada otras preguntas y cuestiones que contribuyan al logro de los objetivos de la EEI. En todo caso, las aportaciones del proveedor del servicio deben ser plenamente conformes con la letra y el espíritu de este mandato.

## V. PRINCIPALES TAREAS Y METODOLOGÍA

13. La función de la OE en la EEI ha sido definida por la Junta Ejecutiva y se describe más adelante, en el apartado VIII (“Estructura de gestión y organización”). La OE, que antes presentaba directamente sus informes al Presidente del FIDA, los presenta ahora, también directamente, a la Junta Ejecutiva en virtud de una decisión adoptada por la Junta en su 78º período de sesiones de abril de 2003, y en la actualidad es verdaderamente independiente de la dirección del Fondo<sup>208</sup>. La OE facilitará la labor del proveedor del servicio durante la evaluación de varias maneras, entre ellas las siguientes:

- a) en la fase inicial, y cuantas veces sea necesario, la OE<sup>209</sup> informará al proveedor del servicio sobre las operaciones, órganos rectores y estructura de organización del FIDA, documentos pertinentes y fuentes de datos, y el programa de evaluaciones independientes de la OE para 2003-2004.
- b) Asimismo, la OE formulará observaciones por escrito al proveedor del servicio sobre todas las entregas, a fin de facilitar y promover que la evaluación observe el mandato y la metodología convenidos. En esas observaciones se tratará de cualquier desviación de las prescripciones del mandato, además de las cuestiones metodológicas y de las eventuales cuestiones fácticas o inexactitudes relativas al FIDA que la OE pueda considerar pertinentes para la EEI. No obstante, la OE no apoyará ni impugnará las conclusiones y recomendaciones de la EEI.
- c) Como consecuencia de la decisión de la Junta Ejecutiva de abril de 2003<sup>210</sup>, según la cual la OE debe informar directamente a la Junta, un cierto número de informes de evaluación previstos en el programa de trabajo de la OE para 2003-2004 se están preparando independientemente de la dirección del FIDA. El proveedor del servicio tal vez desee considerar estos informes de la OE como evaluaciones independientes, que contribuirán a la validación independiente sobre el terreno que se propone más adelante y aumentarán en general la utilidad de la EEI.
- d) Antes de iniciar la validación independiente sobre el terreno, la OE localizará, en consulta con las divisiones regionales pertinentes del FIDA, un evaluador nacional de contraparte para el proveedor del servicio en cada país seleccionado<sup>211</sup>.

14. La EEI está concebida como un proceso dividido en varias etapas y tareas. La primera tarea (*tarea I*) del proveedor del servicio consiste en interactuar con la OE a fin de preparar el alcance detallado y el plan definitivo de trabajo de la EEI. En concreto, el proveedor del servicio:

- a) Tendrá en cuenta las opiniones del cliente, en este caso la Junta Ejecutiva del FIDA, para lo cual estudiará las actas de la Junta y otros documentos.

<sup>208</sup> En ese mismo período de sesiones la Junta Ejecutiva aprobó también la Política de evaluación del FIDA, que asigna la función de evaluación independiente del Fondo a la OE y codifica los principios, políticas y procedimientos principales de una evaluación independiente. Esa política puede consultarse en <<http://www.ifad.org/gbdocs/eb/78/s/EB-2003-78-R-17-REV-1.pdf>>.

<sup>209</sup> Además de la dirección del FIDA y el personal que sea menester.

<sup>210</sup> Para más información sobre este tema véase el documento titulado Programa de trabajo de la Oficina de Evaluación y Estudios para el año 2003 en <<http://www.ifad.org/gbdocs/eb/ec/s/33/EC-2003-33-WP-3.pdf>>.

<sup>211</sup> El evaluador nacional de contraparte es un facilitador seleccionado para los fines descritos en el párrafo 29. A diferencia de los equipos nacionales de evaluación, el evaluador nacional de contraparte no es miembro del equipo del proveedor del servicio.



## A

## FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA

- b) Permitirá que los consultores y el Director de la OE y sus dos asesores superiores independiente, lleguen a una interpretación común del mandato, y ajustará y plasmará en la práctica el alcance, los temas y cuestiones principales, la metodología y las tareas, en el marco del mandato aprobado por el Comité Directivo.
  - c) Determinará los aspectos de la labor del FIDA que el proveedor del servicio considera importantes, pero que no figuran entre los temas principales de la evaluación. El proveedor del servicio establecerá una distinción entre los aspectos de la labor del FIDA que pueden o no incluirse en la EEI, dados los conocimientos técnicos y el tiempo de que se dispone, y propondrá que el FIDA proceda a un seguimiento apropiado de estos aspectos, de conformidad con el párrafo 6 del mandato.
  - d) Seleccionará, mediante un muestreo aleatorio estratificado de varias etapas (como se indica en el apéndice I), entre 20 y 25 países que serán objeto de un examen detallado; la mitad de estos países se seleccionarán al azar, para llevar a cabo una validación independiente basada en la investigación primaria sobre el terreno. Del mismo modo, seleccionará entre 40 y 50 proyectos financiados mediante préstamos que hayan entrado en efectividad en el período 1994-2002 y entre 4 y 6 DAT en los países seleccionados a que se ha hecho referencia anteriormente.
  - e) Preparará una lista de documentos y otra documentación que puedan utilizarse en la EEI con aportaciones de la OE y otras dependencias del FIDA, incluidas todas las evaluaciones institucionales y temáticas y las evaluaciones pertinentes de los proyectos y programas por países preparadas por la OE.
  - f) Ajustará el calendario de la EEI y el programa de entrada en funciones de los consultores, incluido el total de meses-persona que transcurrirán sobre el terreno.
  - g) Se ocupará de cualquier otra cuestión que deba resolverse durante la fase inicial, incluida la extensión máxima del informe final.
  - h) Preparará un resumen de los resultados de todas las subtareas indicadas en un informe inicial.
15. La **tarea 2** consiste en realizar un examen teórico, del modo siguiente:
- a) El examen teórico versará sobre los programas por países, los proyectos financiados con préstamos y las DAT identificados en la tarea 1 y otros aspectos de la labor del FIDA que se mencionan en el apartado III (“Alcance y temas principales de la evaluación”) de este mandato. El proveedor del servicio elegirá al azar la mitad de los programas por países, proyectos y DAT seleccionados para el examen teórico, con miras a su validación independiente sobre el terreno. Sin embargo, antes de iniciar la actividad sobre el terreno el proveedor del servicio determinará la evaluabilidad de la muestra y se cerciorará de que existen los datos y la información necesarios para analizar el impacto. Confeccionará una lista de los proyectos y programas por países que no se consideren aptos para la evaluación con arreglo a un criterio razonable, o que carezcan de los datos, la información o el seguimiento y estimación necesarios para la evaluación de impacto, y que se indicarán como tal en los informes. El proveedor del servicio ideará un procedimiento adecuado para determinar la evaluabilidad y decidirá si sustituir o no, con una nueva serie de muestreos, los proyectos y programas por países que se consideren no evaluables.
  - b) El examen teórico se dividirá en dos partes. En la primera, el proveedor del servicio preparará un informe preliminar de evaluación de los marcos estratégicos del FIDA, las consultas sobre las reposiciones, las estrategias regionales y las políticas institucionales. El examen se centrará en los marcos estratégicos del FIDA, las directrices y las disposiciones establecidas en las consultas sobre la reposición que tuvieron lugar entre 1994 y 2003, las estrategias regionales y las políticas institucionales adoptadas por el FIDA desde 1994. El examen incluirá una matriz de evaluación<sup>212</sup> para los marcos estratégicos, las consultas sobre la reposición y las políticas institucionales, análoga a la matriz preparada para el Plan de Acción para la Quinta Reposición de los Recursos del FIDA (2000-2002).<sup>213</sup> El examen se basará en los documentos del FIDA, incluidos los informes de la OE, y en entrevistas y reuniones con los directivos y el personal del Fondo. Esta

<sup>212</sup> Que contenga objetivos, medidas, criterios relativos a la ejecución y realizaciones

<sup>213</sup> El Plan de Acción para la Quinta Reposición de los Recursos del FIDA (2000-2002) puede consultarse en <<http://www.ifad.org/operations/actions/index.htm>> (en inglés) y en <<http://www.ifad.org/gbdocs/gc/24/s/GC-24-L-3.pdf>> (en español).

## A

## FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA

tarea podría incluir reuniones con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), con el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y con una muestra de representantes de los Estados Miembros.

- c) La segunda parte del examen teórico versará sobre los documentos relativos a los COSOP y los programas para determinados países, los proyectos seleccionados financiados con préstamos y las actividades distintas de los préstamos (por ejemplo las DAT), incluidas sus contribuciones a la promoción y el diálogo sobre políticas. Se revisarán todos los informes de evaluación preparados por la OE sobre los proyectos y las actividades distintas de los préstamos seleccionados para la EEI. En el contexto de esta tarea también se celebrarán entrevistas con el personal competente del FIDA y la dirección. Partiendo de este examen teórico, el proveedor del servicio preparará un informe preliminar de evaluación de los proyectos del FIDA, las DAT y otras actividades distintas de los préstamos. Esto comprenderá la selección de entre 10 y 12 países, 20 y 25 proyectos de préstamos y 2 ó 3 DAT con miras a su validación independiente.

16. La **tarea 3** consiste en obtener una validación independiente basada en una investigación primaria en la muestra de países, proyectos y DAT seleccionados durante la realización de la tarea 1, validación que se complementará con los informes de evaluación independiente preparados por la OE (véase el párrafo 13 c)). La tarea 3 tendrá por objeto validar y enriquecer las dos partes del examen teórico mencionado y llegar a nuevas conclusiones que confirmen o refuten las conclusiones del examen teórico. En esta tarea se incluyen también consultas y entrevistas con representantes del gobierno, la sociedad civil, el sector privado, los organismos de desarrollo, los grupos de coordinación existentes en el país y los pobres de las zonas rurales y sus organizaciones. Para la validación independiente sobre el terreno el proveedor del servicio organizará equipos nacionales de evaluación, como se prevé en el apartado VII.

17. La **tarea 4** estriba en preparar el borrador de informe final, al que se incorporarán las observaciones recibidas sobre la realización de la tarea 3.

18. La **tarea 5** es la preparación del informe final, con las observaciones recibidas acerca del borrador. En esta tarea está comprendida la presentación del informe final a los órganos rectores del FIDA

19. La **tarea 6** consiste en la presentación de informes bimestral sobre la entrada en funciones de los consultores, la situación en que se encuentran las tareas antes mencionadas, las medidas adoptadas para resolver los eventuales problemas de gestión que puedan haber causado desviaciones del plan, y los datos financieros requeridos en el contrato del proveedor del servicio. Esta tarea incluye la presentación de informes sobre la marcha de los trabajos a la Junta Ejecutiva, de conformidad con el calendario indicado en el apéndice III.

