

Signatura: EB 2006/89/R.10  
Tema: 8 b)  
Fecha: 14 noviembre 2006  
Distribución: Reservada  
Original: Inglés

**S**



Dar a los pobres de las zonas rurales  
la oportunidad de salir de la pobreza

## **Informe anual sobre los resultados y el impacto de las actividades del FIDA Evaluaciones de actividades realizadas en 2005**

Junta Ejecutiva — 89º período de sesiones  
Roma, 12 a 14 de diciembre 2006

---

Para **examen**



## **Nota para los Directores Ejecutivos**

Este documento se presenta a la Junta Ejecutiva para su examen.

A fin de aprovechar al máximo el tiempo disponible en los períodos de sesiones de la Junta Ejecutiva, se invita a los Directores Ejecutivos que deseen formular preguntas técnicas acerca del presente documento a dirigirse al funcionario del FIDA que se indica a continuación antes del período de sesiones:

### **Caroline Heider**

Directora Adjunta de la Oficina de Evaluación

Tel: +39 06 5459 2274

Correo electrónico: [c.heider@ifad.org](mailto:c.heider@ifad.org)

Las peticiones de información sobre el envío de la documentación del presente período de sesiones deben dirigirse a:

### **Deirdre McGrenra**

Oficial encargada de los Órganos Rectores

Tel.: +39 06 5459 2374

Correo electrónico: [d.mcgrenra@ifad.org](mailto:d.mcgrenra@ifad.org)



# Índice

|   |            |
|---|------------|
| <b>Abreviaturas y siglas</b>  | <b>ii</b>  |
| <b>Resumen operativo</b>  | <b>iii</b> |
| <b>I. Introducción</b>  | <b>1</b>   |
| <b>II. Programas en los países y proyectos evaluados</b>  | <b>2</b>   |
| A. Proyectos evaluados  | 2          |
| B. Objetivos de los proyectos   | 4          |
| <b>III. Resultados de los proyectos</b>   | <b>4</b>   |
| A. Pertinencia  | 5          |
| B. Eficacia   | 6          |
| C. Eficiencia   | 7          |
| D. Evaluación de los resultados de los proyectos  | 8          |
| <b>IV. Impacto de la pobreza rural</b>  | <b>9</b>   |
| A. Esferas de impacto   | 9          |
| B. Activos materiales y financieros   | 9          |
| C. Activos humanos  | 10         |
| D. Capital social y empoderamiento  | 11         |
| E. Seguridad alimentaria  | 13         |
| F. Medio ambiente y base de recursos colectivos   | 14         |
| G. Instituciones, políticas y marco normativo   | 15         |
| H. Factores primordiales  | 16         |
| I. Impacto general en la pobreza rural  | 20         |
| <b>V. Desempeño de los asociados</b>  | <b>21</b>  |
| A. Desempeño del FIDA   | 21         |
| B. Desempeño de las instituciones cooperantes   | 23         |
| C. Desempeño de los gobiernos y sus organismos  | 24         |
| D. Desempeño general de los asociados   | 25         |
| <b>VI. Realizaciones generales</b>  | <b>25</b>  |
| A. Objetivos institucionales del FIDA   | 25         |
| B. Objetivos de desarrollo del Milenio  | 26         |
| C. Establecimiento de bases de referencia   | 27         |
| <b>VII. Conclusiones y recomendaciones</b>  | <b>29</b>  |
| A. Conclusiones fundamentales   | 29         |
| B. Factores explicativos  | 30         |
| C. Recomendaciones  | 31         |
| <br>  |            |
| <b>Anexos</b>   |            |
| I. Marco Metodológico para la evaluación de proyectos   | 33         |
| II. Metas de los programas en los países y de los proyectos individuales evaluados                | 36         |
| III. Tiempo transcurrido entre la aprobación y la efectividad de los préstamos y retrasos         | 38         |
| IV. Resumen de las conclusiones   | 39         |
| V. Calificaciones del impacto de los proyectos — Comparación de tres calendarios de los proyectos | 41         |

## Abreviaturas y siglas

|       |   |
|-------|---|
| ARRI  | Informe anual sobre los resultados y el impacto de las actividades del FIDA |
| EI    | evaluación externa independiente  |
| EPP   | evaluación del programa en el país  |
| ODM   | objetivo de desarrollo del Milenio  |
| OE    | Oficina de Evaluación   |
| SyE   | seguimiento y evaluación  |
| UNOPS | Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos                  |

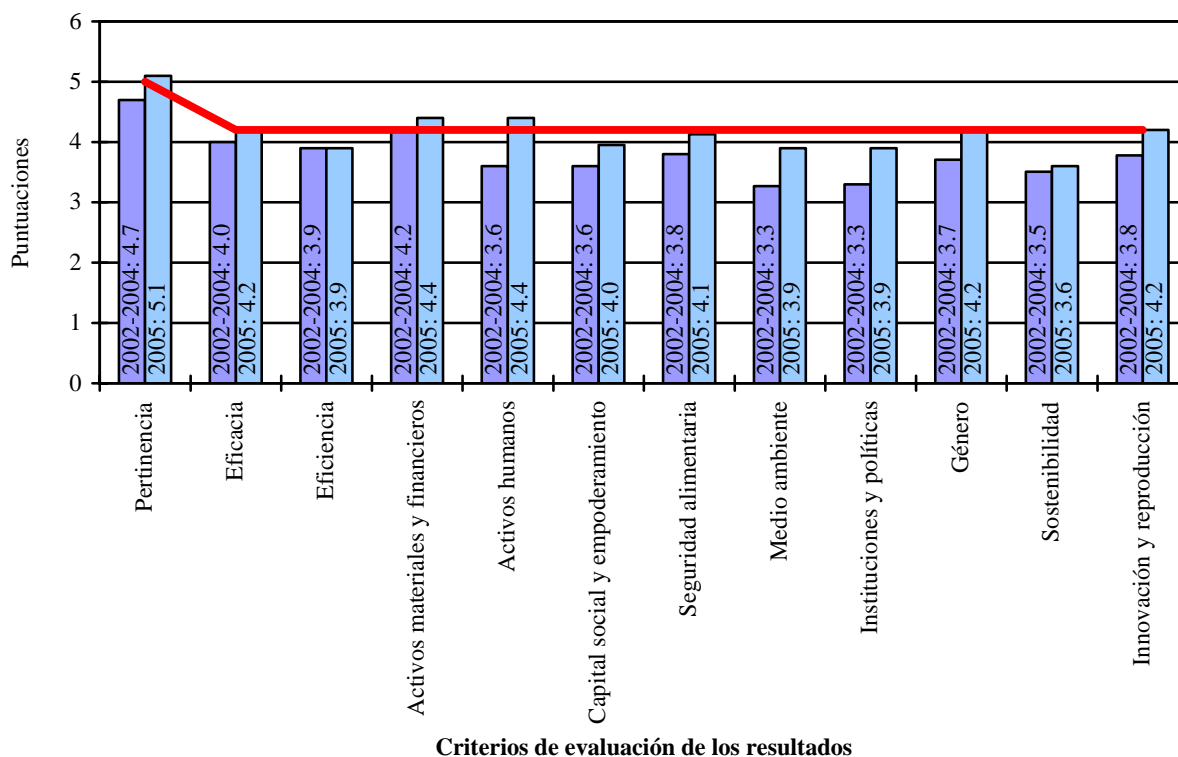
## Resumen operativo

1. El cuarto Informe anual sobre los resultados y el impacto de las actividades del FIDA (ARRI) sintetiza las conclusiones de 16 evaluaciones efectuadas en 2005 por la Oficina de Evaluación (OE) a los niveles de proyectos, programas en los países, institucional y temático. A los fines de una comparación estadística, las calificaciones asignadas a los 21 proyectos abarcados por las evaluaciones de tres programas en los países se han sumado a las de los 11 proyectos evaluados de manera individual, lo que resulta en una muestra de 32 proyectos calificados en función de los criterios de evaluación de la OE. Las diferentes combinaciones de calificaciones se comparan con las de los 29 proyectos evaluados en el período de 2002 a 2004, con objeto de confrontar los resultados de los proyectos evaluados en 2005 con los de años anteriores.
2. En el ARRI de este año se introduce una base de referencia para explicar la posible función de unas puntuaciones-objetivo como instrumento de gestión de los resultados. Este experimento tiene por mira demostrar la utilidad de un sistema de este tipo y no la de proponer una puntuación-objetivo específica. El objetivo es establecer una puntuación en función de cada uno de los criterios de evaluación de la OE que sea acorde con la realidad y que no obstante suponga un reto para los resultados globales. Tales criterios encierran un conjunto de condiciones que, de cumplirse, llevan implícita la consecución de un impacto global positivo. El hecho de prever una puntuación específica con arreglo a cada uno de ellos proporciona una serie de bases de referencia que permite evaluar el desempeño general del FIDA, facilita la comparación de los resultados de un año a otro y proporciona pruebas cuantitativas más convincentes de los buenos o malos resultados conseguidos por el FIDA respecto de cada uno de los criterios de evaluación de la OE. Asimismo complementa el Plan de acción del FIDA para mejorar su eficacia en términos de desarrollo, en el cual se han fijado objetivos a medio plazo para reforzar la pertinencia, la eficacia y la eficiencia de sus programas de lucha contra la pobreza rural.
3. En relación con todos los criterios, salvo la pertinencia, se propone una puntuación prevista de 4,2, que corresponde a un 50% de proyectos exitosos y un 5% de proyectos muy exitosos. Habida cuenta del nivel de dificultad y del carácter innovador de la labor del FIDA, es razonable esperar que algunos proyectos no logren ser completamente satisfactorios. Por esta razón, se ha fijado una puntuación prevista de 4,2, pues una de 5 puntos equivaldría a esperar que todos los proyectos fueran exitosos. En cuanto a la pertinencia, se ha fijado una puntuación prevista de 5, que es inferior al objetivo establecido en el Plan de Acción.

### Conclusiones fundamentales

4. En 2005, el 78% de los proyectos se calificó como moderadamente satisfactorio o por encima de este nivel, frente a un porcentaje del 59% en el período comprendido entre 2002 y 2004. En el gráfico 1 se indican las puntuaciones medias generales para los resultados de los proyectos evaluados en 2005 y se comparan con las asignadas a los resultados entre 2002 y 2004, con arreglo a la puntuación prevista introducida en este informe. Puede observarse lo siguiente:
  - a) las calificaciones mejoraron respecto de todos los criterios de evaluación de los resultados, salvo la eficiencia, que no sufrió variaciones;
  - b) las calificaciones relativas a tres criterios de evaluación de los resultados, esto es, pertinencia, impacto en los activos materiales y financieros e impacto en los activos humanos, superaron la puntuación prevista,

- c) las calificaciones relativas a otros tres criterios, concretamente eficacia, género e innovación, coincidieron con la puntuación prevista de 4,2, y
- d) la sostenibilidad fue el criterio que arrojó los peores resultados, por lo que requerirá particular atención si se desea alcanzar el objetivo previsto en el Plan de Acción.
5. El desempeño del FIDA ha mejorado considerablemente, pues en el 58% de los proyectos se consideró, como mínimo, moderadamente satisfactorio, en comparación con el 39% del período anterior. Este porcentaje aumentó ulteriormente en los casos de proyectos supervisados directamente por el FIDA, los cuales registraron menores retrasos y mayores progresos hacia los objetivos más amplios del FIDA. El desempeño del FIDA podría mejorar aún más de inmediato si, entre otras cosas, los problemas se identificaran y solucionaran a medida que se van planteando en los proyectos, en lugar de esperar por diversos años a que se efectúe la revisión a mitad de período para abordar las cuestiones de interés.

**Gráfico 1: Resultados medios generales**

### Factores explicativos

6. Según lo que se indica en el ARRI, el FIDA debe abordar en su modelo operativo diversas deficiencias importantes que contribuyen a que los resultados de algunos de sus proyectos sean menos satisfactorios. La más importante es que no se llegan a determinar los factores indispensables de éxito que permiten establecer lo que no puede faltar para que un proyecto sea eficaz y sostenible, a fin de que los encargados de la gestión sepan qué factores deben tratarse con más cuidado. El FIDA podría seguir la marcha de sus actividades con más eficiencia centrándose en



esos factores, con la seguridad de que un proyecto arrojará buenos resultados si estos se concretizan eficazmente. Igualmente, podría actuar con más rapidez ante problemas de gravedad. Actualmente, la información proporcionada por los sistemas de seguimiento carece de la calidad necesaria para aplicar medidas de gestión eficaces.