20. Se entiende que los diferentes aspectos de la actividad del FIDA relativa al desarrollo (por ejemplo, proyectos, políticas y actividades de promoción) pueden requerir metodologías distintas de evaluación. En consecuencia, los proveedores del servicio pueden abordar libremente las cuestiones metodológicas, con un criterio diferenciado, en el enfoque técnico que propongan para los exámenes teóricos y la labor sobre el terreno. De sus propuestas se espera que sean compatibles con una práctica adecuada de evaluación y utilicen una amplia variedad de técnicas como la triangulación, el examen de la documentación, los estudios teóricos, las entrevistas, las encuestas, los grupos de discusión, las investigaciones sobre el terreno y criterios tales como, por ejemplo, los descritos por el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE/CAD) y el marco metodológico de la OE. Los criterios de evaluación de la OE son los siguientes: impacto <sup>214</sup> (seis esferas), sostenibilidad, innovación y posibilidad de repetición/ampliación de alcance, resultados del proyecto/política (pertinencia, eficacia y eficiencia) y desempeño de los asociados en la ejecución (gestión y operaciones del FIDA, países prestatarios y autoridades encargadas de la ejecución, instituciones cooperantes, etc.). Se espera que la EEI determine la contribución del FIDA a la reducción de la pobreza rural en términos cuantitativos y cualitativos y diferencie los resultados y el impacto conseguidos por sexo y por grupo-objetivo.

<sup>214</sup> Para más información, véase el documento de la OE titulado Methodological Framework for Project Evaluation (Marco metodológico para la evaluación de proyectos) en <<http://www.ifad.org/evaluation/iee/framework.pdf>>.

## A

## FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA

21. En las propuestas técnicas, los proveedores del servicio indicarán los mejores medios de llevar a cabo las tareas mencionadas en los plazos previstos y con los recursos disponibles. Asimismo, facilitarán detalles sobre la metodología que se proponen utilizar. La metodología deberá ser de carácter participativo y utilizar en la medida de lo posible técnicas de triangulación y el marco metodológico de la OE para la evaluación. El proceso de evaluación deberá ser lo más independiente, objetivo e imparcial que sea posible<sup>215</sup>.

## VI. ENTREGAS Y ETAPAS DE LA EJECUCIÓN

22. Las entregas del proceso de EEI corresponden a las principales tareas descritas. Estas entregas se efectuarán de conformidad con el siguiente plan general, que se ultimarán al término de la tarea 1:

- a) La **entrega 1** es un informe inicial correspondiente a la tarea 1, que debe presentarse en un plazo de dos meses después de la adjudicación del contrato. Este informe será aprobado por el Director de la OE.
- b) La **entrega 2** es el examen teórico descrito en la tarea 2, que debe presentarse en un plazo de dos meses después de la aprobación del informe inicial. El examen teórico se dividirá en dos partes:
  - un examen de las estrategias del FIDA, las estrategias regionales y las políticas institucionales; y
  - un examen de los COSOP del FIDA, los programas por países, los proyectos y las actividades distintas de los préstamos<sup>216</sup>.
- c) La **entrega 3**, que se basa en las tareas 1 a 3, es un informe completo sobre la evaluación de los programas por países, los proyectos y las actividades distintas de los préstamos del FIDA, que se prepara después de finalizada la validación independiente mediante una investigación primaria en una muestra de Estados Miembros prestatarios. Este informe tomará también en consideración los informes de evaluación independiente de la OE a que se refiere el párrafo 13 c), y se presentará en un plazo de seis meses tras la presentación de la entrega 2 (o sea, ocho meses después de la aprobación del informe inicial).
- d) La **entrega 4** es un borrador de informe final, que deberá presentarse en un plazo de nueve meses después de la aprobación del informe inicial.
- e) La **entrega 5** es el informe final, que deberá presentarse en un plazo de 12 meses tras la adjudicación del contrato.
- f) La **entrega 6** se compone de varios informes sobre la marcha de los trabajos que deben presentarse de conformidad con este mandato, como se describe en la tarea 6 de la página 17.

23. Todos los informes deberá de ser lo más conciso posible y estar escrito en inglés. El estilo será directo y fácil de entender. Se evitarán eufemismos cuando se describan problemas y deficiencias, pero manteniendo siempre una actitud de respeto y de comprensión hacia las personas evaluadas por la EEI. Los consultores entregarán 15 ejemplares de cada informe a la OE.

24. La extensión del informe final, que la Secretaría del FIDA traducirá a los otros tres idiomas oficiales, y la del resumen operativo, se decidirán en la fase inicial. En ese mismo momento también se llegará a un acuerdo sobre la necesidad de incluir o no anexos o apéndices. El informe deberá organizarse de modo que se vea claramente que da respuesta a las cuestiones y preguntas planteadas en el mandato. Deberá incluirse una exposición convincente de los motivos de que no se hayan podido abordar ciertas cuestiones. El informe final se distribuirá ampliamente, dentro y fuera del FIDA, a todos los asociados e interesados, y se publicará en el sitio web del Fondo.

<sup>215</sup> Estos términos pueden entenderse mejor remitiéndose al documento titulado Política de evaluación del FIDA, disponible en <<http://www.ifad.org/gddocs/eb/78/s/EB-2003/78/R-17-REV-1.pdf>>.

<sup>216</sup> Las actividades distintas de los préstamos se definen en el párrafo 7 b).

## A

## FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA

25. El proveedor del servicio presentará todas las entregas mencionadas al Director de la OE. Como se describe más adelante, la OE pondrá estas entregas en poder de la Junta Ejecutiva, el Comité Directivo y la dirección del FIDA, que formularán sus observaciones del modo siguiente:

- a) El Comité Directivo podrá comentar cualquier aspecto de las entregas que contribuya a garantizar que el equipo de evaluación llevar a cabo su trabajo de conformidad con el mandato.
- b) Respecto de las entregas 1 a 3, la dirección del FIDA formulará observaciones relativas exclusivamente a cuestiones fácticas.
- c) La dirección del FIDA aportará observaciones sobre cuestiones fácticas y cuestiones opinables cuando reciba la entrega 4 (el borrador de informe final de la EEI). Cuando se reciba la entrega 5 (el informe final) la dirección dará además una respuesta a la Junta Ejecutiva indicando su reacción a la EEI y exponiendo sus opiniones sobre la viabilidad o inviabilidad de la recomendaciones de la evaluación externa. En la respuesta de la dirección se expondrán las razones de que algunas recomendaciones se consideren inviables, si las hay, y el modo en que la dirección se propone aplicar las recomendaciones que encuentre aceptables. La respuesta de la dirección se incluirá en forma de apéndice en el informe final de la EEI.
- d) La Junta Ejecutiva recibirá el borrador de informe final de la EEI (entrega 4) lo debatirá y formulará las observaciones oportunas.

26. De conformidad con la política de evaluación del FIDA, el proveedor del servicio decidirá qué comentarios recibidos deberán incorporarse al informe final. Esta política conforma la norma general, que se aplicará también a la EEI, según la cual:

- a) El informe final debe incorporar las observaciones que señalen errores fácticos o inexactitudes.
- b) Las opiniones que discrepen de las del equipo de evaluación podrán incorporarse en forma de nota al informe.

## VII. COMPOSICIÓN Y PERFIL DEL EQUIPO

27. El FIDA tiene previsto que el equipo de evaluación reunido por el proveedor del servicio se componga del personal fundamental siguiente: un jefe de equipo (durante 12 meses) y otros dos expertos de categoría superior (por un total de 17 meses-persona). Se prevé que los candidatos propongan personal adicional, según el modo en que interpreten el mandato, y asignen las responsabilidades individuales de las tareas y el mandato, en el contexto de su propuesta técnica. Sehan asignado fondos por un total de 14 meses-persona para este personal adicional. Así pues, el equipo básico del proveedor del servicio se compondrá de un jefe de equipo, otros dos expertos de categoría superior y otras personas (por un total de 43 meses-persona), todos los cuales se evaluarán en la fase de oferta.

28. El equipo que espera contratar el FIDA para la EEI deberá “reunir los requisitos de alta calidad que son necesarios para poder contribuir a las deliberaciones de la Consulta sobre la Séptima Reposición de los recursos del FIDA”, como se indica en el párrafo 4 de este mandato. Para seleccionar al equipo se procederá a efectuar un examen detenido de varios factores, algunos de los cuales se consideran importantes para el equipo básico, otros para el jefe de equipo y otros aún para el conjunto de ambos elementos. Estos factores se detallarán cualitativa y cuantitativamente en la solicitud de ofertas que se envíe a las organizaciones de la lista final, y se describen a continuación:

- a) Personal fundamental (jefe de equipo y dos expertos de categoría superior). Cada uno de estos funcionarios tendrá por lo menos 20 años de experiencia en actividades diversas de desarrollo, gran parte de las cuales en países en desarrollo. Deberán poseer dotes de mando verificables, tener en su haber realizaciones internacionalmente reconocidas y dar prueba de una enorme capacidad de comunicación y de análisis conceptual y empírico. Su experiencia en materia de evaluación incluirá evaluaciones institucionales complejas, programas de desarrollo agrícola y rural en favor de los pobres (especialmente los que reciben asistencia de instituciones financieras internacionales) y evaluaciones de estrategias y cuestiones mundiales, regionales y nacionales relacionadas con el desarrollo y políticas institucionales orientadas al desarrollo a los niveles institucional, nacional y regional. También deberán haber trabajado en actividades relativas a la pobreza, diseño y ejecución de enfoques participativos (en particular de

## A

## FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA

movilización social), tener experiencia en las cinco regiones del FIDA y haber colaborado con instituciones financieras internacionales, organismos de las Naciones Unidas para el desarrollo y organizaciones de la sociedad civil.

- b) Jefe de equipo. Para el puesto de jefe de equipo es fundamental poseer dotes de mando y de comunicación y experiencia en evaluaciones institucionales complejas. Estos requisitos se consideran más importantes para el jefe de equipo que para los dos expertos superiores.
- c) Otros miembros del equipo básico. Los otros miembros del equipo básico deberán poseer experiencia en evaluación, enfoques participativos (en particular de movilización social), desarrollo agrícola y rural, las cinco regiones del FIDA y las disciplinas específicas para las cuales hayan sido propuestos por el proveedor del servicio.
- d) El equipo en conjunto (el jefe de equipo, los dos expertos de categoría superior, los otros miembros del equipo básico y los equipos nacionales de evaluación). La composición general del equipo se inspirará, además, en las siguientes consideraciones importantes y esenciales:
- El equipo incluirá a expertos en métodos cuantitativos y cualitativos de investigación social y económica.
  - La composición general del equipo deberá mantener un equilibrio regional y de género y asegurar la posesión de los conocimientos de idiomas requeridos. Además, convendría que el equipo básico dispusiera de experiencia regional variada y conocimientos de otros idiomas adicionales.
  - No ha de haber ningún conflicto de intereses, o sea, que los consultores propuestos no deberán desempeñar tareas en el FIDA de manera simultánea ni haber participado en modo alguno (ya sea en calidad de miembros del personal o consultores) en el Programa de Reorganización de los Procesos o Programa de Cambio Estratégico emprendidos por el FIDA, ni en ninguna de las evaluaciones, exámenes o análisis externos del Fondo, o tener unos antecedentes laborales en los que más del 15% de los días ocupados se hayan dedicado a trabajar para el FIDA.
  - El proveedor del servicio y su equipo deberán demostrar que pueden organizar la investigación en el país y los recursos nacionales, con inclusión de equipos nacionales de evaluación para la parte de la EEI efectuada sobre el terreno.

29. El proveedor del servicio organizará equipos nacionales de evaluación en cada uno de los países en los que la EEI lleve a cabo una validación independiente. Estos equipos estarán integrados por personas contratadas a título individual o procedentes de proveedores de servicios nacionales, como empresas consultoras, organizaciones no gubernamentales o instituciones académicas. No se prevé que los proveedores del servicio identifiquen estos equipos en la fase de oferta, sino que proporcionen estimaciones presupuestarias globales si se les invita a presentar un plan de costos. El proveedor del servicio se asegurará de que los miembros del equipo nacional de evaluación poseen la experiencia y los conocimientos técnicos necesarios para desempeñar las tareas que se les asignen, y que no tienen un conflicto de intereses con el mandato de la EEI. Además, la OE prestará asistencia al proveedor del servicio, en consulta con el Departamento de Administración de Programas del FIDA, para identificar un evaluador nacional de contraparte adecuado en cada país, que organizará el acceso a determinados proyectos que reciben asistencia del FIDA, a los funcionarios competentes y a otros interesados.

### VIII. ESTRUCTURA DE GESTIÓN Y ORGANIZACIÓN

30. La evaluación se llevará a cabo bajo la supervisión general del Director de la Oficina de Evaluación del FIDA, en nombre de la Junta Ejecutiva del Fondo.

31. Un comité directivo compuesto por representantes de los Estados Miembros del FIDA prestará asesoramiento al Director de la OE y al proveedor del servicio, facilitando observaciones sobre los borradores de documentos y otras cuestiones que se describen a continuación en más detalle. En concreto, se prevé que el Comité Directivo: a) examine y apruebe el mandato; b) apruebe la selección del equipo de evaluación, con arreglo a la recomendación que le haga el Director de la OE de conformidad con los procedimientos descritos en el párrafo 36; y c) examine los informes de la EEI, como se indica en el párrafo 25 a).

32. El Director de la OE será la contraparte principal del proveedor del servicio, verificará que el equipo de evaluación realiza las actividades de conformidad con su mandato y facilitará la labor del proveedor del servicio con arreglo a lo dispuesto en el presente mandato. Con esta finalidad, el Director podrá pedir el asesoramiento

## A

FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA

---

del Comité Directivo. El Director de la OE estará asistido en su tarea por dos asesores independientes de rango internacional, que intervendrán en las fases clave del proceso de evaluación en interacción con el proveedor del servicio y examinarán los borradores de informes provisionales y el borrador de informe final, como se indica en el párrafo 13 b). Estos asesores formularán observaciones sobre los métodos de evaluación utilizados y los procesos seguidos, que se incorporarán al informe que el Director de la OE presentará al Comité Directivo y a la Junta Ejecutiva junto con el informe final de la EEI. Si en un momento cualquiera de la evaluación el Director considera que el proveedor del servicio se aparta sensiblemente de las prescripciones de su mandato, podrá pedir que se tomen medidas correctivas. El Director informará al Comité Directivo y a los Directores Ejecutivos o sus suplentes de las medidas de este tipo que se tomen. Asimismo, presentará un informe sobre la marcha de la evaluación en cada período de sesiones de la Junta Ejecutiva que tenga lugar durante dicha evaluación.

33. Sin embargo, el Director de la OE no será responsable de las conclusiones, recomendaciones y otros contenidos de los informes de la EEI. Los deberes y funciones de la OE en la evaluación externa independiente se describen en el párrafo 13 *supra*.

34. El FIDA proporcionará suficiente espacio de oficinas, fotocopiadoras y conexiones telefónicas al equipo de evaluación, mientras esté instalado en Roma. El proveedor del servicio se ocupará de todo lo relativo a viajes, alojamiento, comunicaciones de larga distancia y visitas y actividades en el país, en el marco del presupuesto aprobado.

35. De modo acorde con la política de evaluación del FIDA, aprobada por la Junta Ejecutiva el 9 de abril de 2003, la dirección del FIDA deberá asegurarse de que los funcionarios del Fondo y los proyectos que reciben asistencia de éste proporcionan sin demora todos los documentos y otras informaciones requeridas y participan y cooperan activamente en la EEI. El Departamento de Administración de Programas del FIDA ayudará al equipo de evaluación a seleccionar un evaluador nacional de contraparte u oficial de enlace en cada uno de los países seleccionados para la validación independiente. Además, desde la dirección y las dependencias operacionales del FIDA se formularán observaciones sobre las entregas del proveedor de servicio, tal como se describe en el párrafo 25 b) y c) *supra*.

#### IX. PROCEDIMIENTO DE SELECCION

36. El Director de la OE gestionará el proceso de selección de un proveedor del servicio externo e independiente. El equipo de evaluación se contratará como una unidad en su conjunto, mediante licitación pública internacional (consistente en una propuesta técnica y financiera y sendas presentaciones a cargo de cada uno de los tres ofertantes mejor clasificados), de conformidad con las normas y reglamentos aplicados por el FIDA con esta finalidad. El Director de la OE recomendará a un ofertante de una lista final de por lo menos tres ofertantes calificados, que el Comité Directivo deberá aprobar.

A

FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA

---

ANEXO I

**CONSIDERACIONES RELATIVAS A LA PREPARACIÓN DE UNA MUESTRA DE PROYECTOS Y PAÍSES ALEATORIA ESTRATIFICADA DE VARIAS ETAPAS**

1. Para el estudio teórico y la ulterior validación sobre el terreno, la EEI considerará una muestra de proyectos del FIDA (estratificada por regiones) que hayan entrado en vigor entre enero de 1994 y diciembre de 2002.
2. La EEI realizará un examen teórico detallado de entre 20 y 25 programas por países que comprendan entre 40 y 50 proyectos, así como de entre 4 y 6 DAT. Estos países y proyectos se seleccionarán mediante un muestreo aleatorio estratificado de varias etapas, como se indica en los párrafos 3, 4 y 5 *infra*. Las DAT se seleccionarán al azar, teniendo en cuenta la necesidad de que estén representadas diferentes categorías de actividades financiadas con DAT, y la cuantía de las donaciones. La mitad de estos programas por países, proyectos y DAT se seleccionarán al azar con miras a la validación independiente sobre el terreno, teniendo en cuenta las consideraciones relativas al muestreo que se exponen a continuación.
3. La muestra comprenderá programas por países en las cinco regiones del FIDA, a saber, Asia y el Pacífico, África occidental y central, África oriental y meridional, América Latina y el Caribe, y África del Norte (con inclusión de Europa oriental). El número de países seleccionados en cada región reflejará la importancia relativa de la región en la cartera total de préstamos del FIDA de 1994 a 2002 (los factores de ponderación serán la cuantía de los préstamos y/o el número de proyectos).
4. Una vez se haya determinado el número de países de cada región, se procederá a una selección aleatoria de países de las distintas regiones teniendo en cuenta, en la medida de lo posible, algunos de los siguientes criterios, o todos ellos: i) clasificación por concepto de ingresos; ii) volumen de las carteras de los países en el período comprendido entre 1994 y 2002 (expresado en cuantía de los préstamos y/o número de proyectos); iii) tamaño de la población rural de los países; iv) tamaño relativo del sector agrícola; v) condiciones de los préstamos del FIDA a los países; y vi) índices de desarrollo humano según la clasificación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
5. En cada uno de los países seleccionados se elegirán al azar los proyectos, teniendo en cuenta la necesidad de que: i) estén representados los principales sectores de la clasificación de proyectos del FIDA; ii) estén comprendidas diferentes modalidades de financiación y mecanismos de ejecución (como la cofinanciación y el mecanismo flexible de financiación); y iii) se tengan en cuenta las dificultades de ejecución resultantes de problemas de seguridad. A fin de efectuar una evaluación más significativa de los resultados y garantizar la plena interacción con la dirección del proyecto y otros interesados, una proporción relativamente mayor de la muestra se asignará a proyectos que se encuentran en el último año de ejecución.

ANEXO II

**PROCESOS QUE DEBE CONSIDERAR LA EEI**

1. La formulación, aprobación y ejecución de:
  - los marcos estratégicos del FIDA (2002-2006 y 1998-2000);
  - las cinco estrategias regionales; y
  - los COSOP.
2. La determinación de la necesidad de políticas institucionales, y formulación, aprobación y aplicación de dichas políticas.
3. Todas las fases del ciclo de los proyectos, a saber:
  - la identificación del proyecto (iniciación);
  - la formulación (que incluye la selección de los componentes del proyecto y los asociados en la ejecución, y el papel de los consultores);
  - la evaluación *ex ante*;
  - la negociación del préstamo;
  - la aprobación del préstamo;
  - la entrada en efectividad del préstamo; y
  - la ejecución (que incluye los sistemas de SyE, la supervisión por el FIDA o la institución cooperante, y la autoevaluación del Departamento de Administración de Programas).
4. La evaluación independiente del FIDA, y el proceso de seguimiento de la adopción y la aplicación de las recomendaciones de la evaluación independiente por parte de la dirección del FIDA.