### **Recomendaciones**

7. En el presente informe se recomienda que el FIDA adopte una serie de medidas para abordar sus deficiencias. Probablemente, la determinación de factores indispensables de éxito y de los riesgos más importantes sea el principal instrumento de gestión para controlar la eficacia del diseño y la ejecución. Tomando como base las evaluaciones de los riesgos que se incluirán en las estrategias por países y en los documentos de diseño de los proyectos (a raíz de la aprobación de las nuevas directrices para estos documentos, en el período de sesiones de la Junta Ejecutiva de septiembre de 2006), el FIDA debería elaborar un sistema de gestión para cerciorarse de que las evaluaciones de los riesgos se llevan a cabo con la debida competencia y de que los riesgos se gestionan. Los factores indispensables de éxito que se seleccionen deben ser decisivos para conseguir el impacto y la sostenibilidad de las actividades de reducción de la pobreza rural. En caso de que uno de esos factores no lograra alcanzar los objetivos intermedios y de que en los informes se determinaran problemas en la ejecución de un proyecto, habrá que concebir planes de acción con un plazo determinado a fin de solucionar los problemas, y efectuar un seguimiento oficial de sus avances. Este proceso debería ser parte de un examen de los programas encaminado a que los problemas se vayan afrontando de año en año en lugar de esperar por la revisión a mitad de período.



# Informe Anual sobre los resultados y el impacto de las actividades del FIDA

## Evaluaciones de actividades realizadas en 2005

### I. Introducción

- Objetivo.** Este es el cuarto Informe anual sobre los resultados y el impacto de las actividades del FIDA (ARRI) elaborado por la Oficina de Evaluación (OE). Como en años anteriores, el informe consolida y sintetiza los resultados y el impacto de las intervenciones del FIDA basándose en un conjunto de evaluaciones de proyectos y programas en los países realizadas en 2005. En él se presenta un análisis de las conclusiones de las evaluaciones del año pasado y su comparación con los resultados de años anteriores (2002-2004), con objeto de contribuir a la responsabilización por lo que se refiere al desempeño del FIDA y de extraer enseñanzas de las conclusiones de las evaluaciones. Las principales observaciones del informe tienen por finalidad estimular el debate sobre las medidas correctivas necesarias y los cambios que deben operarse en la actuación del FIDA. El informe no se centra en las medidas adoptadas por el Departamento de Administración de Programas a raíz de las recomendaciones de evaluación, las cuales se examinan en el informe del Presidente sobre el estado de aplicación de las recomendaciones de evaluación y las medidas adoptadas por la dirección.
- Una nueva característica: una puntuación-objetivo.** En el presente informe se introducen puntuaciones previstas para cada criterio de evaluación, como base de referencia interna, con objeto de ilustrar cómo pueden aplicarse a la gestión de los resultados y el desempeño. Se trata de una actividad experimental dirigida a demostrar la utilidad de un sistema de este tipo y no a proponer una puntuación-objetivo específica. Con respecto a los resultados previstos, se pondrá el acento en la medida en que el FIDA cumple los criterios determinantes para la eficacia de las actividades de desarrollo. Los supuestos contenidos en el presente informe se basan en una escala de calificación de seis puntos que establece una mayor diferenciación entre las distintas calificaciones y, por ende, produce una evaluación más matizada de los resultados.<sup>1</sup> Si se aplica esta escala, cabe esperar que, en promedio, un 5% de los proyectos arroje resultados muy satisfactorios y un 50%, satisfactorios. En caso de que una organización no logre ir más allá de un porcentaje de éxito del 50%, hay motivos para examinar muy cuidadosamente su desempeño. También es cierto que debido al nivel de dificultad y el carácter innovador de la labor del FIDA, es comprensible que haya algunas deficiencias relativas. Por consiguiente, cabe prever un 20% de proyectos moderadamente satisfactorios, un 15% moderadamente insatisfactorios y un 5% en las dos últimas categorías, es decir, insatisfactorios y muy insatisfactorios. Estos porcentajes producen una puntuación media prevista de 4,2, es decir, apenas por encima de una calificación de resultados moderadamente satisfactorios. La única excepción se refiere a la pertinencia (uno de los tres criterios para evaluar los resultados de los proyectos), para la que se fijó una calificación media prevista de 5, pues es evidente que todos los proyectos del FIDA deberían poseer esta característica.

---

<sup>1</sup> Las calificaciones asignadas a los resultados en las evaluaciones de 2005 se basan en una escala de seis puntos (6 = muy satisfactorio; 5 = satisfactorio; 4 = moderadamente satisfactorio; 3 = moderadamente insatisfactorio; 2 = insatisfactorio, y 1 = muy insatisfactorio). Esta escala se utilizó para establecer la puntuación prevista; sin embargo, para poder comparar estas calificaciones con las del período 2002-2004 fue necesario sumar las calificaciones de 2005 mediante la escala de cuatro puntos utilizada antes de este año. En los ARRI venideros, las conclusiones se presentarán con arreglo a la escala de seis puntos.

3. **Datos sobre las tendencias.** Los datos sobre las tendencias obtenidos tras comparar los resultados de los dos períodos en que se efectuaron las evaluaciones (2002-2004 y 2005), permiten concluir preliminarmente que los resultados van mejorando. A fin de explicar las tendencias de los resultados, los datos contenidos en el presente informe se analizaron teniendo en cuenta por primera vez el año de aprobación del proyecto como base para la comparación, además del año de evaluación, como en años anteriores. Se adoptó esta perspectiva con objeto de determinar si los proyectos aprobados en fecha más reciente estaban arrojando resultados mejores que los proyectos anteriores. Los proyectos se agruparon en tres segmentos temporales (1989-1994, 1995-1996, y de 1997 en adelante) cuyas muestras resultaron de tamaño similar. Este análisis reveló que, con respecto a los criterios de evaluación, los proyectos más jóvenes en general producen mejores resultados, con excepción de la eficacia, para la que debe esperarse a que el proyecto termine a fin de evaluar la consecución de sus objetivos. En los ARRI futuros se seguirán analizando y explicando los datos sobre las tendencias.
4. **Estructura del informe.** En este informe se ha seguido la misma estructura de los ARRI anteriores. En la sección II se ofrece una reseña de las evaluaciones efectuadas en 2005. En las secciones III a V se presenta una síntesis de las conclusiones de las evaluaciones con respecto al resultado de los proyectos, el impacto en la pobreza rural y el desempeño de los asociados, que son los principales criterios de evaluación utilizados por el FIDA (el anexo I contiene un panorama del marco metodológico). En la sección VI se resumen las realizaciones generales y se examina la contribución de los proyectos evaluados a los objetivos estratégicos del FIDA y a los objetivos de desarrollo del Milenio (ODM). Por último, en la sección VII se establecen las conclusiones y recomendaciones fundamentales derivadas del presente informe.

## II. Programas en los países y proyectos evaluados

### A. Proyectos evaluados

5. **Alcance.** El ARRI de 2006 consolida y sintetiza los resultados y el impacto de las intervenciones del FIDA teniendo en cuenta tres evaluaciones de los programas en los países (EPP), 11 evaluaciones de proyectos, una evaluación a nivel institucional y una evaluación temática elaboradas en 2005 (las cuales se enumeran en el cuadro 1). Las calificaciones de las evaluaciones de los proyectos están complementadas por las calificaciones asignadas en las EPP a otros 21 proyectos que formaban parte de la cartera del FIDA en los tres países abarcados. Esto ha hecho aumentar de 11 a 32 el número de proyectos de la muestra que recibieron calificaciones de evaluación y que se examinaron en el presente informe. Además, en el anexo II figura un resumen de los resultados de los programas en los países con arreglo a diversos criterios de evaluación de la calidad de las estrategias por países. Las conclusiones sobre los resultados de los proyectos (sección III) se basaron en las constataciones de la evaluación a nivel institucional de la supervisión directa, mientras que los resultados de la evaluación temática sobre la descentralización en África oriental se utilizaron para analizar el tema del capital social y empoderamiento (sección IV).

Cuadro1:  
Evaluaciones efectuadas en 2005

|  | (en millones de USD)                      |  |  |   |                                    |
|--|---|--|--|---|------------------------------------|
|  | Préstamo del FIDA                         | Cofinanciación   | Contribución del gobierno  | Contribución de los beneficiarios                                   | Costo total del proyecto/ programa |
| <b>Evaluaciones de proyectos/programas</b>   |   |  |  |   |                                    |
| China: Proyecto de Desarrollo Agrícola Integrado en Anhui Sudoccidental  | 26,5                                      | 2,8  | 21,6   | 4,8   | 55,7                               |
| Ghana: Proyecto de Conservación de Tierras y Rehabilitación de Pequeñas Explotaciones Agrícolas en la Región Nororiental – Fase II | 12,5                                      | 0,5  | 2,0  | -   | 15,0                               |
| Ghana: Proyecto de Desarrollo Agrícola de la Región Superior-Occidental  | 10,1                                      | -  | 0,7  | 0,5   | 11,3                               |
| Guinea: Programa de Rehabilitación Agrícola y Desarrollo Local de Fouta Djallon  | 10,0                                      | 4,5  | 2,5  | 1,2   | 18,2                               |
| India: Proyecto de Gestión de los Recursos Comunitarios en Tierras Altas de la Región Nororiental                                  | 22,9                                      | 1,2  | 5,6  | 3,5   | 33,2                               |
| México: Proyecto de Desarrollo Rural de las Comunidades Mayas de la Península del Yucatán  | 10,4                                      | -  | 6,8  | -   | 17,2                               |
| Mongolia: Proyecto de Reducción de la Pobreza Rural en Arhangai  | 5,04                                      | -  | 0,4  | -   | 5,4                                |
| Marruecos: Proyecto de Desarrollo Rural de Tafilalet y Dades   | 22,3                                      | 12,7   | 16,1   | 1,5   | 52,6                               |
| Mozambique: Proyecto de Desarrollo Agrícola de Niassa  | 12,4                                      | 4,1  | 3,6  | -   | 20,1                               |
| Uganda: Programa de Apoyo al Desarrollo a Nivel de Distrito  | 12,6                                      | 5,6  | 1,6  | 0,9   | 20,7                               |
| Venezuela (República Bolivariana de): Proyecto de Desarrollo de Comunidades Rurales Pobres   | 12,0                                      | 2,8  | 9,6  | -   | 24,4                               |
| <b>Total</b>   | <b>156,7</b>                              | <b>34,2</b>  | <b>70,5</b>  | <b>12,4</b>   | <b>273,8</b>                       |
|  | <i>Número total de préstamos del FIDA</i> | <i>Número de proyectos/ programas abarcados por la EPP</i> | <i>Cantidad total de los préstamos del FIDA abarcados por la EPP</i> | <i>Costo total de los proyectos/ programas abarcados por la EPP</i> |                                    |
| <b>Evaluaciones de los programas en los países</b>   |   |  |  |   |                                    |
|  | <i>(en millones de USD)</i>               |  |  |   |                                    |
| Bangladesh   | 22  | 9  | 118  | 390   |                                    |
| México   | 7   | 6  | 114  | 236   |                                    |
| Rwanda   | 12  | 6  | 33   | 136   |                                    |
| <b>Total</b>   | <b>41</b>                                 | <b>21</b>  | <b>265</b>   | <b>762</b>  |                                    |
| <b>Evaluación temática</b>   |   |  |  |   |                                    |
| Descentralización en África oriental   | -   | -  | -  | -   |                                    |
| <b>Evaluación a nivel institucional</b>  |   |  |  |   |                                    |
| Programa piloto de supervisión directa   | -   | -  | -  | -   |                                    |

6. **Recursos totales.** El costo total de los 11 proyectos evaluados ascendía a USD 273,8 millones, de los que USD 156,7 millones correspondían a préstamos del FIDA. Las EPP abarcaron 21 proyectos por un valor total de USD 761,7 millones, de los cuales USD 265,4 millones correspondían a préstamos del FIDA.
7. **Representación geográfica.** La inclusión de las calificaciones de los proyectos abarcados en las EPP da lugar a un sesgo geográfico. En el cuadro 2 se indica la distribución de los proyectos evaluados en comparación con la distribución porcentual de los proyectos del FIDA en marcha a finales de 2005. La distorsión en la representatividad geográfica puede atribuirse al hecho de que las tres EPP que la OE llevó a cabo en 2005 tuvieron lugar en las regiones de África oriental y meridional, Asia y el Pacífico y América Latina y el Caribe, respectivamente y, por lo tanto, no abarcaron las cinco divisiones programáticas del FIDA. En 2006, se realizaron EPP para Malí y Marruecos, lo que restableció un mayor equilibrio en la muestra.

Cuadro 2

**Representatividad geográfica de los proyectos evaluados en 2005**

| <i>División regional</i>           | <i>Proyectos en curso del FIDA</i> | <i>Evaluaciones de proyectos (solamente)</i> | <i>Proyectos evaluados y proyectos incluidos en las EPP</i> |
|------------------------------------|------------------------------------|--|---|
|                                    |                                    | Incluidas en el presente informe             |   |
| África Occidental y Central        | 23%                                | 18%  | 6%  |
| África Oriental y Meridional       | 21%                                | 27%  | 29%   |
| Asia y el Pacífico                 | 21%                                | 27%  | 39%   |
| América Latina y el Caribe         | 17%                                | 18%  | 23%   |
| Cercano Oriente y África del Norte | 18%                                | 10%  | 3%  |
| Número total de proyectos          | 181                                | 11   | 32  |

8. **Limitaciones de datos.** Al igual que en años anteriores, uno de los factores que dificultaron la realización de las evaluaciones y del ARRI fue la escasa calidad de los sistemas de seguimiento y evaluación (SyE). Además, al no haberse asignado calificaciones a todas las categorías de la evaluación, se redujo la coherencia del conjunto de datos. Aunque la muestra se ha ampliado añadiendo las calificaciones asignadas en las EPP, hasta un total de 32 proyectos, el tamaño de ésta sigue siendo relativamente pequeño. Por ello, la suma de las conclusiones y de los datos sobre las tendencias que figura en el presente informe no es del todo representativa; no obstante, resulta muy valiosa para destacar los problemas de gestión de los resultados.

**B. Objetivos de los proyectos**

9. Los proyectos evaluados en 2005 compartían los objetivos de incrementar la producción agrícola, suministrar crédito, aportar infraestructura (en particular caminos y sistemas de riego mejorados) y, en menor medida, mejorar la planificación participativa. El proyecto de Uganda fue la excepción, ya que se ocupó de cuestiones relacionadas con la salud infantil y el saneamiento de las escuelas. La población-objetivo de los proyectos examinados en el ARRI eran personas pobres y, en algunos casos, muy pobres.

**III. Resultados de los proyectos**

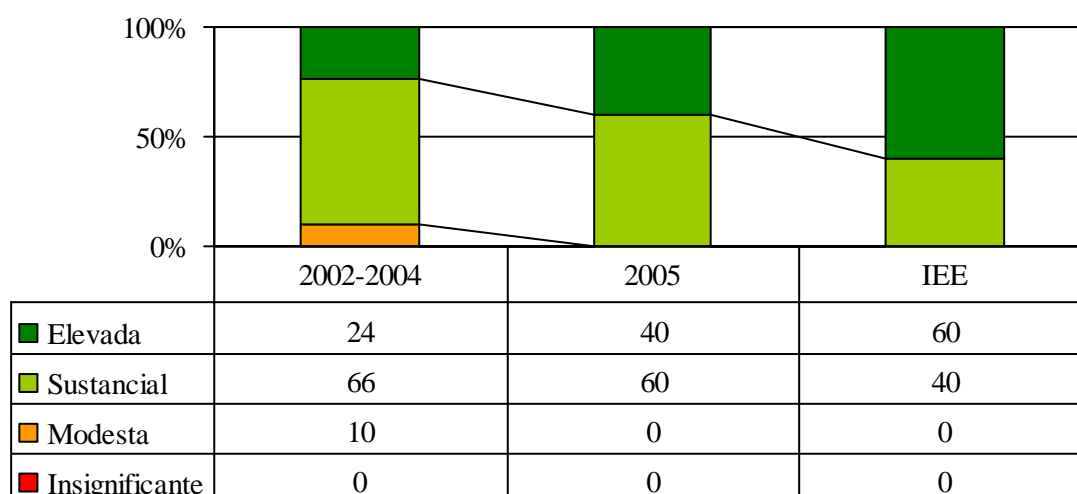
10. En esta sección se resumen las conclusiones de las 32 evaluaciones de proyectos realizadas en 2005 en relación con los tres criterios de pertinencia, eficacia y eficiencia. Las calificaciones respectivas de esos 32 proyectos se comparan con las de

las 29 evaluaciones efectuadas entre 2002 y 2004 y las asignadas por la evaluación externa independiente (EEI), así como con las puntuaciones medias previstas (véase el párrafo 2).

## A. Pertinencia<sup>2</sup>

11. **Persistencia de calificaciones elevadas para la pertinencia.** La pertinencia de los proyectos del FIDA siguió disfrutando de una calificación elevada, corroborando así la conclusión de la EEI de una buena concordancia entre los objetivos y las necesidades. El hecho de que el 83% de los proyectos se considere, como mínimo, pertinente atestigua la coherencia del diseño de los proyectos con el mandato del FIDA, las políticas de los países y las necesidades de los beneficiarios. Si se comparan los datos relativos a 2002-2004 y a 2005 se observa un mejoramiento en los resultados, pero las calificaciones de la pertinencia de los proyectos evaluados en 2005 no resultan tan elevadas si se comparan con las conclusiones de la EEI. En el gráfico 1 se detalla el mejoramiento de las calificaciones. La puntuación media de 5,1 se sitúa por encima de la puntuación prevista de 5 y es considerablemente superior a la de 4,7 conseguida entre 2002 y 2004.

**Gráfico 1: Comparación de los porcentajes por calificación asignada — pertinencia de los proyectos**



12. **Focalización.** Un método para medir la pertinencia consiste en determinar si un proyecto está específicamente orientado hacia los pobres. Al igual que en años anteriores, uno de los principales problemas reside en la ausencia de una política de focalización que indique claramente al grupo-objetivo del FIDA, a fin de atenderlo debidamente mediante un proceso coherente de diseño y ejecución del proyecto. Las evaluaciones, que iban dirigidas a determinar si los grupos-objetivo acordados estaban recibiendo realmente los beneficios, en general revelaron que los proyectos no habían logrado identificar inequívocamente al grupo-objetivo o llegar hasta los grupos más pobres y vulnerables en caso de que fueran los destinatarios de las actividades. En ocasiones, este problema puede atribuirse a un diseño deficiente, lo que se ejemplifica en los dos casos siguientes. En Uganda, a causa de la poca precisión con que se fijaron los objetivos del proyecto (por ejemplo, aumentar los ingresos y mejorar la salud), la atención se desvió de las personas muy pobres a los denominados "pobres económicamente activos". En otros lugares, la población

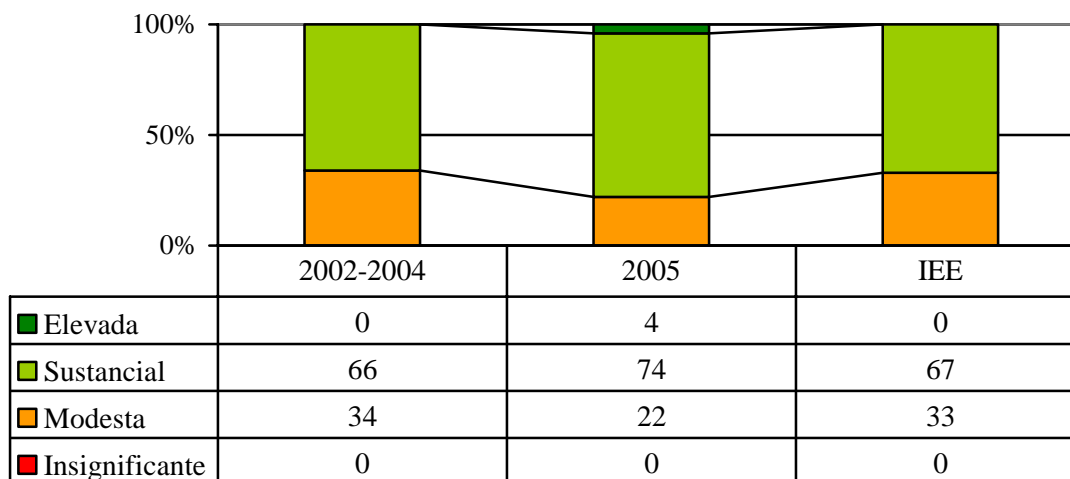
<sup>2</sup> Por "pertinencia" se entiende la medida en que los objetivos del proyecto se corresponden con las necesidades de la población rural pobre; con el Marco Estratégico y las políticas del FIDA, y con las políticas y estrategias de reducción de la pobreza vigentes en el país.

prevista en el diseño del proyecto se modificó durante la ejecución, como ocurrió en Mongolia, donde la capacidad de reembolso se convirtió en el criterio principal para poder acceder al crédito, excluyendo así al grupo-objetivo, integrado por las personas muy pobres.

## B. Eficacia<sup>3</sup>

13. **Mejores calificaciones para la eficacia.** La eficacia se consideró sustancial o elevada en el 78% de los proyectos, frente al 66% de los proyectos que recibieron esta calificación en 2002-2004. En el gráfico 2 se observa una situación parecida a las calificaciones de ARRI anteriores y de la EEI y un mejoramiento gradual en la eficacia general. La calificación media fue 4,2 (coincidiendo con el nivel previsto), lo que representa un avance respecto de la media de 4,0 asignada en las evaluaciones en 2002-2004.
14. En general se alcanzaron los objetivos materiales, los cuales reportaron beneficios a todos los destinatarios incluidos en las zonas-objetivo de los proyectos abarcados por el ARRI. Ahora bien, el proyecto en Guinea no tuvo éxito en este sentido pues se utilizó sólo el 27% del presupuesto destinado a la infraestructura, y el proyecto en Mozambique fracasó parcialmente porque se logró ultimar únicamente el 51% de las actividades de rehabilitación de las carreteras principales, aunque se mejoró el 131% de las carreteras secundarias. La esfera de la financiación rural arrojó resultados desiguales. En Uganda, la región nororiental de la India y China se obró con eficacia a la hora de proporcionar recursos financieros a la población pobre y de ayudar a esas personas a salir de la pobreza. Sin embargo, en muchos lugares el producto no resultó rentable debido a los altos costos de transacción. En otros países, la eficacia de los proyectos disminuyó porque la población muy pobre no obtuvo acceso a los servicios de financiación rural. Por ejemplo, en Uganda, los servicios de crédito no llegaron al 25% muy pobre de la población. En México, los pequeños productores pobres reportaron menos beneficios que los productores no pobres, y en Guinea las mujeres no estuvieron suficientemente representadas.

**Gráfico 2: Comparación de los porcentajes por calificación asignada – eficacia de los proyectos**



<sup>3</sup> Por "eficacia" se entiende el grado en que se han alcanzado los objetivos del proyecto al término de éste.



## C. Eficiencia<sup>4</sup>

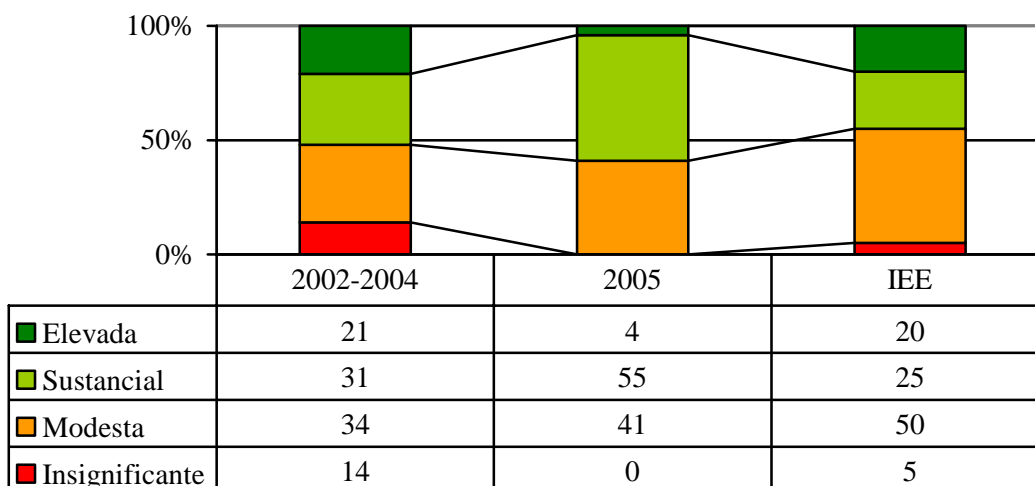
15. **Apreciación limitada de las tasas de rendimiento económico.** Según la EEI, los proyectos casi nunca fueron objeto de análisis económicos y no se prestó atención suficiente a los indicadores de la eficacia en función de los costos.<sup>5</sup> En los proyectos evaluados en 2005 se proporcionó una tasa de rendimiento económico sólo en dos de los casos.<sup>6</sup> En China, se registró una tasa de rendimiento muy elevada (34,2%), en comparación con la de 22,6% prevista. A diferencia de ello, en Mozambique la tasa de rendimiento fue inferior a la tasa prevista de 15,7%; ésta se había calculado teniendo en cuenta únicamente el aumento de la producción agrícola, que no llegó a producirse.
16. **Otras medidas de eficiencia.** Además de la tasa de rendimiento económico, la OE utiliza otras medidas de la eficiencia, como los costos unitarios y las opciones de menor costo o la relación entre los costos operacionales y las inversiones, así como medidas de tiempo. Pese a la ausencia de calificaciones muy satisfactorias, en algunos casos se alcanzó un nivel de eficiencia satisfactorio, a saber: i) en Uganda, los costos de infraestructura se mantuvieron dentro de "límites muy razonables"; ii) en Ghana, los costos de las actividades de rehabilitación del riego se situaron en el límite inferior de la base de referencia, y iii) igualmente en Ghana, la relación media entre los costos operacionales y los préstamos pendientes de reembolso fue muy favorable respecto de las bases de referencia relativas al África subsahariana. Por otra parte, los costos de supervisión del crédito rural a menudo fueron altos, aunque es más probable que esto se deba al monto reducido de cada préstamo y a la lejanía de los prestatarios.
17. **Medidas temporales de la eficiencia.** El tiempo que transcurre entre la aprobación de un préstamo, su efectividad y la terminación de un proyecto supone costos de eficiencia. En el anexo III se indican los períodos transcurridos en este sentido y los retrasos en cada proyecto. Si bien los 13 meses transcurridos por término medio en los proyectos evaluados son un avance respecto del promedio de 14 a 17 meses señalado en la EEI para el período 1998-2003, este dato resulta menos positivo frente al promedio de 8 meses experimentado en el Banco Africano de Desarrollo y el Banco Mundial en 2003 y 2002. Un retraso medio de 22 meses por proyecto comparado con, por ejemplo, los 17 meses de los proyectos incluidos en el programa piloto de supervisión directa (véase el párrafo 70) aumenta inevitablemente la relación entre los costos administrativos y los costos globales del proyecto.
18. **La eficiencia bajo el control directo de la gestión.** Dada la variedad de proyectos, las diferentes ubicaciones geográficas y condiciones físicas en que se ejecutaron y la ausencia de costos comparativos, las evaluaciones de los proyectos tropezaron con dificultades para medir la eficiencia, y lo mismo cabe decir para las evaluaciones de los programas en los países. Los programas en los países relativos a Bangladesh y Rwanda se calificaron como moderadamente eficientes, mientras que el caso de México se consideró moderadamente ineficiente. Si bien sólo el 4% de los proyectos se consideró muy eficiente, el 55% de ellos se calificó como eficiente o moderadamente eficiente (lo que significa que el 59% se situó por encima de la media); estas calificaciones son mejores que las de 2002-2004, cuando se consideró que el 52% de los proyectos estaba por encima de la media (véase el gráfico 3). La puntuación media de 3,9, idéntica a la del período entre 2002 y 2004, indica la necesidad de mejorar aún más, aunque hay que suplir la escasez de datos con los que se evalúa la eficiencia a fin de dilucidar mejor este criterio de los resultados.