## A

## FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA

## ANEXO III

## CALENDARIO DE LA EEI

15.04.03	Petición a los coordinadores de las listas para que empiecen a proponer a los miembros del Comité Directivo (CD)
04-11.05.03	Preparación del mandato; organización del proceso completo de la EEI
15.05.03	Plazo para la presentación de los miembros del Comité Directivo a la OE
18.06.03	Envío de cartas de solicitud de manifestaciones de interés
Jun./Jul. 2003	Preparación de un presupuesto detallado, el documento correspondiente de la Junta para septiembre de 2003 y la solicitud de ofertas
10.07.03	Plazo para la presentación de las manifestaciones de interés
15.07.03	Aprobación del mandato por el Comité Directivo
11-31.07.03	Selección de las manifestaciones de interés y preparación de la lista final de las solicitudes de ofertas
01.08.03	Envío de las solicitudes de ofertas a los ofertantes cualificados
08.09.03	Plazo para la recepción de ofertas técnicas y financieras
08-26.09.03	Clasificación de las ofertas
10-11.09.03	Presentación del proyecto de presupuesto de la EEI a la Junta Ejecutiva para su aprobación, y primer informe sobre la marcha de los trabajos a la Junta Ejecutiva
06-10.10.03	Los tres ofertantes seleccionados hacen sus presentaciones en Roma Selección final por la OE
17.10.03	Aprobación de la selección por el Comité de Examen de Contratos
20.10.03	Examen y aprobación de la selección por el Comité Directivo de la EEI
22.10 – 10.11.03	Negociación y adjudicación del contrato
24.11.03	Inicio de los trabajos del equipo de evaluación contratado
17-18.12.03	Presentación del segundo informe sobre la marcha de los trabajos a la Junta Ejecutiva
04.04.04	Presentación del tercer informe sobre la marcha de los trabajos a la Junta Ejecutiva
Dic. 04	Terminación de la EEI
Ene. 05	Distribución del informe de la EEI a la Junta Ejecutiva, por la Secretaría del FIDA
Feb. 05	Examen del informe de la EEI en una reunión especial/oficiosa de la Junta Ejecutiva

## A

## FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA

## ANEXO IV

## EJEMPLO DE ASIGNACIÓN DEL NIVEL DE ESFUERZO

Entrega y plazos	Consultores y nivel de esfuerzo	Distribución del tiempo	
		Roma alrededor de:	Terreno alrededor de:
1. Informe inicial (dos meses)	Hasta 3 consultores: i. Jefe de equipo (2 meses) ii. Consultor superior n.º 1 (1 mes) iii. Consultor superior n.º 2 (1 mes)	100% 100% 100%	0% 0% 0%
2. Examen teórico (dos meses)	Hasta 4 consultores por 2 MP* cada uno: i. Jefe de equipo ii. Consultor superior n.º 1 iii. Consultor superior n.º 2 iv. Otros miembros: n.º 1	100% 100% 100% 100%	0% 0% 0% 0%
3. Informe de evaluación sobre los proyectos del FIDA y las actividades distintas de los préstamos (seis meses)	Hasta 7 consultores por 3-6 MP cada uno: i. Jefe de equipo ii. Consultor superior n.º 1 iii. Consultor superior n.º 2 iv. Otros miembros: n.º 1 v. Otros miembros: n.º 2 vi. Otros miembros: n.º 3 vii. Otros miembros: n.º 4	15% por término medio	85% por término medio
	Más (durante 2-3 meses cada uno): • 11 evaluadores nacionales de contraparte • 11 equipos nacionales de evaluación	0% 0%	100% 100%
4. Borrador de informe final (un mes)	Hasta 3 consultores por 1 MP cada uno: i. Jefe de equipo ii. Consultor superior n.º 1 iii. Consultor superior n.º 2	100% 100% 100%	0% 0% 0%
5. Informe final (un mes)	Hasta 2 consultores: i. Jefe de equipo (1 mes) ii. Consultor superior n.º 1 (1 mes)	100% 100%	0% 0%

\*MP = mes(es)-persona

Nota: A efectos de la presupuestación, se supone que la mitad del nivel total del esfuerzo se efectuará sobre el terreno. A todas las actividades se les aplican las tarifas normales del FIDA para los viajes y las dietas.

**PARTE III**

**OBSERVACIONES DE LOS ASESORES SUPERIORES INDEPENDIENTES DE LA EEI**



### PARTE III

1. Tal y como se nos pidió, asesoramos al Director de la Oficina de Evaluación (OE) en distintas etapas de la evaluación externa independiente (EEI) del FIDA. Esta nota resume nuestras opiniones comunes sobre el proceso de evaluación y sus resultados.

#### **Un proceso singular**

2. El Presidente, los Directores Ejecutivos y el Comité Directivo respetaron escrupulosamente la independencia de la OE y su papel en la supervisión de la evaluación. La independencia de la OE y el apoyo logístico intachable que ofreció ayudaron a completar con éxito la evaluación. El proceso no hubiera tenido la misma credibilidad si la OE no hubiera actuado con independencia.

3. El origen de este examen fue una decisión de los Gobernadores del FIDA. Los Directores Ejecutivos intervinieron de forma destacada en el diseño del proceso de evaluación. El Comité Directivo aprobó la preparación del mandato y el proceso de selección del consultor, además de garantizar la calidad de los borradores de informe. Todo ello dio lugar a varias rondas de intercambio de opiniones entre los muchos interesados. Esta forma de actuar poco habitual y algo lenta hizo que aumentaran considerablemente los costos de transacción soportados por la OE y los consultores, pero aseguró la “identificación” del FIDA con el proceso y fue tratada con delicadeza para no poner en peligro la independencia de la evaluación.

4. La OE llevó a cabo el proceso de selección de la empresa consultora con plena transparencia. Mantuvo unas comunicaciones abiertas con los Directores Ejecutivos, la dirección y los consultores, facilitó apoyo logístico e información oportuna a los evaluadores y vigiló que éstos se ajustaran a lo establecido en el mandato, la metodología y los procesos convenidos para la EEI, así como a los plazos establecidos. Se esforzó por asegurarse de que los consultores tuvieran en cuenta las observaciones de la dirección, el Comité Directivo y los asesores superiores independientes y, por último, ofreció sus propias opiniones y su asesoramiento profesional a los evaluadores sin “traspasar los límites” ni mermar la integridad del proceso.

#### **Cumplimiento del mandato**

5. El informe de la EEI es detallado y sus análisis son generalmente sólidos. El mandato exigía a los consultores que fueran mucho más allá de una evaluación *ex post* de los compromisos de reposición y que realizaran una evaluación del impacto así como una evaluación institucional. Cada uno de estos encargos hubiera sido, por sí solo, muy exigente, pero la suma de ambas constituía un reto extraordinariamente difícil dada la brevedad de los plazos, el grado de detalle de la regulación del examen y la escasa información sobre autoevaluación.

6. No obstante, el proceso antes descrito arrojó unos resultados bien fundados y fiables, especialmente en lo que respecta a los aspectos operacionales. El informe final se ajusta al mandato y en él se ofrecen conclusiones estratégicas así como valiosas recomendaciones. Si la dirección y la Junta lo utilizan para dirigir el proceso de renovación del FIDA, puede tener un valor considerable para la institución.

#### **Adecuación de los métodos de evaluación**

7. Como no se disponía de información clara sobre el desempeño institucional, de una metodología convenida para la valoración y de unas mediciones fiables, era inevitable basarse en opiniones profesionales. Los consultores tuvieron que “superar” la ausencia generalizada de datos básicos y la escasez de indicadores verificables de los resultados a todos los niveles (proyectos, países e instituciones).<sup>217</sup> Ante estas dificultades, optaron por un método de triangulación basado en exámenes teóricos, síntesis de la OE e informes de auditoría interna, visitas a los países, entrevistas personales y una encuesta entre el personal.

---

<sup>217</sup> Una vez detectadas estas deficiencias, deberían resolverse para orientar la gestión institucional y la elaboración de políticas.

8. Los consultores reunieron e interpretaron la información pertinente con mucha eficacia. El equipo estuvo dirigido de manera muy competente y fue receptivo a todo tipo de orientaciones. La calificación profesional de los miembros del equipo era adecuada. La decisión de contratar consultores locales para trabajar en los países resultó acertada. Los métodos de análisis fueron transparentes, coherentes y acordes con las buenas prácticas de evaluación del desarrollo. El método de muestreo aleatorio se aplicó correctamente y se hizo gala de buen juicio al calificar los resultados de los proyectos y sintetizar los resultados.

9. Para el informe habría sido útil: i) un examen más a fondo de las publicaciones sobre desarrollo rural; ii) un mayor número de evaluaciones de los resultados operacionales y presupuestarios del FIDA, comparándolos con los de otros organismos de desarrollo (establecimiento de bases de referencia), y iii) la realización sistemática de encuestas de opinión entre los funcionarios públicos y los beneficiarios. Pero, en términos generales, el informe tiene una base informativa adecuada y refleja de manera imparcial las conclusiones generales del examen teórico, los diez informes sobre los países y las evaluaciones de proyectos. También tiene en cuenta las sagaces observaciones de la OE y la dirección del FIDA. El informe tiene un considerable valor añadido con respecto a las anteriores evaluaciones externas del FIDA por su rigor, independencia y originalidad.

### **Observaciones sobre el diagnóstico**

10. Aprobamos el contenido básico de la evaluación. La misión del FIDA sigue siendo fundamental para el cumplimiento de las metas de desarrollo. Todavía hay más pobres en el medio rural que en el urbano. El avance hacia la reducción de la pobreza se ha demorado. Los fáciles progresos de la revolución verde se han frenado y la segunda generación de reformas políticas ha demostrado ser difícil de gestionar. El volumen de la ayuda destinada expresamente a la población rural pobre ha disminuido. Los objetivos de desarrollo del Milenio no podrán cumplirse si no se adopta una serie más coherente y eficaz de acciones para reducir la pobreza rural.

11. Llegar a quienes todavía no se ha llegado y dar resonancia a la voz de los sin voz es la función singular del FIDA en el sistema de desarrollo. Para que el FIDA materialice su potencial debe elaborar un nuevo modelo operativo que multiplique su contribución y subraye la creatividad, la innovación y el alcance. Para ello será necesario un proceso de cambio centrado en mejorar la garantía de calidad, reforzar los procesos de autoevaluación y crear alianzas operativas eficientes. Debe hacerse todo lo posible por poner en contacto a asociados con una mentalidad parecida y generar cofinanciación sin poner en entredicho los objetivos básicos.

12. Sobre todo, el FIDA debe aspirar a convertirse en una organización de aprendizaje que ayuda a la población rural pobre a ayudarse a sí misma. No corresponde al FIDA utilizar sus recursos para influir en la macropolítica, que debe estar impulsada a escala nacional. Al contrario, el FIDA tiene que centrarse en las medidas que los gobiernos y sus asociados deben adoptar para utilizar métodos ya conocidos de erradicación de la pobreza que sean eficaces en función de sus costos, dejando a otros la labor de ampliar las fronteras de la investigación de la pobreza rural. Para ayudar al cumplimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio, la organización debe aprovechar su principal punto fuerte, es decir, la legitimidad de su planteamiento del desarrollo rural y agrícola a favor de los pobres, las mujeres y los medios de subsistencia.

13. El punto fuerte del FIDA debe ser ampliar el alcance de las innovaciones, es decir, servirse de los mejores conocimientos prácticos disponibles para aplicarlos a la propia práctica. Un método importante para aliviar la pobreza en los países predominantemente agrícolas y rurales es potenciar la productividad, rentabilidad y sostenibilidad de los principales sistemas agrarios. Para ello, el FIDA debe centrarse en las zonas rurales de difícil acceso, habitadas por comunidades ecológica y económicamente desfavorecidas. Por consiguiente, debe elaborar metodologías que le permitan desarrollar programas destinados a garantizar un régimen de vida sostenible y atentos a las cuestiones de género y especializarse en sistemas de prestación de servicios de programas de seguridad social y alimentaria.

14. Para cumplir su mandato, el FIDA debe corregir las deficiencias operacionales señaladas por ITAD. A escala de los países, las estrategias nacionales deben estar mejor focalizadas; la presencia en el país debe ser más eficaz; la comunicación con otros asociados más activa, y las prácticas operacionales menos onerosas para los países en desarrollo gracias a la armonización con otros asociados y la alineación con los objetivos de desarrollo de cada país. A escala operacional, es necesario mejorar la gestión de la calidad, en concreto, el seguimiento en tiempo real de la calidad de los proyectos; la diversificación de los instrumentos del FIDA para dar relieve a la

innovación y la concesión de préstamos adaptables, y hacer hincapié en la innovación, la creatividad y la flexibilidad. A escala institucional, es necesario reforzar y adaptar más las políticas de recursos humanos y la gestión presupuestaria.

15. Dado el carácter innovador de su mandato, el FIDA debe ser muy selectivo en la elección de sus operaciones y más riguroso en la adopción de disposiciones para dar seguimiento a los resultados de sus intervenciones en la esfera del desarrollo, pero el sistema de asignación de recursos basado en los resultados no debe discriminar a los países frágiles, expuestos a conflictos o afectados por ellos, con un gran número de problemas endémicos, incluidas deficiencias de infraestructura e insuficiencias del sistema de gestión. El FIDA puede contribuir mucho a mejorar la seguridad humana en situaciones en las que resulta difícil operar. Cuando se preparan proyectos deben establecerse objetivos bien definidos e indicadores del desempeño y los resultados.

16. Por último, estamos de acuerdo en que la Junta debe desempeñar un papel más activo en la definición de prioridades y la supervisión de las políticas. La dirección debe centrarse en adaptar la organización a su mandato principal y abrirse a sus asociados, para lo que será necesario establecer asociaciones orientadas al logro de metas concretas para ampliar el impacto del FIDA a favor de los pobres, las mujeres y los medios de subsistencia. Habrán de reducirse los costos de transacción y para ello se necesitará un compromiso sin fisuras con las iniciativas sobre elaboración de políticas participativas y recursos humanos basadas en valores compartidos, como las expuestas recientemente por el Presidente.

17. Hay una necesidad profunda de una organización mundial que busque soluciones a los complejos dilemas con que se enfrentan las poblaciones rurales pobres de los países en desarrollo. Hoy más que nunca, el mundo necesita un centro especializado en la lucha contra la pobreza rural. Si el FIDA no existiera, habría que inventarlo.





## Respuesta de la dirección del FIDA a la EEI

---





# Respuesta de la dirección del FIDA a la EEI

El año pasado, el FIDA fue objeto de una de las evaluaciones más detalladas de su historia. La evaluación externa independiente (EEI) probablemente fue la más ambiciosa de este tipo que haya realizado nunca un organismo de las Naciones Unidas, y abrió nuevos caminos al abordar el desempeño institucional en función de su impacto. Esta evaluación fijó también nuevas direcciones al promover un proceso abierto y transparente en el que cada borrador de informe fue dado a conocer a los miembros de la Junta Ejecutiva y al personal.

Recibimos con satisfacción esta evaluación y manifestamos nuestro acuerdo con las líneas generales de sus conclusiones y recomendaciones. La evaluación confirma conclusiones que ya habíamos extraído y la trascendencia y la orientación de los cambios que ya se están efectuando. Nuestro propósito es aprovechar la evaluación preparando y aplicando un plan general de acción. En este documento se exponen las esferas básicas de ese plan que proponemos.

## El contexto

Esta evaluación llega en un momento crítico, cuando la comunidad internacional está haciendo balance de sus progresos en el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio (ODM) y examinando sus planteamientos para erradicar la pobreza. Admitida la relación entre seguridad y desarrollo, se está consolidando una firme alianza para derrotar la pobreza. De lo que se trata es de adoptar un enfoque general en el que las medidas de los países en desarrollo, la asistencia oficial para el desarrollo (AOD), las medidas de alivio de la deuda, un régimen comercial que promueva el desarrollo y las inversiones extranjeras directas confluyan en la causa de la erradicación de la pobreza. Hoy, la AOD está aumentando, los esfuerzos por aliviar la carga de la deuda se están intensificando y la Ronda de Doha para el Desarrollo está abordando las relaciones entre la pobreza y el comercio mundial. Los países están comprendiendo, cada vez más, que la erradicación de la pobreza rural es fundamental para lograr que se cumplan los ODM.

### El reto del cumplimiento de los ODM: la importancia básica de la reducción de la pobreza rural

El 18 de enero de 2005, los tres organismos de las Naciones Unidas con sede en Roma dieron a conocer el informe del Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas, como parte de un proceso global. El reto es inmenso; se estima que 1 100 millones de personas viven con menos de un dólar al día. De estas mujeres y hombres, más de 800 millones (un 75 por ciento aproximadamente) viven en zonas rurales. De momento, y en los años por venir, el problema principal para cumplir los ODM radica en las zonas rurales del mundo, donde la mayoría de la población pobre depende de la agricultura, la silvicultura, la pesca y otras actividades conexas como medio de vida. El problema fundamental del desarrollo sigue siendo aumentar los ingresos de la población rural pobre mediante un incremento de la productividad, la producción y las oportunidades de empleo.

## Nuestra misión

La evaluación confirma la trascendencia del mandato del FIDA en este contexto. La EEI ha constatado que el FIDA es "...la única organización internacional creada para ocuparse exclusivamente de la situación de los pobres de las zonas rurales" y que "...el problema que motivó la creación del FIDA sigue existiendo y es poco probable que desaparezca en el futuro próximo".

La misión y las responsabilidades del FIDA siguen siendo fundamentales en el esquema internacional de la erradicación de la pobreza. Aunque parece crecer el interés y el compromiso con respecto a los aspectos sociales e infraestructurales del desarrollo rural, el FIDA es una de las pocas organizaciones que ofrece apoyo a las actividades productivas de la población rural pobre, tanto en el sector agrícola como en otro tipo de actividades no agrícolas conexas.

Trabajaremos con otros para elaborar y llevar a cabo proyectos y programas eficaces, coordinados y armonizados, aportar más recursos materiales a la población rural pobre e, igualmente importante, hacer uso de la comprensión y los conocimientos, estos últimos desarrollados con las poblaciones pobres y sus instituciones.

El grupo-objetivo del Fondo está integrado por la población rural pobre de países de bajos ingresos, en particular en el África subsahariana, pero también en partes de Asia y América Latina, donde constituyen una parte considerable de la población, incluso a veces la mayoría. Pero también hay grupos importantes de pobres rurales en otros países en desarrollo, que necesitan apoyo para ayudarles a salir de la pobreza. Los programas de apoyo a estos últimos frecuentemente aportan informaciones y experiencias que pueden revelarse útiles en los países de bajos ingresos.

Desde 2002, el programa de trabajo del FIDA se ha ampliado un 28 por ciento, pasando de poco menos de USD 400 millones a USD 500 millones en 2005. Por cada dólar estadounidense que el FIDA ha dedicado a financiar proyectos se ha movilizado en forma de cofinanciación algo más de un dólar. Por lo tanto, es probable que en 2005 los costos totales de inversión de los proyectos y programas financiados por el FIDA superen en total la cantidad de USD 1 000 millones. Como reconocemos la necesidad de atender a una población rural más amplia y lograr un impacto mayor, nos comprometemos a mantener este crecimiento y proponemos un aumento significativo en la Séptima Reposición. La comunidad internacional se está preparando para aumentar los recursos que destina a la erradicación de la pobreza y ello abre al FIDA una oportunidad cada vez mayor de desempeñar un papel importante. Como se indica en la EEI, para ello se necesitarán nuevas formas de trabajar y más recursos.

### **El FIDA y otras instituciones financieras internacionales**

En la EEI se indica lo siguiente: "Según [los datos sobre] los resultados, el FIDA está en una situación equiparable a la de otras IFI". La eficacia operacional de los proyectos y programas del FIDA, que cuenta con un personal relativamente reducido y con unas disposiciones operacionales que dejan muchas actividades fundamentales en manos de terceros, ha sido comparable a la de otras IFI. El FIDA ha empezado ya a realizar una amplia gama de reformas para mejorar los resultados, el impacto y la sostenibilidad. En la EEI se señala que es necesario completar los procesos fundamentales de reforma en curso en esferas tales como la gestión de los recursos humanos. También se pide al FIDA que desarrolle nuevas capacidades para acelerar la reducción de la pobreza rural como respuesta a la creciente preocupación mundial por las vulnerabilidades básicas de la población rural pobre, puestas claramente de manifiesto por el tsunami en Asia.

## Evolución de nuestro papel

Actualmente, la rápida evolución de la economía mundial y el entorno político premia la innovación, es decir, nuevas respuestas a problemas antiguos y nuevos. Coincidimos con la conclusión de la EEI de que, en un contexto general de cambios rápidos y continuos, el FIDA ha de buscar la innovación en colaboración con sus asociados, no en beneficio propio, sino para generar nuevas soluciones a estos retos y promover su reproducción y ampliación.

El FIDA está comprometido en la búsqueda de soluciones innovadoras y eficaces a los retos con que se enfrenta la población rural pobre. Apoyaremos a nuestros asociados en el desarrollo cuando apliquen estas soluciones en gran escala mediante procesos coordinados y dirigidos por los propios países.

A medida que vaya aumentando, como esperamos, el número de asociados que participan en la lucha por la erradicación de la pobreza rural, cada vez será más importante que aportemos nuestra experiencia sobre el terreno y nuestros conocimientos para enriquecer el diálogo sobre políticas, dirigido por los propios países, armonizar estas políticas y aprovechar las soluciones que han resultado satisfactorias. Necesitamos asegurarnos de que las decisiones se adoptan con un pleno conocimiento de las dificultades y oportunidades que la liberalización interna y la globalización externa suponen para la población rural pobre.

## Mejores resultados

La atención mundial que se ha empezado a prestar a la pobreza ha abierto nuevas oportunidades de influencia y ha exigido la rápida generación y comunicación de experiencias y conocimientos. Al mismo tiempo, la firme adhesión al principio de liderazgo de los países y a la elaboración y aplicación de estrategias nacionales de lucha contra la pobreza ha provocado una descentralización sistemática de la ayuda al desarrollo y nuevas formas de financiación y programación. Estamos de acuerdo con la conclusión de la evaluación de que, a fin de obtener mejores resultados, el FIDA ha de reconfigurarse para responder a estos cambios.