<sup>4</sup> Por "eficiencia" se entiende la medida de utilización económica de los insumos (fondos, conocimientos técnicos, tiempo, etc) para obtener productos. Esa medida puede basarse en análisis económicos y financieros o en la comparación de los costos unitarios con las opciones y buenas prácticas alternativas.

<sup>5</sup> FIDA: Informe sobre la evaluación externa independiente del FIDA, parte II, 2005, p. 16.

<sup>6</sup> Es posible calcular tasas de rendimiento económico respecto de las inversiones en infraestructura, como caminos rurales o sistemas de riego. No obstante, el apoyo que el FIDA presta a componentes no físicos (que promueven la formación de capital humano o social) no puede evaluarse mediante una tasa de rendimiento económico o financiero.

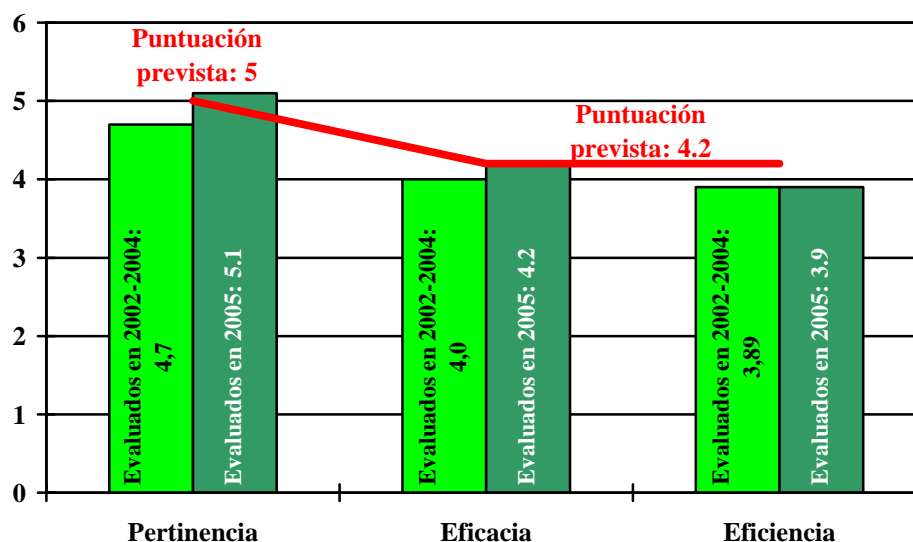
**Gráfico 3: Comparación de los porcentajes por calificación asignada – eficiencia de los proyectos**



**D. Evaluación de los resultados de los proyectos**

19. En el gráfico 4a se presentan las puntuaciones medias previstas para la pertinencia, la eficacia y la eficiencia en 2002-2004 y en 2005. Puede observarse lo siguiente:
- a) las calificaciones relativas a la pertinencia mejoraron, pues anteriormente eran inferiores a la media prevista y actualmente la han superado;
  - b) las calificaciones relativas a la eficacia aumentaron y ahora coinciden con la puntuación prevista, y
  - c) los índices de eficiencia no mejoraron, y de los tres criterios éste fue una vez más el que obtuvo los resultados más insatisfactorios, pero es posible que esta observación obedezca a la escasez de datos.

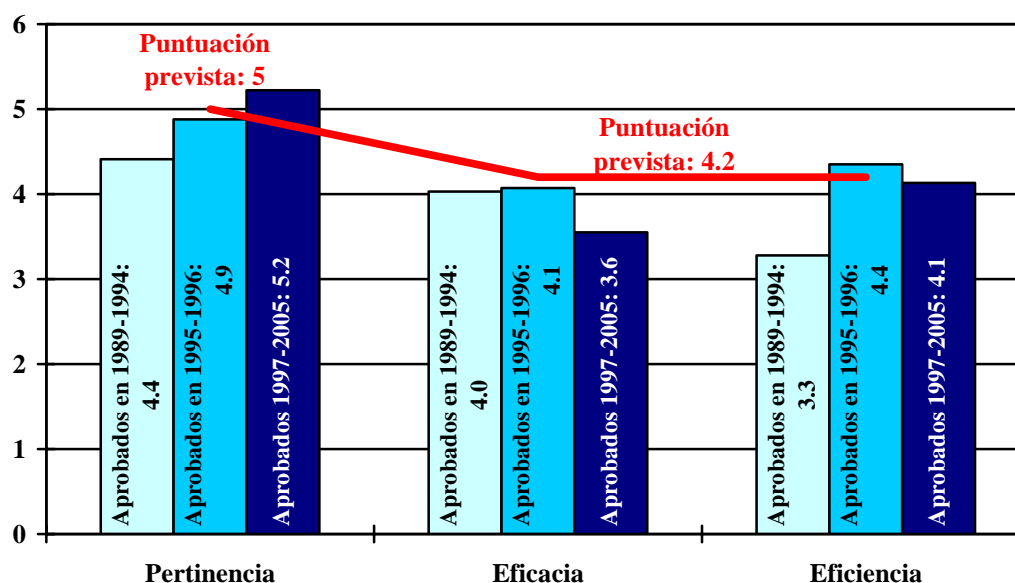
**Gráfico 4a: Resumen de las puntuaciones medias de los resultados de los proyectos evaluados**



20. Si se comparan los distintos resultados en función del año en que se aprobó el proyecto (en lugar del año en que se efectuó la evaluación), se observa que las calificaciones relativas a la pertinencia son más elevadas en los proyectos más recientes (es decir, los que se aprobaron entre 1997 y 2005) que en los que se aprobaron entre 1989 y 2004 o entre 1995 y 1996 (gráfico 4b). En cambio, las calificaciones de la eficacia son más bajas en los proyectos más recientes, lo que

puede explicarse por el hecho de que algunos de ellos todavía no han concluido, por lo que aún deben alcanzar sus objetivos.<sup>7</sup> Las calificaciones relativas a la eficiencia fueron superiores para los proyectos aprobados entre 1995 y 1996.

**Gráfico 4b: Resumen de las puntuaciones medias de los resultados de los proyectos evaluados**



## IV. Impacto de la pobreza rural

### A. Esferas de impacto

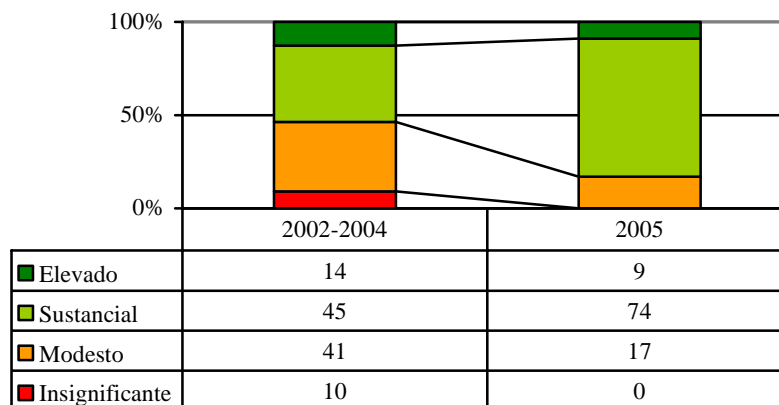
21. La metodología de evaluación de la OE distingue seis esferas de impacto, que se examinan por separado en la presente sección.

### B. Activos materiales y financieros

22. **Resultados excelentes.** El impacto de los proyectos en los activos materiales y financieros fue extraordinario. En el 83% de los casos se consideró, como mínimo, sustancial, mejorando así notablemente el porcentaje del 59% registrado en 2002-2004 (en el gráfico 5 se muestran los datos sobre estas tendencias). La puntuación media de 4,4 se situó muy por encima del nivel previsto de 4,2 y de la puntuación de 4,2 alcanzada en 2002-2004.

23. **Mejoramiento en los activos materiales.** El aumento de las puntuaciones puede obedecer a los siguientes factores: i) el incremento de los ingresos de los hogares en ocho de los proyectos, como el caso de China, donde por término medio los ingresos aumentaron un 36,8% y la producción de cereales un 13,3%; ii) el aumento considerable del número de cabezas de ganado en Uganda, Ghana, Marruecos y México. Por el contrario, en Mongolia, después de dos inviernos inclementes, numerosos hogares beneficiarios (hasta el 54% en una de las provincias) perdieron parte de su ganado. Los más afectados fueron los pastores más pobres. En Guinea y Mozambique la producción aumentó muy poco, y iii) el hecho de que en algunos países, los ingresos procedentes de actividades no agrícolas se reinvertieron en actividades agrícolas, con el consiguiente aumento de la producción y de la seguridad alimentaria.

<sup>7</sup> De los proyectos aprobados más recientemente, el 83% recibió una calificación para la eficacia y el 87% para la eficiencia. Cuando no se asignaron calificaciones, se debió a que a juicio de los evaluadores era demasiado pronto para calificar el proyecto.

**Gráfico 5: Comparación de los porcentajes por calificación asignada al impacto en los activos materiales y financieros**

24. **Mejoramiento en los activos financieros.** De acuerdo con los ARRI anteriores y la EEI, la experiencia general en cuanto a los componentes de servicios financieros fue decepcionante. Por lo que se refiere al presente informe, sólo el caso de Mongolia y, en menor medida, el de México, se consideran insatisfactorios con respecto al suministro de crédito. En los demás casos, las evaluaciones de 2005 constataron resultados mejores: i) en China, casi 100 000 hogares obtuvieron crédito, aunque las tasas de reembolso globales se aproximan al 85%, y ii) en Uganda, las asociaciones de desarrollo movilizaron ahorros por más de 400 millones de chelines ugandeses; en la República Bolivariana de Venezuela, las cajas rurales acumularon USD 800 000; en la India, esta cifra ascendió a USD 235 000, y en Ghana, en el marco del Proyecto de Desarrollo Agrícola de la Región Superior-Occidental, a USD 640 000 (cerca del 60% del monto previsto). En Uganda, muchas asociaciones adquirieron la capacidad para actuar como instituciones microfinancieras independientes, sin necesidad de apoyo externo. En general, las mujeres no reportaron los resultados esperados. Por ejemplo, en Ghana, sólo el 47% de ellas, frente a un 56% previsto, obtuvo préstamos. El suministro de crédito se llegó a aceptar en el marco del proyecto en China como mecanismo útil para incrementar los ingresos y mejorar los niveles de vida, pese al recelo inicial con que se acogió esta actividad al principio del proyecto; mientras que en Uganda y Ghana dio a las mujeres la posibilidad de establecer un historial crediticio y, por ende, de acceder a los bancos.