La gestión de los recursos humanos es un área fundamental de los cambios que se están produciendo en el FIDA. En otras áreas, los cambios propuestos van más allá del perfeccionamiento técnico y la racionalización para abarcar, según los términos de la EEI, un nuevo "modelo operativo". Estamos plenamente de acuerdo en que son necesarios cambios y con la orientación que éstos han de seguir. En la sección dedicada a las esferas básicas de cambio se amplían estas observaciones.

### Respuesta de la dirección: la fuerza motriz

La fuerza motriz de las propuestas de la dirección del FIDA es el compromiso de aumentar la eficacia en términos de desarrollo de las medidas de erradicación de la pobreza rural. Supondrá establecer mecanismos más firmes de gestión para obtener resultados, además de fijar objetivos, medir los resultados y generar nuevos instrumentos y relaciones para conseguir un impacto. Ello incluirá formas nuevas y mejoradas de gestionar los recursos de personal, establecer y desarrollar alianzas y trabajar con los gobiernos.

El gran número de miembros del FIDA y el papel que éstos desempeñan en la financiación y el régimen de gobierno de la institución determinan de muchas formas la configuración de las operaciones del FIDA y explican algunas de las diferencias existentes entre el FIDA y otras instituciones similares. Para que haya un cambio sostenible en el FIDA se necesitará el apoyo de todos sus miembros. La dirección del FIDA, que reconoce la necesidad de consultas, diálogo y consenso, identifica en su respuesta a la evaluación las esferas básicas que darán forma al marco del rumbo a seguir para la Séptima Reposición y desembocarán a un plan de acción general para reforzar más la institución.

## Esferas básicas de cambio

En la evaluación se pide al FIDA que centre sus esfuerzos en seis áreas fundamentales para mejorar la eficacia:

- aclarar el ámbito estratégico específico del FIDA
- elaborar un nuevo modelo operativo
- adoptar formas más eficaces de fomentar las competencias y el aprendizaje
- abordar las causas del bajo impacto
- proporcionar orientaciones para aumentar la eficacia en términos de desarrollo
- gestionar el cambio

La respuesta del FIDA a la evaluación aborda estas áreas y define seis esferas básicas de cambio que darán respuesta a las cuestiones planteadas. A continuación se resumen estas respuestas y se añade un marco más detallado en el que se identifican medidas y resultados concretos.

### **1. Aclarar la función del FIDA y su centro de interés**

Supone definir claramente la función del FIDA y su centro de interés dentro del actual esquema internacional y consiste en lo siguiente:

- aumentar las oportunidades de que dispone la población rural pobre con capacidad productiva
- apoyar el liderazgo de los países y la armonización
- reforzar la eficacia de los programas nacionales de reducción de la pobreza promoviendo la aplicación en mayor escala de respuestas innovadoras a las cuestiones fundamentales
- plantear en los foros internacionales problemas locales del desarrollo relacionados mundialmente
- aumentar el nivel general de la asistencia para la reducción de la pobreza rural y el impacto conseguido con ella, y buscar formas nuevas y más eficaces de erradicar la pobreza

Esta función y este centro de interés se enunciarán explícitamente en el nuevo Marco Estratégico.

## **2. Elaborar un nuevo modelo de funcionamiento**

El modelo garantizará que las operaciones del FIDA son organizadas según un programa en el país por equipos eficaces encargados del país de que se trate. Modificará la participación del FIDA en la supervisión y permitirá un sistema más flexible de presencia en los países. Estos cambios se apoyarán en una mayor capacitación del personal y en un reforzamiento de la contratación. El FIDA sustituirá el control de la calidad por la garantía de la calidad, introducirá un nuevo marco de responsabilización, desarrollará sistemas más sólidos de autoevaluación y mejorará la gestión de los conocimientos. El reforzamiento de la División de Políticas aportará conocimientos sobre las dificultades y oportunidades locales al diálogo mundial sobre políticas. La modificación de las modalidades de supervisión exigirá enmendar los artículos correspondientes del *Convenio Constitutivo del FIDA*.

## **3. Mejorar la gestión de los conocimientos y aprovechar los conocimientos especializados de otras instituciones**

El FIDA fomentará la capacidad del personal de perfeccionar sus competencias y gestionar los conocimientos. Cuando se refuerce el sistema de gestión de los conocimientos se aprovecharán los conocimientos especializados de otras instituciones y se utilizarán las operaciones del FIDA como base para promover conocimientos de forma explícita, focalizada y supervisada. El FIDA adoptará un planteamiento de la gestión de los conocimientos orientado tanto al exterior como al interior y basado en el establecimiento de redes, para lo cual movilizará un número limitado de asociaciones con redes regionales y nacionales y con centros internacionales de excelencia. La transmisión de conocimientos especializados externos mediante relaciones estructuradas y a largo plazo reforzará el desarrollo interno del FIDA y los procesos de garantía de la calidad.

## **4. Intensificar la adopción de una cultura basada en los resultados y el desempeño**

Se elaborará un marco de responsabilización que incorpore la garantía de la calidad en las operaciones. Este marco se integrará en la planificación institucional, la elaboración de los presupuestos y el seguimiento e incorporará el RIMS, el PBAS y aportaciones de la Oficina de Evaluación y la Oficina de Auditoría Interna, de conformidad con un plan trienal a medio plazo. Mejorará la presentación de informes sobre los resultados cuantitativos y el análisis de éstos y reforzará los sistemas de autoevaluación. El FIDA movilizará expertos externos en garantía de la calidad para evaluar los resultados. Los asociados fundamentales del FIDA colaborarán en los exámenes del desempeño institucional. Para realizar todo esto, se dará total prioridad a mejorar la gestión de la actuación profesional.

### **Seis esferas básicas de cambio**

La dirección del FIDA está de acuerdo en la importancia de las seis áreas que la EEI identifica para que se preste mayor atención en el futuro y se mejoren los resultados, y se compromete con un plan de acción que permita:

- aclarar la función del FIDA y su centro de interés
- elaborar un nuevo modelo de funcionamiento
- mejorar la gestión de los conocimientos y aprovechar los conocimientos especializados de otras instituciones
- intensificar la adopción de una cultura basada en los resultados y el desempeño
- promover el liderazgo para lograr una mayor eficacia en términos de desarrollo
- gestionar el cambio

## **5. Promover el liderazgo para lograr una mayor eficacia en términos de desarrollo**

La dirección consultará a la Junta Ejecutiva sobre los medios que podrían utilizarse para mejorar la capacidad de la Junta de dirigir y apoyar los intentos del FIDA por lograr una mayor eficacia en términos de desarrollo. La Junta Ejecutiva examinará y aprobará un nuevo Marco Estratégico. La dirección presentará a la Junta Ejecutiva un plan trienal a medio plazo y un examen del impacto y la eficacia. La Junta Ejecutiva dispondrá de más tiempo para examinar la eficacia en términos de desarrollo.

## **6. Gestionar el cambio**

El Presidente dirigirá el proceso de cambio, asignando responsabilidades individuales y colectivas al equipo directivo superior. El plan de acción incorporará una estrategia de gestión del cambio. La dirección mantendrá un grupo externo de garantía de la calidad que lo asesorará sobre la aplicación del plan de acción. La dirección examinará también las consignaciones presupuestarias en relación con los objetivos y prioridades del plan de acción e informará a la Junta Ejecutiva sobre la aplicación y el funcionamiento del plan.

En conjunto, estas propuestas constituyen una respuesta general a los retos señalados en la evaluación. Incorporan en gran medida las recomendaciones de la EEI y en algunas esferas van más allá.

La dirección del FIDA no está de acuerdo con la EEI en dos áreas y ha optado por aplazar su decisión sobre otras dos áreas para seguir debatiéndolas. En lo que respecta a la recomendación de la EEI sobre la necesidad de un director gerente, creemos que los resultados previstos se podrían conseguir mejor reforzando la supervisión y dirección que ejerce el personal directivo superior, haciendo más eficaz la planificación y la presentación de informes y aumentando las oportunidades de que la Junta Ejecutiva haga un seguimiento de los avances logrados. En lo que respecta a la aprobación por la Junta Ejecutiva de los proyectos, recomendamos que lo siga haciendo. Aplazamos la presentación de observaciones sobre la preparación de nuevos instrumentos financieros y planteamientos más flexibles que ayuden a los estados frágiles, a la espera de que se mantengan nuevas consultas con la Junta Ejecutiva.

En general, nuestro propósito es aprovechar la EEI y la experiencia de nuestros asociados para conseguir que el FIDA sea una institución caracterizada por la eficacia, la colaboración y la transparencia de las operaciones, así como por una buena gestión, con capacidad para ejecutar un programa de trabajo cada vez más amplio. Una Séptima Reposición de mayor cuantía permitirá al FIDA desempeñar la función que le corresponde. Esperamos que se prepare el plan de acción y se reconozcan totalmente los costos institucionales que ello supone. La ejecución del plan de acción debería comenzar en 2006 y completarse durante el período de la Séptima Reposición, entre 2007 y 2009.



## Aclarar la función del FIDA y su centro de interés

**Recomendación de la EEI:** Aclarar el ámbito estratégico específico del FIDA

### Resultados

- El FIDA centra su atención en la población rural pobre que tiene capacidad productiva, especialmente en las mujeres y en los grupos socialmente marginados como los pueblos indígenas y las minorías étnicas. El Fondo hace uso de la selectividad a escala de países y sectores para mejorar el acceso de la población rural pobre a activos, tecnología, mercados e instituciones rurales, incluidas las financieras.
- En las operaciones que financia, el FIDA trabaja con la población rural pobre y otros asociados para identificar nuevas formas más eficaces de catalizar la ampliación del alcance de las innovaciones y su reproducción, mediante la comunicación, el diálogo sobre políticas y las alianzas para movilizar recursos, que están vinculadas con las estrategias nacionales de reducción de la pobreza. Ello supone movilizar mayores recursos para inversiones y aumentar la capacidad de las instituciones y los procesos nacionales.
- Las asociaciones del FIDA promueven el sentimiento de identificación de los países, lo que incluye prestar apoyo a grupos e instituciones nacionales como líderes del desarrollo local. Gracias a la participación en los procesos de coordinación y armonización de la asistencia al desarrollo, estos esfuerzos aportan nuevas perspectivas y soluciones para erradicar la pobreza basadas en la experiencia y los resultados.
- El Marco Estratégico del FIDA se centra en mejorar el nivel y la eficacia de las medidas nacionales e internacionales para posibilitar que la población rural pobre salga de la pobreza, ayudando a los países a cumplir los ODM.

### Medidas

- Incluir en el “Informe de la Consulta sobre la Séptima Reposición” una declaración general sobre los objetivos y las modalidades de desarrollo del FIDA.
- Producir un nuevo Marco Estratégico con el fin de orientar también el plan a medio plazo y los planes de trabajo y presupuestos anuales de 2007 a 2009.
- Preparar estrategias regionales actualizadas, orientadas por el Marco Estratégico.
- Elaborar y poner en práctica una estrategia para mejorar el impacto de los proyectos y programas del FIDA.
- Establecer alianzas en materia de políticas para ayudar a introducir una perspectiva favorable a la población rural pobre en los foros y procesos mundiales.

## Elaborar un nuevo modelo de funcionamiento

### Recomendación de la EEI: Elaborar un nuevo modelo operativo

#### Resultados

- Los programas en los países, que son algo más que una compilación de proyectos, constituyen el eje de las actividades del FIDA en los países. Elaborados mediante consultas con los gobiernos y otros asociados nacionales y mediante procesos de coordinación de la asistencia para el desarrollo, en los programas en los países se establecen:
  - las actividades y procesos más importantes que recibirán apoyo a través de préstamos y donaciones
  - los objetivos de poner en práctica innovaciones y ampliar la escala de éstas, en conjunción con los procesos de preparación de los DELP, de los enfoques sectoriales y de otro tipo
  - los objetivos que han de alcanzarse para influir en las políticas y en las instituciones de desarrollo
  - las alianzas nacionales e internacionales que han de establecerse para prestar apoyo a las actividades
  - los marcos de medición de los resultados y de responsabilización que han de reflejar las conclusiones del PBAS sobre las cuestiones institucionales y de políticas fundamentales del desarrollo rural, el RIMS y las evaluaciones de riesgos de la cartera de proyectos.
- Los equipos en los países son el canal de comunicación del FIDA con éstos. Trabajan en colaboración con los agentes nacionales y los representantes de las instituciones de asistencia para el desarrollo. En el FIDA, la planificación y el seguimiento suponen la colaboración entre distintas dependencias.
- Una mayor presencia en los países hace intervenir al FIDA en procesos nacionales y prestar apoyo al establecimiento y gestión de alianzas, diálogos sobre políticas, la aplicación de medidas, la armonización de actuaciones y la gestión de los conocimientos. El tipo de presencia en los países varía de acuerdo con el alcance de las operaciones del FIDA, la gama de posibles alianzas locales, los costos y los beneficios.
- La supervisión ha de reorganizarse para lograr una mayor eficacia en términos de desarrollo.
- Se contrata y forma a los gerentes de los programas en los países (GPP) y otros funcionarios con miras a que entablen un diálogo sobre políticas y forjen alianzas para el desarrollo, presten apoyo a la ejecución de los programas y formen equipos, y se les motiva con incentivos.
- El diálogo mundial sobre la erradicación de la pobreza se enriquece con las perspectivas y cuestiones que surgen de los procesos de desarrollo de los países y de asistencia a los mismos.

#### Medidas

- Elaborar COSOP estratégicos y basados en los resultados que se conviertan en el instrumento básico para la gestión de los programas en los países.
- Revisar el ciclo de los proyectos y realizar exámenes de los programas en los países que contengan una evaluación de las actividades de los proyectos y de otro tipo respecto de los objetivos.
- Incluir en las evaluaciones de la actuación individual los resultados obtenidos por los equipos en los países.
- Reevaluar las competencias del personal del FIDA cuando se elabore un nuevo modelo de funcionamiento, y capacitar consecuentemente al personal.
- Elaborar y aplicar una estrategia de recursos humanos que permita a los GPP adquirir las competencias necesarias para el diálogo sobre políticas, la gestión de asociaciones y la realización de operaciones basadas en el trabajo en equipo.
- Presentar un enfoque sobre la intensificación de la presencia en los países a la Consulta sobre la Séptima Reposición.
- Modificar determinados artículos del *Convenio Constitutivo del FIDA* en el período de sesiones del Consejo de Gobernadores de 2006 para que el FIDA pueda utilizar una gama más amplia de opciones de supervisión, incluida la supervisión nacional y la supervisión directa.
- Elaborar una política de supervisión en 2006 que defina las modalidades de supervisión y los criterios de selección.
- Someter los procesos de supervisión a exámenes anuales del desempeño y a un régimen de garantía interna de la calidad, e integrar las conclusiones de los procesos de supervisión en la gestión de los conocimientos y los sistemas de gestión de los resultados.

## Mejorar la gestión de los conocimientos y aprovechar los conocimientos especializados de otras instituciones

**Recomendación de la EEI:** Adoptar formas más eficaces de fomentar las competencias y el aprendizaje

### Resultados

- Se integra en las operaciones en los países, así como en las estrategias regionales y nacionales, una estrategia de gestión de los conocimientos que refleja las condiciones locales y se incluye en la medición del desempeño de las dependencias e individuos.
- Se refuerza y focaliza la gestión de los conocimientos: el FIDA desempeña un enérgico papel en la adquisición y difusión de conocimientos y en la utilización de sus programas en los países para introducir innovaciones y ampliar el alcance de éstas, así como para influir en las políticas.
- El FIDA estimula la adquisición y difusión de conocimientos por centros especializados externos, centrándose en las cuestiones fundamentales de la pobreza rural.
- Los programas de préstamos y donaciones establecen objetivos en la esfera de los conocimientos, asociaciones concretas y bases de referencia mensurables de los resultados. Estos programas derivan del Marco Estratégico del FIDA, sus estrategias regionales y los COSOP e incluyen el compromiso de intervenir en los procesos normativos, la innovación y la creación de activos e instituciones locales.

### Medidas

- Revisar los procesos de planificación y examen para asegurarse de que todas las actividades apoyadas por el FIDA tienen unos objetivos específicos en el ámbito de los conocimientos y unos mecanismos concretos para captar y difundir conocimientos en los niveles adecuados.
- Aplicar un planteamiento de los conocimientos orientado tanto al interior como al exterior y basado en el establecimiento de redes, mediante inversiones en redes regionales de instituciones (como redes de conocimientos basadas en proyectos, asociaciones de agricultores, centros de investigación y ONG clave) para profundizar en los conocimientos e intensificar el intercambio entre los especialistas nacionales y regionales en la erradicación de la pobreza rural.
- Invertir en asociaciones con centros internacionales especializados en áreas estratégicas del conocimiento, que mantendrán archivos informativos por temas, supervisarán las actividades de investigación y gestionarán los intercambios con redes nacionales y regionales.
- Movilizar selectivamente asociaciones institucionales en el ámbito de los conocimientos para apoyar los procesos internos del propio FIDA, por ejemplo las evaluaciones de la calidad, los procesos de examen y la elaboración de materiales importantes para las políticas y programas.
- Incorporar en las evaluaciones de la actuación profesional del personal y en los sistemas de incentivos objetivos relacionados con la gestión de los conocimientos y la innovación, y facilitar el tiempo y la capacitación necesarios.
- Desarrollar el portal sobre la pobreza rural y sistemas de difusión de conocimientos mediante un reforzamiento de la recopilación y difusión internas de conocimientos.

## Intensificar la adopción de una cultura basada en los resultados y el desempeño

### Recomendación de la EEI: Abordar las causas del bajo impacto

#### Resultados

- Se aplica un sistema general para incorporar la garantía de la calidad y el impacto. El sistema se basa en un marco claro de responsabilización y recoge información del proceso de planificación y seguimiento a medio plazo, el RIMS, el PBAS y las aportaciones de la Oficina de Evaluación.
- Los asociados del FIDA en los países se centran en los resultados para los pobres rurales.
- Aumenta la responsabilización de la Junta Ejecutiva por lo que respecta a la eficacia en términos de desarrollo, gracias a un mejor seguimiento y una mejor presentación de informes.
- Los miembros del personal responden de los resultados y son recompensados por su actuación profesional.

#### Medidas

- Aplicar plenamente las reformas en cuanto a la gestión de los recursos humanos que actualmente están en curso, vinculando los sueldos y los ascensos a la actuación profesional en el marco de un sistema de recursos humanos transparente basado en una planificación, un seguimiento y un sistema de informes cuidadosos.
- Establecer una relación entre la estrategia y la acción mediante la consolidación de un sistema de planificación, presupuestación y seguimiento que centre el trabajo en unos resultados, un impacto y unos objetivos de desempeño claros utilizando planes anuales y trienales.
- Crear la capacidad necesaria para hacer un seguimiento cuantitativo del desempeño institucional, estableciendo unos indicadores básicos de los resultados en comparación con los objetivos estratégicos, como la innovación y la ampliación de su alcance, en colaboración con los asociados y con centros especializados.
- Establecer un sistema de garantía interna de la calidad de los programas al inicio y durante la ejecución, incluida la calidad de la supervisión.
- Contratar un grupo externo de evaluación de la calidad para que ayude a la dirección del FIDA a examinar los sistemas de evaluación cualitativa de los resultados.
- Incluir a los asociados fundamentales del FIDA en los exámenes de los resultados.
- Poner en pleno funcionamiento el sistema de gestión de los resultados y el impacto (RIMS) de los proyectos
- Aplicar plenamente un sistema de autoevaluación basado en un reforzamiento de los exámenes de los programas y los procesos de presentación de informes sobre los proyectos.
- Colaborar con asociados nacionales e internacionales para desarrollar las capacidades locales de seguimiento participativo de los programas rurales de erradicación de la pobreza rural.

## Promover el liderazgo para lograr una mayor eficacia en términos de desarrollo

**Recomendación de la EEI:** Proporcionar orientaciones para aumentar la eficacia en términos de desarrollo

### Resultados

- La Junta Ejecutiva supervisa de manera más efectiva las actividades del FIDA para mejorar la eficacia directa e indirecta en términos de desarrollo.
- La Junta Ejecutiva aprueba los proyectos en un nuevo formato, lo cual incluye la aprobación de los objetivos y los niveles de financiación.

### Medidas

- Obtener la aprobación del nuevo Marco Estratégico por la Junta Ejecutiva.
- Establecer bases de referencia para evaluar y mejorar el desempeño del FIDA.
- Someter a la Junta Ejecutiva un plan trienal a medio plazo como marco que determine los planes de trabajo y los presupuestos anuales.
- Elaborar informes para la Junta Ejecutiva sobre la eficacia en términos de desarrollo.
- Aumentar el tiempo de que dispone la Junta Ejecutiva para examinar los objetivos de eficacia en términos de desarrollo y los resultados.
- Elaborar un nuevo formato para la aprobación de proyectos según el cual se pida a la Junta Ejecutiva la aprobación de los objetivos del proyecto, el nivel de financiación y los marcos de resultados.

## Gestionar el cambio

### Recomendación de la EEI: Gestionar el cambio

#### Resultados

- Los cambios importantes que se llevan a cabo para aumentar la eficacia en términos de desarrollo se gestionan estratégicamente mediante su cuidadosa planificación, financiación, ejecución, seguimiento y evaluación.