### C. Activos humanos

25. **Mayor impacto en los activos humanos.** El impacto en los activos humanos registró un marcado mejoramiento en 2005, como puede observarse en el gráfico 6. Se calificó de modesto o insignificante sólo en el 17% de los proyectos, en comparación con el 51% del período entre 2002 y 2004. La puntuación media, 4,4, se sitúa por encima del nivel previsto de 4,2 y representa asimismo un ascenso notable respecto de la puntuación media de 3,6 asignada en 2002-2004.
26. **Mejoras a través de diferentes canales.** Estos resultados se produjeron sobre todo gracias a los siguientes factores: i) condiciones más adecuadas de higiene y salud debido a que se mejoraron las instalaciones para el lavado y se acortaron las distancias a fuentes de agua potable. Esto redundó en un mejor estado de salud infantil en China, Guinea, Mozambique, Marruecos, Uganda y la República Bolivariana de Venezuela; ii) el incremento de los ingresos, que dio a las familias pobres la oportunidad de pagar los estudios de sus niños, en China, Guinea y Marruecos (en este último caso, el 35% de las muchachas actualmente va a la escuela, mientras que al comenzar el proyecto lo hacía sólo el 2%). En Mozambique, la rehabilitación y construcción de escuelas primarias impulsaron la tasa de matrícula y frenaron la tasa de abandono. No obstante, en Mongolia, los hombres jóvenes se vieron obligados a marcharse como trabajadores migrantes, sobre todo en las minas, puesto que el

proyecto no produjo ningún tipo de ingresos para la población muy pobre, y iii) en Ghana, en el marco del Proyecto de Conservación de Tierras y Rehabilitación de Pequeñas Explotaciones Agrícolas en la Región Nororiental, y en Uganda, los buenos resultados generados por la adopción de nuevas prácticas agrícolas.

Paradójicamente, en Ghana, en el ámbito del Proyecto de Desarrollo Agrícola de la Región Superior-Occidental, las comunidades vecinas quedaron tan impresionadas por la cohesión social de los grupos abarcados por el proyecto que decidieron adoptar las nuevas prácticas agrícolas.

**Gráfico 6: Comparación de los porcentajes por calificación asignada – Impacto en los activos humanos**



## D. Capital social y empoderamiento

27. **Leve incremento del impacto en el capital social.** Los resultados se situaron por encima de la media en el 59% de los casos, porcentaje superior al 51% registrado en 2002-2004 (gráfico 7). A pesar de ello, preocupa el hecho de que el 41% de los proyectos hayan estado lejos de obtener resultados satisfactorios en esta esfera de impacto tan importante para el mandato del FIDA. La puntuación media de 4,0 indica la necesidad de mejorar, aunque se mantiene por encima de los 3,6 puntos asignados en 2002-2004.

**Gráfico 7: Comparación de los porcentajes por calificación asignada – Impacto en el capital social y empoderamiento**



28. **Detalles del mejoramiento de los datos sobre las tendencias.** Los mejores resultados se observaron en el Proyecto de Gestión de los Recursos Comunitarios en Tierras Altas de la Región Nororiental, en la India, que produjo un impacto notable en la formación de capital social y el empoderamiento de la población. Es de señalar a este respecto el nivel ejemplar de participación, y de autonomía, dedicación y empoderamiento de la comunidad conseguido entre los agricultores, especialmente las mujeres. Este impacto se consiguió en parte mediante la adopción de un enfoque colectivo e impulsado por la demanda, y en parte mediante la potenciación de los activos humanos y financieros y la rapidez con que el proyecto reportó beneficios tangibles. En China, la formación de organizaciones comunitarias viables dio el impulso para que los grupos de ejecución a nivel de aldea adquirieran autonomía como unidades responsables de administrar los planes de desarrollo de las aldeas. En Uganda, las asociaciones de subcondado se convirtieron en la fuerza motriz de las comunidades locales. En Guinea, los comités de desarrollo ayudaron a las comunidades a alcanzar la autonomía financiera. En México, aumentó la participación en los fondos regionales, lo que se tradujo en un mejoramiento considerable de la situación de las mujeres. Análogamente, en la República Bolivariana de Venezuela el valor asignado a las organizaciones formadas en el marco del proyecto queda de manifiesto en afirmaciones como “no acostumbrábamos compartir entre nosotros y el hecho de estar organizados nos ha fortalecido”. Por el contrario, en uno de los proyectos en Ghana, el establecimiento prematuro de asociaciones de usuarios de agua desmotivó a sus miembros y ninguna de ellas logró ser económicamente viable. En conjunto, los proyectos en Mongolia y Mozambique hicieron bajar la puntuación media, pues en ambos casos se instituyeron muy pocas instituciones de base, o ninguna, lo que indica que durante el control de calidad del diseño debe velarse por que, en todo momento, se tengan en cuenta en los proyectos los objetivos estratégicos del FIDA.
29. **Análisis adicionales.** Dada la importancia del capital social y el empoderamiento, y los resultados relativamente insatisfactorios señalados en la EEI y en el ARRI de 2005 a este respecto, este tema fue objeto de un examen dirigido a determinar la relación que estos dos aspectos guardan con el desarrollo basado en la comunidad y con el desarrollo impulsado por la comunidad (véase el resumen de las conclusiones en el anexo IV).<sup>8</sup> Para ello, se consideraron dos cuestiones, teniendo en cuenta un examen teórico de la información disponible en el FIDA y otras fuentes, a saber: con qué eficacia el desarrollo basado en la comunidad y el desarrollo impulsado por la comunidad han logrado mejorar las circunstancias de las comunidades pobres, y si el modelo convencional de desarrollo basado en la comunidad o impulsado por la comunidad es suficiente para llegar a las personas muy pobres y mejorar su capital social y empoderamiento dentro del contexto de desarrollo de sus comunidades.
30. Durante el examen habría resultado provechoso disponer de un enfoque general del FIDA claramente estructurado en relación con el desarrollo basado en la comunidad, así como de mayor información sobre los componentes y resultados de los proyectos. Algunas de las divisiones regionales del FIDA utilizan enfoques interesantes, pero éstos aún deben plasmarse en un planteamiento coherente en toda la organización. El examen dejó de manifiesto que los proyectos de desarrollo basado en la comunidad, en cuyo diseño y ejecución los enfoques participativos habían

---

<sup>8</sup> Una actividad de desarrollo impulsada por la comunidad posee cinco características definidas (una intervención basada en la comunidad suele carecer de la tercera y la quinta características):

1. el beneficiario previsto es una organización comunitaria. Por consiguiente, un proyecto o programa consiste esencialmente en un número de pequeños subproyectos dirigidos a esas organizaciones en los sectores seleccionados;
2. el diseño de los subproyectos se emprende mediante un proceso de planificación participativa dentro de una comunidad. Por lo general, la gama de posibles proyectos no está predefinida, pero se proporciona una lista de las esferas que no se tomarán en consideración;
3. los recursos necesarios para emprender el subproyecto se transfieren a la comunidad;
4. la comunidad contribuye a la ejecución del subproyecto, usualmente con mano de obra, y posteriormente a su funcionamiento y mantenimiento, y
5. la comunidad se encarga de seguir la marcha de la ejecución del subproyecto mediante mecanismos como boletines comunitarios o sistemas de compensación de reclamaciones, entre otros.

desempeñado un papel prominente, habían mejorado las condiciones de las comunidades pobres con mucha más eficiencia que los proyectos que carecían de ese tipo de planteamiento. No obstante, existen serias dudas acerca del éxito con que los proyectos de desarrollo basado en la comunidad abordan la segunda cuestión examinada. Los hechos observados sugieren que este modelo en sí no encierra ningún elemento que garantice que las personas muy pobres vayan a beneficiarse de un proyecto una vez que se han atendido todas las necesidades sociales básicas de una comunidad. En el examen se concluyó que había que sopesar más seriamente la posibilidad de hacer participar a ONG independientes y acreditadas en actividades a largo plazo en beneficio de la población muy pobre.

## E. Seguridad alimentaria

31. **Resultados mejores pero por debajo de las expectativas.** Uno de los objetivos principales del FIDA consiste en promover la seguridad alimentaria en los hogares y, según se observa en el gráfico 8, el impacto en esta esfera registró calificaciones más altas en 2005, ya que el 70% de los proyectos obtuvo una calificación superior a la media frente al 59% en 2002-2004. No obstante, tratándose de una esfera de impacto tan crucial para el mandato básico del FIDA, la puntuación media de 4,1 no es aún suficiente si se compara con la base de referencia de 4,2, aunque es considerablemente mejor que los 3,8 puntos alcanzados en 2002-2004.
32. **Lagunas de información.** Los datos sobre seguridad alimentaria fueron escasos.<sup>9</sup> En China, el Gobierno ya no se ocupa de compilar las estadísticas sobre seguridad alimentaria y en Uganda no había estadísticas documentadas; en Ghana, la República Bolivariana de Venezuela y Mongolia no existía información de referencia. En la India se obtuvieron algunos datos de una pequeña encuesta entre 85 hogares, que reveló que 70 de ellos habían experimentado inseguridad alimentaria entre 1999 y 2000, mientras que sólo 24 de ellos sufrieron este problema en 2004. En Marruecos, el 52% de los hogares afirmó que su presupuesto semanal destinado a los alimentos había aumentado.
33. **Los datos anecdóticos confirman las contribuciones positivas de los proyectos.** En China la seguridad alimentaria mejoró como consecuencia del incremento de los ingresos y de la mayor disponibilidad de alimentos provocada por la liberalización de los mercados. En Uganda, el mejor acceso a las fuentes de agua potable brindó a las mujeres más tiempo para atender los huertos y producir una mayor cantidad de alimentos. En Ghana, mediante la construcción de presas en el marco del Proyecto de Desarrollo Agrícola de la Región Superior-Occidental, se favoreció el aumento de la producción agrícola, y en el ámbito del Proyecto de Conservación de Tierras y Rehabilitación de Pequeñas Explotaciones Agrícolas en la Región Nororiental, se obtuvo el mismo efecto gracias al crédito obtenido y al efectivo ganado durante la temporada seca. También los proyectos en México y la India consiguieron aportar mejoras. Un hecho interesante es que en la República Bolivariana de Venezuela las comunidades adquirieron las competencias necesarias para que se aplicasen programas alimentarios en los planteles escolares y preescolares. El impacto fue limitado sólo en los casos de Mongolia y Mozambique. En Mongolia, muchos hogares, especialmente los pobres, perdieron gran parte de su ganado a causa de la inclemencia de dos inviernos durante el proyecto, aunque el componente de producción hortícola contribuyó en cierta medida a mejorar la nutrición. En Mozambique, los agricultores migratorios siguieron produciendo únicamente lo suficiente para sus necesidades debido a la falta de mercados para los excedentes, mientras que las comunidades más pobres de las zonas lacustres no recibieron asistencia para mejorar su principal medio de sustento, la pesca.

<sup>9</sup> En el párrafo 51 se examinan más a fondo las deficiencias de los sistemas de SyE de los proyectos.

**Gráfico 8: Comparación de los porcentajes por calificación asignada – Impacto en la seguridad alimentaria**

## F. Medio ambiente y base de recursos colectivos

34. El impacto en el medio ambiente y la base de recursos colectivos guarda relación con dos aspectos: el primero es la rehabilitación del medio ambiente degradado, y el segundo se centra en la conservación, es decir, en evitar que las intervenciones, sobre todo en materia de infraestructura, repercutan negativamente en el medio ambiente. El impacto en esta esfera ha mejorado extraordinariamente, pues se calificó al menos como sustancial en el 59% de los casos, en comparación con el 36% en 2002-2004 (gráfico 9). Aunque la puntuación media (3,9) es considerablemente mejor que la correspondiente a 2002-2004 (3,3), ésta sigue siendo inferior a la puntuación media prevista.<sup>10</sup> Los resultados aún poco satisfactorios apuntan a la necesidad de que el FIDA y sus asociados presten constante atención a esta esfera.

**Gráfico 9: Comparación de los porcentajes por calificación asignada – Impacto en el medio ambiente y la base de recursos colectivos**

35. **Mejoras con respecto a la degradación ambiental.** El Proyecto de Gestión de los Recursos Comunitarios en Tierras Altas de la Región Nororiental, en la India, tuvo éxito en reducir la corta y quema en 100 000 hectáreas y dar marcha atrás en la degradación de la tierra. Los resultados fueron menos satisfactorios en otros

<sup>10</sup> La calificación agregada resulta distorsionada por las calificaciones negativas incluso en los casos en que el impacto ambiental no figuraba entre los objetivos del proyecto.



aspectos, como la conservación del terreno agrícola, la gestión de plaguicidas basada en productos orgánicos y la aplicación de tecnologías mejoradas de nutrición vegetal. En Mongolia, no fue posible evaluar cuantitativamente la degradación porque no se efectuaron los estudios propuestos sobre seguimiento de pastizales y ordenación de pastos. No obstante, en la evaluación no hubo dudas de que el suministro de crédito para constituir rebaños de cabras había tenido consecuencias negativas en los pastos.

36. **Conservación del medio ambiente.** El Proyecto de Desarrollo Agrícola Integrado en Anhui Sudoccidental, en China, produjo un aumento de cubierta arbórea, que tuvo un impacto ambiental positivo. En Uganda y Ghana, las técnicas de conservación del suelo redundaron en una mayor protección de las cuencas hidrográficas. La escala reducida de las intervenciones en México tuvo poca repercusión en el medio ambiente. El impacto ambiental fue mínimo en los casos de Guinea, Mozambique y Marruecos, aunque en este último país se fomentó un enfoque de protección del patrimonio paisajístico.

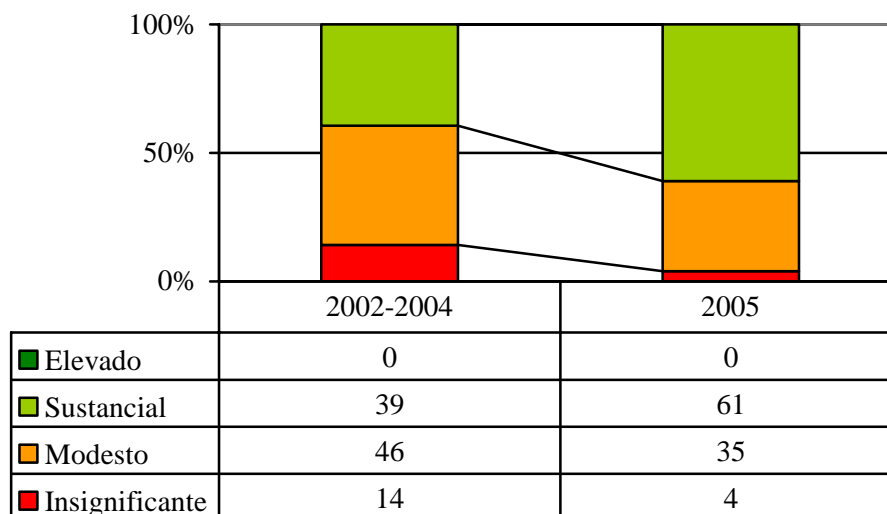
## **G. Instituciones, políticas y marco normativo**

37. **Diagnóstico deficiente y medidas insuficientes para asegurar el mejoramiento institucional.** Con frecuencia, la falta de capacidad institucional obstaculiza gravemente la sostenibilidad de un proyecto en vista de que, por lo general, son las instituciones gubernamentales las que deben mantener los beneficios tras el cierre de un proyecto. En la EEI se señalaron carencias en las evaluaciones de diagnóstico de la capacidad institucional. Un ejemplo que viene al caso es la evaluación del proyecto en China, en la que se constató la escasa capacidad de las corporaciones de crédito rural encargadas de facilitar el suministro de crédito. Dado que esta deficiencia no se había contemplado en el diseño del proyecto, en un primer momento no se dedicaron muchos esfuerzos al aumento de la capacidad. Asimismo, la EEI puso de manifiesto que incluso en caso de que los problemas de gestión surjan desde un principio, en buena parte persisten sin control alguno por diversos años en un proyecto.<sup>11</sup> Esta crítica es pertinente para el proyecto en Mongolia, cuya unidad de ejecución prestó muy poca atención a las misiones de supervisión, las revisiones a mitad de período y a todo intento por convencerla a que cumpliera las disposiciones de diseño del proyecto.
38. **Esferas de impacto más deficientes.** Las instituciones y políticas es una de las dos esferas de impacto menos satisfactorias, pese a que las calificaciones pertinentes aumentaron sensiblemente en 2005: el impacto en esta esfera se calificó como sustancial en el 61% de los proyectos, frente al 39% anterior. También la calificación media de 3,9 representa un apreciable avance respecto del 3,3 anterior (2002-2004), pero los resultados medios siguen siendo “moderadamente insatisfactorios”. Esto confirma que esta esfera merece especial atención y que el FIDA necesita concebir un enfoque institucional para ocuparse del aumento de la capacidad con más eficiencia.

---

<sup>11</sup> EEI, op. cit, p. 54.

**Gráfico 10: Comparación de los porcentajes por calificación asignada – Impacto en las instituciones, políticas y marco normativo**



39. **Algunos ejemplos positivos.** La mayor parte de los proyectos tuvo poco impacto en las instituciones y políticas, como en Ghana, la India, Mongolia, Guinea y Marruecos, si bien en estos dos últimos países se fortaleció la capacidad de las organizaciones comunitarias. A pesar de ello, hay algunos ejemplos positivos. En China, se lograron mejoras institucionales en los servicios de extensión gubernamentales mediante la introducción de algunos cultivos nuevos, facilitando de este modo la prestación de toda una gama de servicios nuevos y mejorados. En Mozambique, se fortaleció la capacidad institucional a los niveles provincial y de distrito. En México, el Gobierno adoptó innovaciones como la concesión de crédito, la prestación de asistencia técnica durante la ejecución del proyecto, el fortalecimiento de los procesos administrativo y contable de los fondos regionales, y nuevos reglamentos y prácticas y políticas uniformes. La experiencia en la República Bolivariana de Venezuela se destacó por el desarrollo de cajas de ahorro rurales gestionadas y administradas por la población, que propició la aparición de iniciativas similares en otras zonas. En efecto, las cajas rurales se consideran las instituciones de microfinanciación más eficientes del país, y quizá de América Latina.

## H. Factores primordiales

### Género

40. **Un marcado mejoramiento en la evaluación de 2005.** En los proyectos evaluados en 2005 se prestó mucha más atención a las cuestiones de género. El 48% de los proyectos se calificó al menos como satisfactorio y otro 13% como moderadamente satisfactorio. En el gráfico 11 se ilustra este mejoramiento en comparación con el período 2002-2004. La puntuación media de 4,2 es considerablemente más alta que la de 3,7 registrada en 2002-2004 y coincide con el nivel previsto de 4,2, lo que denota una buena gestión en esta esfera.
41. **No obstante, el nivel de éxito es desigual.** Casi todos los proyectos notificaron un mayor grado de confianza de las mujeres y de su presencia en los asuntos locales. Esto se consiguió en gran medida gracias a la capacitación impartida a las comunidades, dirigida en particular a potenciar las competencias técnicas de las mujeres, que pudieron emprender actividades generadoras de ingresos, como ocurrió en China y Uganda. Asimismo, se alentó a las mujeres a que desempeñaran una función más destacada en los grupos y asociaciones, por ejemplo en las organizaciones comunitarias en China (donde ocupaban el 23,4% de los puestos en los órganos decisorios), las asociaciones de subcondado en Uganda, las asociaciones de usuarios de agua en Ghana, las organizaciones comunitarias en la República Bolivariana de Venezuela y los grupos de autoayuda en la India. En Guinea, estaba

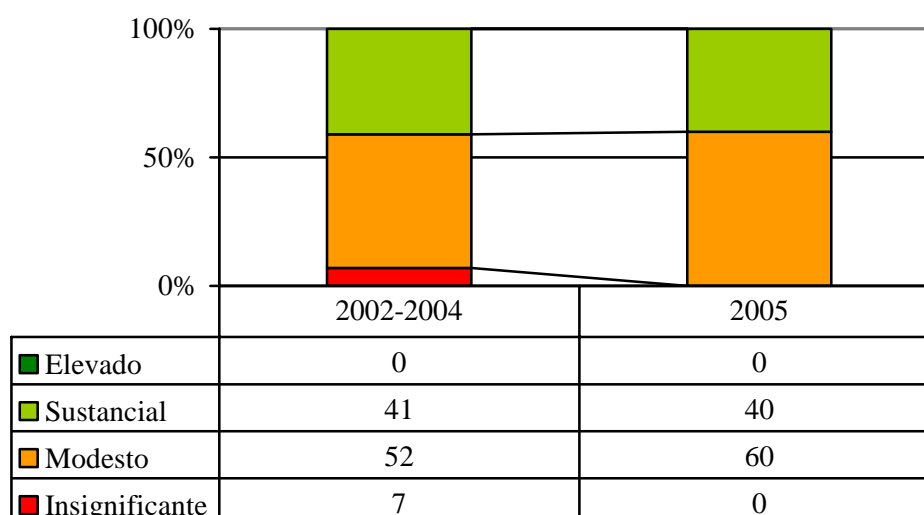
previsto impartir capacitación a las mujeres, pero a causa de errores en el proceso de focalización la mayoría de ellas aún intervienen muy poco o para nada en los procesos decisorios. En Mozambique no se llegó a designar a extensionistas mujeres, con el resultado de que no se prestaron servicios a las agricultoras, pese a que constituían el 60% de la fuerza de trabajo agrícola. La facilitación del acceso de las mujeres al crédito arrojó resultados insignificantes: en China, se destinó a las mujeres el 32% de los préstamos; en Ghana esta cifra ascendió al 52% pese a un nivel previsto de 100%, y en Mongolia se tiene entendido que la carga del reembolso de la deuda es mayor para los hogares encabezados por mujeres.

**Gráfico 11: Comparación de los porcentajes por calificación asignada – Impacto en el género**



### Sostenibilidad

42. **La sostenibilidad sigue siendo escasa.** La sostenibilidad es la segunda esfera de impacto con los resultados menos satisfactorios. En efecto, en el 60% de los proyectos se consideró modesta, lo que indica un índice de éxito sumamente bajo. En el gráfico 12 se observa un leve descenso en 2005 en comparación con 2002-2004, mientras que la puntuación media de 3,6 es ligeramente superior a la media de 3,5 registrada entre 2002 y 2004. En las evaluaciones de los programas en los países se asignaron 5 puntos a Rwanda, 4 a Bangladesh y 2 a México (lo que equivale a una calificación de insatisfactorio). Estas puntuaciones se acercan a las asignadas en la EEI, en la que se consideró sostenible el 41% de los proyectos terminados, si bien se calificó del mismo modo el 60% de los proyectos cuando la muestra incluía las iniciativas en marcha.
43. **La sostenibilidad: la esfera de mayor dificultad.** El hecho de que la sostenibilidad sea la esfera de impacto más débil da a entender que el FIDA y sus asociados deben concentrarse más en: los factores que obstaculizan la sostenibilidad, como la insuficiencia de recursos para la capacidad institucional; los proyectos que no llegan a establecer debidamente las organizaciones comunitarias autónomas necesarias para hacer perdurar los productos del proyecto, y la elaboración de estrategias de salida adecuadas, por ejemplo un período de apoyo decreciente de año en año en las esferas con graves carencias institucionales.

**Gráfico 12: Comparación de los porcentajes por calificación asignada – Impacto en la sostenibilidad**

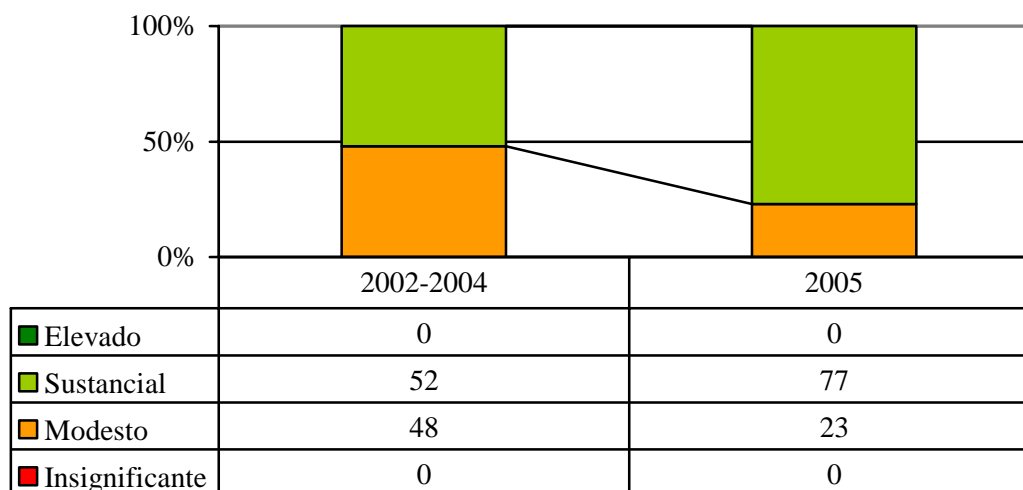
44. **El porqué de la falta de sostenibilidad.** El nivel más alto de sostenibilidad se constató en el proyecto en China, donde el Gobierno siguió prestando un fuerte apoyo, además de que el éxito comercial de las inversiones incentivó a seguir y a ampliar las actividades emprendidas en el marco del proyecto. Las corporaciones de crédito rural habían adquirido la competencia necesaria para administrar sus asuntos. También los grupos de ejecución de aldea estaban plenamente preparados para organizar los planes de desarrollo de aldea que se habían institucionalizado. En otros lugares, la sostenibilidad resultó más problemática, aunque los malos resultados en ocasiones se vieron compensados por algunos ejemplos positivos. En general, es posible extraer algunas enseñanzas útiles de los siguientes aspectos:
- en Uganda y Ghana, la responsabilidad por el mantenimiento de la infraestructura se transfirió a los interesados locales (grupos de usuarios de agua) en un momento en que éstos carecían de capacidad para obtener fondos suficientes para administrar las instalaciones de riego;
  - en Uganda, las asociaciones agrícolas y los programas de alfabetización de adultos habrían necesitado una ulterior intervención del proyecto; por el contrario, en Ghana se adoptaron y mantuvieron nuevas prácticas agrícolas incluso en comunidades no abarcadas por el proyecto;
  - las evaluaciones efectuadas en 2005 mostraron que la sostenibilidad de los servicios financieros rurales resultó difícil allí donde los intermediarios eran bancos comerciales nacionalizados, ONG pequeñas, en particular cuando se proporcionaban fondos de crédito rotatorios. La gestión de esas instituciones no preveía el funcionamiento en régimen de recuperación de costos, hecho que impidió la sostenibilidad una vez que terminó la asistencia externa. Estas observaciones contrastan con los resultados de la evaluación relativa a las cajas rurales en la República Bolivariana de Venezuela, cuyo futuro es más prometedor;
  - en la India, los organismos públicos no prestaron apoyo a algunas de las iniciativas del proyecto, poniendo así en peligro su sostenibilidad. En otros lugares, los gobiernos no prometieron fondos para el funcionamiento y mantenimiento, si se exceptúa Mozambique, donde las actividades que se consideraban responsabilidad central del Gobierno siguieron recibiendo fondos suficientes, y

- e) en el ámbito de un proyecto se facilitó a la población pobre acceso a las masas de agua, pero una vez concluida la intervención, los intereses creados que habían sido reemplazados por el proyecto se opusieron a su renovación.