#### Medidas

- Presentar a la Consulta sobre la Séptima Reposición un documento sobre el rumbo a seguir, en el que se establezcan los métodos principales para mejorar la eficacia del FIDA en términos de desarrollo en el contexto de los ODM.
- Elaborar en el marco de la Consulta sobre la Séptima Reposición un plan de acción que incluya:
  - los cambios importantes que necesita el FIDA
  - indicadores mensurables de los cambios y criterios de referencia
  - los costos de los cambios individuales y las consecuencias financieras del programa general de cambio
  - una estrategia de gestión del programa de cambio
- Contratar un consultor externo de calidad para prestar apoyo a la dirección del FIDA en la ejecución del plan de acción.
- Preparar un presupuesto de base cero para 2007 que refleje la modificación de las prioridades institucionales y las estructuras en el mecanismo del presupuesto básico.
- Informar a los órganos rectores del FIDA de los logros en la esfera del cambio respecto de los objetivos fijados.

**PARTE V**

**FRAGMENTOS EXTRAÍDOS DE LAS “ACTAS DEL 84º PERÍODO DE SESIONES  
DE LA JUNTA EJECUTIVA”**





## PARTE V

### **Informe sobre la evaluación externa independiente del FIDA (tema 3 del programa)**

1. El informe sobre la evaluación externa independiente (EEI) del FIDA (documento EB 2005/84/R.2), presentado por el Director de la Oficina de Evaluación (OE), se examinó inicialmente en una reunión oficiosa con los miembros de la Consulta sobre la Séptima Reposición de los Recursos del FIDA. Una vez hechas la presentación y la introducción de cada una de las cuatro partes del documento, se abrió el diálogo. Ulteriormente, la Junta Ejecutiva examinó de manera oficial el borrador de informe final al reanudar su período de sesiones, ocasión en la cual los Directores comunicaron sus observaciones sobre la evaluación externa y la respuesta de la dirección al proveedor de servicios, Information Training and Development, ITAD Ltd., y a la dirección.

2. El Director de la OE hizo una exposición del proceso de elaboración de la EEI, destacando sus rasgos distintivos y llegando a la conclusión de que la EEI era una de las primeras evaluaciones de ese tipo realizadas en una organización de desarrollo multilateral. El Director de la OE explicó asimismo cómo habían funcionado en la práctica las disposiciones de gestión prescritas por la Junta y concluyó que la compleja gestión había funcionado muy bien. Informó de que el equipo de evaluación había ultimado una tarea descomunal con profesionalidad, puntualmente y sin superar el presupuesto aprobado por la Junta, y dejó constancia de su agradecimiento por la cooperación que la dirección y el personal del FIDA habían brindado durante todo el proceso, así como por las valiosas aportaciones recibidas del Comité Directivo y los dos asesores superiores independientes en las diferentes fases.

3. La señora Françoise Mailhot, Presidenta del Comité Directivo de la EEI, declaró que la EEI era el fruto de una labor concienzuda y rigurosa basada en una metodología sólida y en amplias consultas. Recordó que la Junta únicamente había asignado una función de asesoramiento al Comité Directivo al cual, por consiguiente, no le incumbía aprobar ninguna de las entregas del equipo de evaluación. La señora Mailhot destacó que el Comité Directivo estaba formado tanto por evaluadores como por otros expertos en desarrollo, entre los que figuraban algunos Directores Ejecutivos del FIDA, y que, en las diferentes fases, varios Estados Miembros habían participado en los debates como observadores. Concluyó afirmando con satisfacción que la EEI se había llevado a cabo de una forma independiente y externa, y que el borrador de informe final respetaba escrupulosamente el mandato, estaba bien fundamentado en datos empíricos y era de gran calidad.

4. Los dos asesores superiores independientes, el profesor M. S. Swaminathan y el Dr. Robert Picciotto, expusieron sus conclusiones acerca de la EEI a la Junta y analizaron algunas de sus repercusiones para el Fondo. Elogiaron la transparencia con que se había elaborado y la amplia participación de interesados, con lo que se había aumentado el grado de identificación del FIDA con la EEI. Calificaron el informe de exhaustivo; sus análisis eran, por norma general, sólidos y suficientemente basados en datos empíricos, y sus recomendaciones eran valiosas para guiar el proceso de renovación del FIDA. Los asesores destacaron una serie de tendencias de ámbito mundial que suscitan inquietud y son de importancia para el FIDA, tales como la feminización de la agricultura y la pobreza rural, los problemas de los pobres que viven en Estados frágiles y las dificultades que plantean el aumento de la productividad agrícola y la mejora de los conocimientos técnicos con miras a ayudar a los pobres de las zonas rurales. También hicieron hincapié en la difícil situación con que se enfrenta el Fondo en un entorno mundial en mutación y reiteraron la gran pertinencia del mandato del FIDA en esa tarea.

5. Los representantes del equipo de evaluación de ITAD Ltd. hicieron una presentación general del borrador de informe final de la EEI en la que destacaron la metodología utilizada en la evaluación y expusieron detalladamente sus conclusiones y recomendaciones.

6. El Presidente del FIDA presentó la respuesta que la dirección había dado a la EEI y destacó el alto grado de coherencia existente entre las recomendaciones de la EEI y los cambios —tanto en curso como previstos— delineados en la respuesta de la dirección. El FIDA refrendaba en líneas generales el borrador de informe final, incluidas sus conclusiones y recomendaciones. A este respecto, el Presidente se detuvo especialmente en las esferas básicas que la dirección había determinado para abordar las recomendaciones de la EEI, a saber: i) aclarar la función del FIDA y su centro de interés; ii) elaborar un nuevo modelo de funcionamiento; iii) mejorar la gestión de los conocimientos y aprovechar los conocimientos especializados de otras instituciones; iv) intensificar la adopción de una cultura basada en los resultados y el desempeño; v) promover el liderazgo para lograr una mayor eficacia en términos de desarrollo, y vi) gestionar el cambio. El Presidente informó de que en septiembre de 2005 se presentaría a la Junta Ejecutiva, para dar seguimiento a la respuesta de la dirección, un plan de acción más detallado en el que se especificaría qué rumbo iba a tomar el cambio y se determinaría el carácter de los recursos necesarios para ello, así como las responsabilidades, el calendario y los indicadores de desempeño. Invitó a la Junta a que expresara sus opiniones y orientaciones al respecto a fin de garantizar que el enfoque que se adopte esté sincronizado con el proceso de reposición. A modo de ejemplo particularmente importante de los cambios en curso, la Directora de Recursos Humanos explicó detenidamente los elementos clave de la política de recursos humanos del FIDA y especificó de qué manera se van a llevar a la práctica. El Presidente destacó, sin embargo, que la dirección del FIDA no estaba de acuerdo con la sugerencia de designar a un director gerente para que gestionara el proceso de cambio requerido, ni tampoco con la recomendación de que fuera el Presidente del FIDA sin la intervención de su Junta Ejecutiva, quien aprobara la mayor parte de los préstamos y donaciones.

7. La Junta Ejecutiva acogió con agrado el borrador de informe final y alabó al Director de la OE por la eficacia con que había supervisado el proceso de la EEI, ateniéndose al plazo y al presupuesto previstos, así como al mandato y a las disposiciones generales establecidos por la Junta. Asimismo, felicitó a ITAD por el informe de evaluación que había presentado, ya que era de gran calidad y resultaba extremadamente útil. La Junta Ejecutiva acogió con satisfacción la respuesta de la dirección a la EEI y la suscribió como marco para un plan de acción que habría de someterse a su consideración en septiembre de 2005.

8. La Junta admitió que la EEI era, verdaderamente, una evaluación única en su género si se la comparaba con evaluaciones semejantes realizadas por otras organizaciones multilaterales. Su radio de acción no se había limitado sólo a un examen del impacto y los resultados, sino que en ella se habían incluido procesos y políticas institucionales esenciales que influían notablemente en la eficacia del FIDA en términos de desarrollo. Pese a tratarse de una tarea compleja, había sido posible contar con una participación considerable en las fases importantes del proceso. La EEI había sido abierta y transparente, y su gestión resultaba digna de admiración pese a su complejidad y podía ser un buen ejemplo para otras evaluaciones parecidas.

9. La Junta Ejecutiva opinó que el informe de la EEI era concienzudo y riguroso. En él se exponían conclusiones concretas con un lenguaje directo, así como recomendaciones pragmáticas y realistas sobre la orientación futura. Con todo, a la Junta le pareció que el equipo de evaluación no había justificado de manera convincente su recomendación de designar “a una persona con amplias facultades ejecutivas [...], encargada de la tarea de [...] impulsar el cambio para revitalizar el Fondo”. Además, la Junta propuso que en el informe final de la EEI se especificara la función de la Junta en la supervisión y el asesoramiento a la dirección del FIDA con respecto a los procesos de cambio que debería llevar a cabo el Fondo en respuesta a la EEI. La Junta también estimó que sería útil que en el informe final se incluyera una indicación realista de la trayectoria de los procesos de cambio propuestos. Por último, la Junta pidió que el informe final de la EEI arrojara más luz sobre los diversos conceptos relativos a la focalización actualmente disponible en la institución, que influyen en la manera de abordar el FIDA la cuestión de dicha focalización.

10. La Junta convino en que era necesario dar respuesta lo antes posible a las siguientes esferas concretas, que son causa de inquietud y se han puesto de relieve en la evaluación: definir la función y la orientación específica del FIDA; instituir un nuevo modelo de funcionamiento; garantizar que los documentos sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP) del FIDA aporten verdaderamente una orientación estratégica y un marco amplio para todas las actividades del FIDA en un país determinado en lugar de servir simplemente como instrumento para justificar un conjunto de intervenciones mediante proyectos; gestionar el cambio; poner en práctica la política del FIDA relativa a los recursos humanos; ocuparse de las cuestiones de la presencia sobre el terreno; y la intensificación de la supervisión de los proyectos o programas en el marco del modelo de funcionamiento en evolución; garantizar la calidad de las operaciones en el marco de una cultura de aprendizaje; participar en diálogos sobre políticas en favor de los pobres; aplicar soluciones innovadoras para la reducción de la pobreza y ampliar el alcance de éstas; entablar asociaciones significativas; aclarar el planteamiento de focalización del FIDA; aumentar el impacto y la sostenibilidad, y otorgar a la Junta Ejecutiva una función de supervisión de la eficacia en términos de desarrollo mayor.

11. ITAD Ltd. revisará, según lo prescrito, el borrador de informe final para dejar constancia de las observaciones formuladas en el período de sesiones de la Junta, conforme al procedimiento de evaluación habitual y, sobre todo, a lo dispuesto en la política de evaluación del FIDA. Los fragmentos pertinentes de las actas relativos a los debates de la Junta Ejecutiva acerca de la EEI se incluirán en el informe final de la evaluación externa independiente del FIDA, que se divulgará y publicará una vez incluidos aquéllos, tal como se indica en el documento EB 2005/84/R.2.