### Innovación, reproducción y ampliación del alcance

45. **Mejores puntuaciones en materia de innovación.** La innovación se considera, con toda razón, determinante para el cumplimiento del mandato del FIDA. En la EEI se llegó a la conclusión de que aunque unos cuantos proyectos del FIDA eran muy innovadores, muchos otros no lo eran. La manera en que el FIDA ha contribuido a la captación, el aprendizaje, la promoción y la reproducción de innovaciones fue criticada como no sistemática e insuficiente.<sup>12</sup> En 2005, el impacto en esta esfera<sup>13</sup> se calificó como sustancial en el 77% de los proyectos, considerablemente mejor en comparación con el 52% en 2002-2004, como se observa en el gráfico 13. La puntuación media de 4,2 se corresponde con la prevista y representa un avance respecto de los 3,8 puntos asignados en 2002-2004.

**Gráfico 13: Comparación de los porcentajes por calificación asignada – Impacto en la innovación, reproducción y ampliación del alcance**



46. **Ejemplos de innovación.** La adopción de las cajas rurales en la República Bolivariana de Venezuela es un testimonio de reproducción exitosa. Este modelo se adoptó por primera vez en Costa Rica y superó todas las expectativas. Actualmente se está volviendo a desarrollar en otros proyectos en Costa Rica y la región. Otro ejemplo de innovación satisfactorio puede hallarse en el Proyecto de Conservación de Tierras y Rehabilitación de Pequeñas Explotaciones Agrícolas en la Región Nororiental, en Ghana, donde se han difundido de un agricultor a otro diversas innovaciones relacionadas con la cría de gallinas de guinea, el compostaje, la utilización del *neem* para proteger los cultivos y la formación de grupos de alfabetización. En otros lugares, es posible que se haya sobrestimado el nivel de innovación:

- a) en China, la innovación más importante consistió en que las decisiones de los hogares coincidieron con las de la planificación a nivel de aldea en materia de árboles económicos;

<sup>12</sup> EEI, op. cit., p. 18.

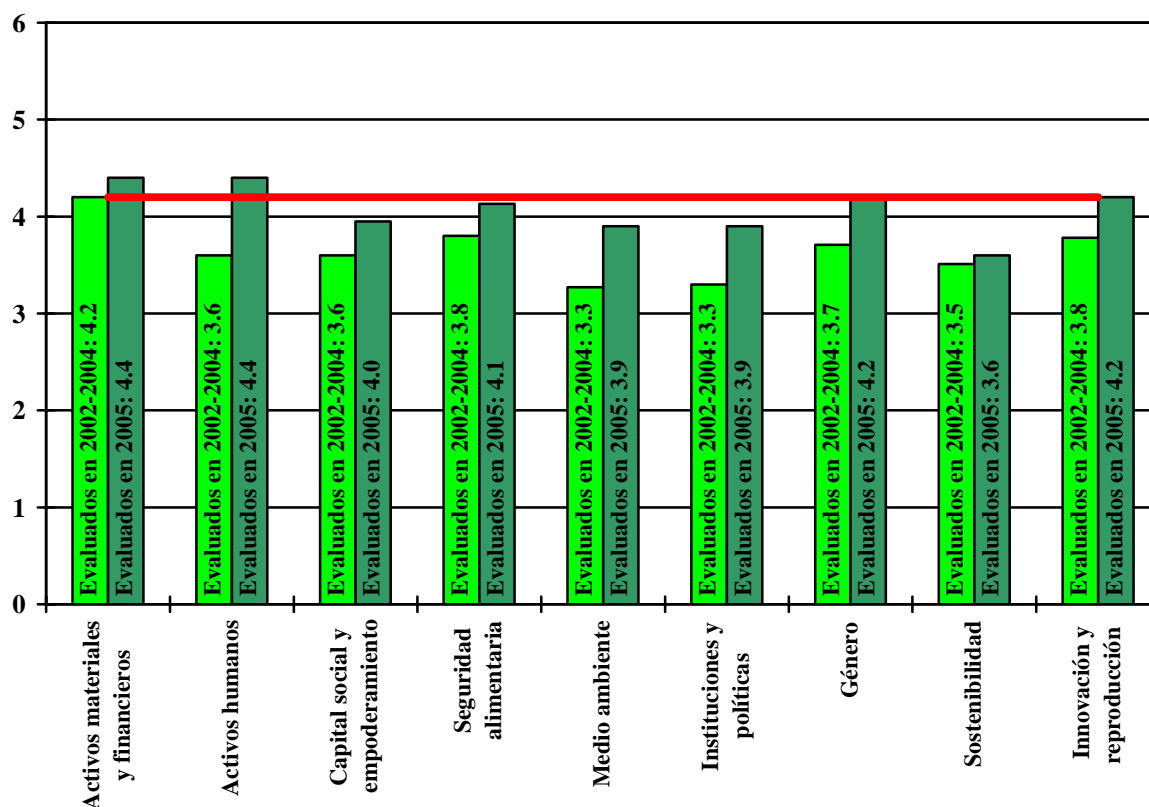
<sup>13</sup> Este 77% comprende un gran porcentaje de proyectos calificados como moderadamente satisfactorios con arreglo a la escala de seis puntos.

- b) en Uganda, un rasgo innovador debía consistir en el establecimiento de un organismo encargado de supervisar y prestar apoyo a las asociaciones de crédito. Sin embargo, no se le dedicó el tiempo suficiente para que se convirtiera en una entidad autosuficiente. Otra innovación eficaz consistió en canalizar los fondos obtenidos para las actividades de funcionamiento y mantenimiento en un fondo rotatorio para los usuarios de agua;
- c) en la India, se consideró innovador movilizar y hacer participar a la base con objeto de formar grupos e iniciar actividades nuevas de ahorro y crédito, y de vinculación con los servicios financieros rurales del sector oficial. En efecto, se obtuvieron resultados satisfactorios: uno de los gobiernos estatales adoptó el enfoque de movilización de la base para muchas de las actividades habituales de sus departamentos competentes. Otra característica innovadora fue la aplicación del enfoque participativo a la gestión de las instalaciones de riego en Marruecos;
- d) el proyecto en Mongolia se consideró innovador porque se trataba de un proyecto pionero en materia de pastoreo en Asia Central. No obstante, debido a su elevado potencial innovador, debería haberse formulado como proyecto experimental, para ir perfeccionando constantemente su diseño a la luz de la experiencia, y
- e) en Mozambique y Mongolia, no se llevaron a la práctica características innovadoras previstas en el diseño de los proyectos. En Mozambique, las actividades participativas de investigación y desarrollo y de servicios de extensión impulsados por los agricultores nunca se concretaron, como tampoco las actividades de investigación en materia de pastos en Mongolia.

## **I. Impacto general en la pobreza rural**

47. **Mejores calificaciones del impacto pero inferiores a la puntuación media prevista.** En el gráfico 14 se sintetizan las calificaciones del impacto general en 2005 frente al del período de 2002-2004, revelando un resultado mejor en todas las esferas. La puntuación media de 4,2, que equivale a una calificación de moderadamente satisfactorio, se superó en las dos esferas de impacto relativas a los activos materiales y financieros y a los activos humanos, y se consiguió en otros dos aspectos cruciales, como son el género y la innovación. Las calificaciones en la esfera de impacto en la seguridad alimentaria llegaron casi a la puntuación prevista.

Gráfico 14: Resumen de las puntuaciones medias de los proyectos evaluados en 2005



48. Si se comparan los diferentes resultados en función del año de aprobación de cada proyecto se observa que los proyectos aprobados entre 1995 y 1996 registraron peores resultados en todas las esferas de impacto. Las puntuaciones respectivas indican que los proyectos más recientes consiguieron mejores resultados en casi todos los ámbitos, si bien es de observar que no se asignaron calificaciones a todas las esferas de impacto en todos los proyectos. En promedio, el 72% de los proyectos obtuvo calificaciones en todas las esferas de impacto, y el 68% en relación con los factores primordiales. Por esta razón, tal vez las tendencias en los resultados varíen en el futuro, una vez que se haya realizado un mayor número de evaluaciones para cada año y se hayan calificado todos los criterios de evaluación. En el anexo V figura un diagrama sintético de estos datos.

## V. Desempeño de los asociados

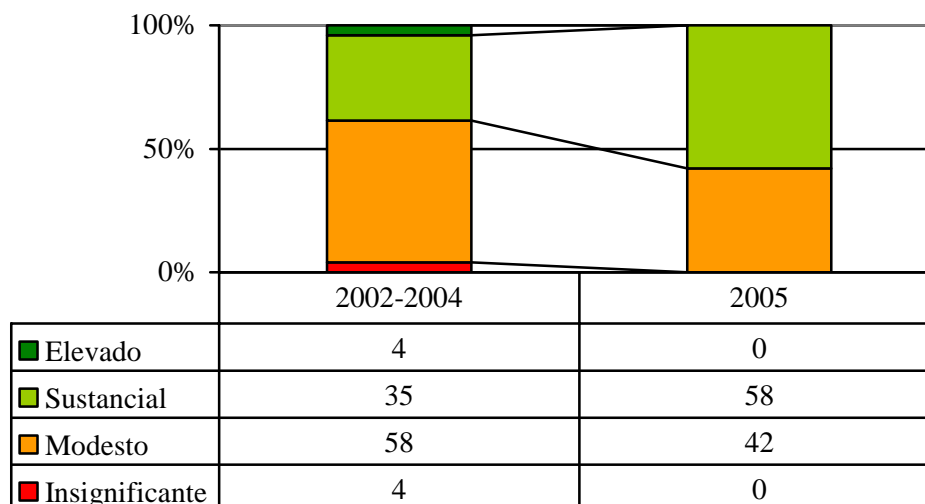
49. En la presente sección se examina el desempeño del FIDA, las instituciones cooperantes, los gobiernos y las ONG, cuyas actividades difieren considerablemente. El FIDA se ocupa principalmente de diseñar un proyecto, en colaboración con el gobierno y, de haberlo, con el cofinanciador. Ahora bien, en general las instituciones cooperantes tienen la responsabilidad de supervisar los proyectos, lo que, en cierta medida, involucra al FIDA mediante las revisiones a mitad de periodo y la preparación de respuestas a los informes de supervisión. A los gobiernos corresponde principalmente la responsabilidad de la ejecución, para lo cual recibe asesoramiento del FIDA. En ocasiones, las ONG son contratadas para que presten servicios; en otras, desempeñan una función de primer plano con las comunidades.

### A. Desempeño del FIDA

50. **Se mantiene la tendencia ascendente.** Tradicionalmente, en las evaluaciones se ha criticado el desempeño del FIDA. Entre 2002 y 2003, sólo el 30% de los proyectos recibió una calificación satisfactoria a este respecto. En 2004, esta calificación mejoró sensiblemente, considerándose "sustancial" el desempeño en el 55% de los

proyectos. Esta tendencia se ha mantenido en 2005, pues en el 58% de las evaluaciones de proyectos el desempeño del FIDA se consideró satisfactorio. Esta tendencia positiva se ilustra en el gráfico 15. La puntuación media, 3,9, sigue estando por debajo de la base de referencia, es decir, 4,2, y si bien representa un mejoramiento frente a la de 3,6 en 2002-2004, sitúa el desempeño en el nivel “moderadamente insatisfactorio”, hecho que debería preocupar al FIDA.

**Gráfico 15: Comparación de los porcentajes por calificación asignada al desempeño del FIDA**



51. **Fortalezas y debilidades.** Aunque en las evaluaciones de 2005 el desempeño del FIDA se consideró por término medio moderadamente satisfactorio, como mínimo, se prestó más atención a sus debilidades que a sus fortalezas, lo cual dio como resultado una evaluación más crítica. En los dos proyectos más satisfactorios, es decir en China y la India, una característica positiva fue la utilización de consultores locales en la fase de diseño (en China) y la adopción de un enfoque muy participativo para la formulación del proyecto (en la India). En México, el FIDA tuvo una buena actuación, ya que participó en todos los aspectos del proyecto, incluida su supervisión estrecha. En otras esferas el desempeño fue desigual. En China, debido a un error de diagnóstico en la fase de diseño las deficiencias de las corporaciones de crédito rural podrían haber puesto en peligro la aplicación del nuevo y audaz enfoque que se había formulado en materia de crédito. En Mongolia, se permitió que el proyecto se centrara casi exclusivamente en actividades de crédito dirigidas en buena parte a las personas menos pobres, y el FIDA no adoptó medidas adecuadas para corregir una falla de ejecución del proyecto. En Uganda y Mongolia se criticó el desempeño del FIDA por la falta de un diálogo sobre políticas, hecho que en efecto redujo el impacto de ambos proyectos dado que los gobiernos modificaron sus políticas sanitaria (en Uganda) y agrícola (en Mongolia). En las críticas no se mencionó cómo habrían podido prever los gerentes de los programas en los países, desde lejos, cambios de políticas imprevistos e influir en las decisiones políticas.
52. **Insuficiente cumplimiento de los informes de supervisión.** En el caso de cinco proyectos se reprochó la escasa rigurosidad de la supervisión. En el ámbito del Proyecto de Desarrollo Agrícola de la Región Superior-Occidental, en Ghana, y de los proyectos en Mongolia, Mozambique y Guinea no se tomaron medidas adecuadas ante los problemas de diseño y ejecución. En la República Bolivariana de Venezuela, el FIDA no prestó mucha atención a los graves problemas señalados en los informes de la unidad de ejecución del proyecto o de las misiones de supervisión, con la consecuencia de que el 45% del préstamo del FIDA nunca llegó a utilizarse. A diferencia de ello, en Uganda la supervisión directa se consideró particularmente acertada —todos los funcionarios del programa convinieron en que la labor persistente y concienzuda de las misiones de supervisión del FIDA había sido inestimable para dirigir la ejecución y reafirmar los objetivos del programa—.



53. **Gestión de riesgos.** La intensidad de la supervisión debería depender del nivel de riesgo de un proyecto. El FIDA no parece atribuir mucha importancia a la gestión de los riesgos de sus proyectos. Con respecto a la supervisión, el FIDA considera a todos los proyectos por igual, como si encerraran el mismo nivel de riesgo. Hay un número determinado de misiones de supervisión por año, así como una revisión a mitad de período a mediados de un proyecto. En cambio, en la labor de gestión de los riesgos se determina la probabilidad de que un proyecto no logre una eficacia duradera. Si esta probabilidad es alta, se prepara un plan de acción a fin de reducir ese riesgo; por ejemplo, un proyecto con riesgos elevados podría tener prioridad para ser supervisado directamente (párrafo 77).
54. **Deficiencias en el seguimiento y evaluación, sin excepciones.** En Mozambique, la provisión para el establecimiento de un sistema eficaz de SyE era una de las condiciones de efectividad del préstamo, pero el FIDA hizo caso omiso de ella. La persistencia y universalidad de los malos resultados de los sistemas de SyE apunta a la necesidad de desplegar mayores esfuerzos por poner en práctica la *Guía para el SyE de proyectos* del FIDA y de velar por que los sistemas se ajusten a las necesidades de cada proyecto en particular. Este proceso de adaptación debería asegurar de que el diseño del sistema de SyE responde a las necesidades de información de los diferentes interesados y que se imparte capacitación a quienes generan y utilizan datos de SyE para adoptar decisiones.

## **B. Desempeño de las instituciones cooperantes**

55. **La puntuación media del desempeño cumple las expectativas.** La Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS) fue responsable de la supervisión de nueve proyectos y participó en el proyecto supervisado directamente en Uganda. En las evaluaciones realizadas entre 2002 y 2004, el desempeño de las instituciones cooperantes se calificó como "sustancial" en la mitad de los casos. En 2005, las evaluaciones mejoraron notablemente, pues el 65% de los casos se situó por encima de la puntuación media y el 35% se consideró, como mínimo, satisfactorio (gráfico 16). La calificación media de 4,2 representa un avance respecto de los 3,7 puntos asignados en 2002-2004, y coincide con la calificación media prevista.
56. **Algunos problemas de desempeño.** El caso de Uganda, en cuyo ámbito la UNOPS trabajó muy de cerca con el gerente del programa en el país, recibió un informe muy favorable. En México, la UNOPS tomó parte activa en la puesta en marcha del proyecto y, a partir de entonces, formuló observaciones y propuestas de mejoras de manera sistemática, si bien no con la frecuencia debida. En la República Bolivariana de Venezuela, la Corporación Andina de Fomento cumplió sus responsabilidades de supervisión con gran sentido profesional. En los demás lugares, pese a las calificaciones satisfactorias, el desempeño de la UNOPS suscitó varias críticas, entre ellas las siguientes: i) las misiones anuales carecieron de un número suficiente de técnicos y el número de integrantes en dos de los proyectos fue irregular; ii) un traspaso inapropiado de responsabilidades de un funcionario a otro provocó prolongados retrasos en la aprobación de los pago en dos proyectos; iii) faltaron relaciones sólidas entre los funcionarios públicos y las unidades de ejecución en tres proyectos; iv) los informes de supervisión no se tradujeron en el idioma local, lo que fue particularmente desacertado en Mongolia, y v) no se llegó a implantar un sistema de información sobre gestión en por lo menos dos proyectos.

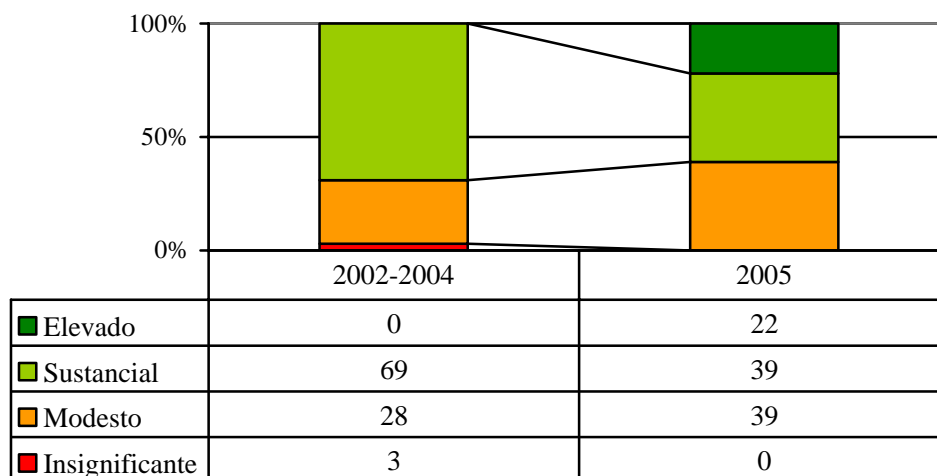
**Gráfico 16: Comparación de los porcentajes por calificación asignada al desempeño de las instituciones cooperantes**

### C. Desempeño de los gobiernos y sus organismos<sup>14</sup>

57. **Calificaciones altas, pero también problemas de desempeño.** Resulta difícil dar una calificación al desempeño de los gobiernos pues afecta a múltiples niveles de actividades. En Uganda, los cambios de políticas a nivel nacional fueron inoportunos para el proyecto; en la India, el exiguo apoyo brindado a los distritos influyó en el proyecto, y otros proyectos estuvieron plagados de administraciones locales poco eficientes. En las evaluaciones anteriores, el desempeño de los gobiernos y sus organismos en general se consideró satisfactorio. En 2005, se calificó como muy satisfactorio en el 22% de las evaluaciones, mejorando así la calificación del período de 2002 a 2004. La tendencia global es negativa: en efecto, en 2005 el desempeño del Gobierno se consideró al menos como satisfactorio en el 61% de las evaluaciones de proyectos, frente al 69% en el período anterior (gráfico 17). Con todo, como hubo más proyectos que se calificaron de muy satisfactorios, la puntuación media mejoró y se situó en 4,2, lo que supone un avance respecto del 4,0 de 2002-2004 y se ajusta al objetivo previsto
58. **Contribuciones a diversos niveles de gobierno.** En China, las oficinas de gestión del proyecto actuaron con eficiencia y recibieron un buen respaldo gracias a la adhesión de los grupos de ejecución de aldea. En Uganda, el Ministerio de Administración Local se reputó un asociado muy calificado. En Ghana, el desempeño del Ministerio de Alimentación y Agricultura en general fue encomiable, pero no puede afirmarse lo mismo respecto de la Dirección de Fomento del Riego. En Guinea, los fuertes retrasos en el pago de las contribuciones gubernamentales repercutieron muy negativamente en el proyecto. El proyecto en Mongolia se vio obstaculizado por la incapacidad del FIDA de lograr que las relaciones y responsabilidades quedaran claramente delineadas desde un principio, con el resultado de que los ministerios centrales, en particular el Ministerio de Hacienda, a menudo tomaron decisiones que no redundaban en el interés del proyecto o de las personas afectadas. En el proyecto en México se plantearon dificultades debido a un cambio de gobierno y a la transferencia de la responsabilidad del organismo de ejecución a otro organismo nacional que no poseía la capacidad para llevar a cabo ese tipo de intervención. En la República Bolivariana de Venezuela ocurrió algo similar a causa de la turbulencia política, pero gracias a su eficiencia, la unidad de ejecución en general siguió encargándose hábilmente del proyecto pese a esos cambios.

<sup>14</sup> El desempeño de los gobiernos y sus organismos se juzga en función de la medida en que ellos promueven la reducción de la pobreza rural, se identifican con el proyecto y asumen la responsabilidad del mismo, aseguran la calidad de la preparación y ejecución, impulsan la participación de los interesados y cumplen los compromisos y acuerdos.

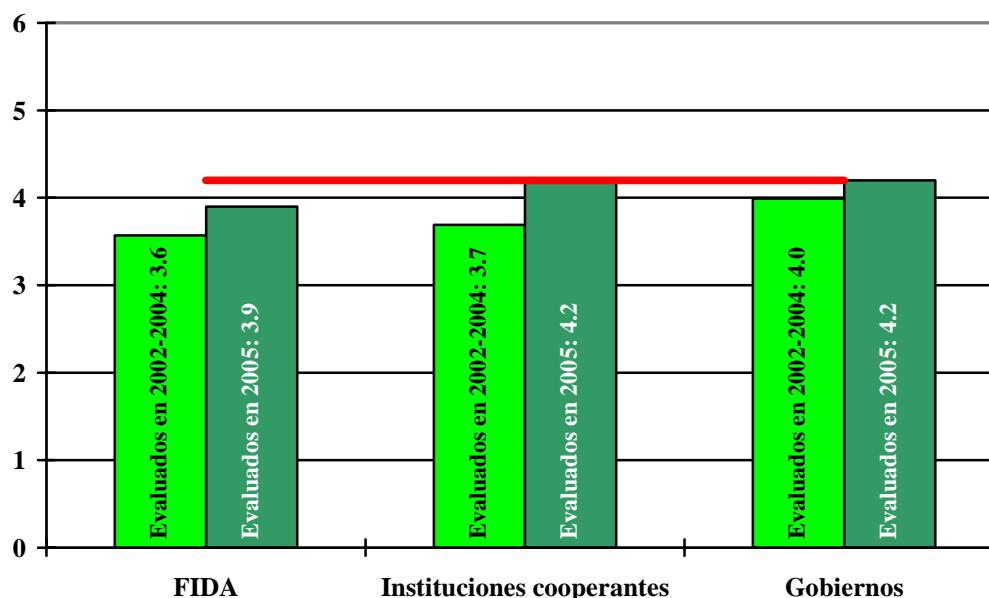
**Gráfico 17: Comparación de los porcentajes por calificación asignada al impacto en el desempeño de los gobiernos**



#### D. Desempeño general de los asociados

59. En el gráfico 18 se ilustra el desempeño de los asociados en los proyectos evaluados. Desde la perspectiva de la gestión, se obtuvieron mejores resultados allí donde el FIDA logró ejercer más control. El propio desempeño del FIDA mejoró, al igual que el de las instituciones cooperantes, siendo esta otra esfera en la que puede influir la dirección del FIDA. Las mejoras en el desempeño están correlacionadas con las mejoras de los resultados de los proyectos (párrafo 19) y del impacto de los proyectos (párrafo 47).

**Gráfico 18: Resumen de las puntuaciones medias del desempeño de los asociados**



## VI. Realizaciones generales

### A. Objetivos institucionales del FIDA

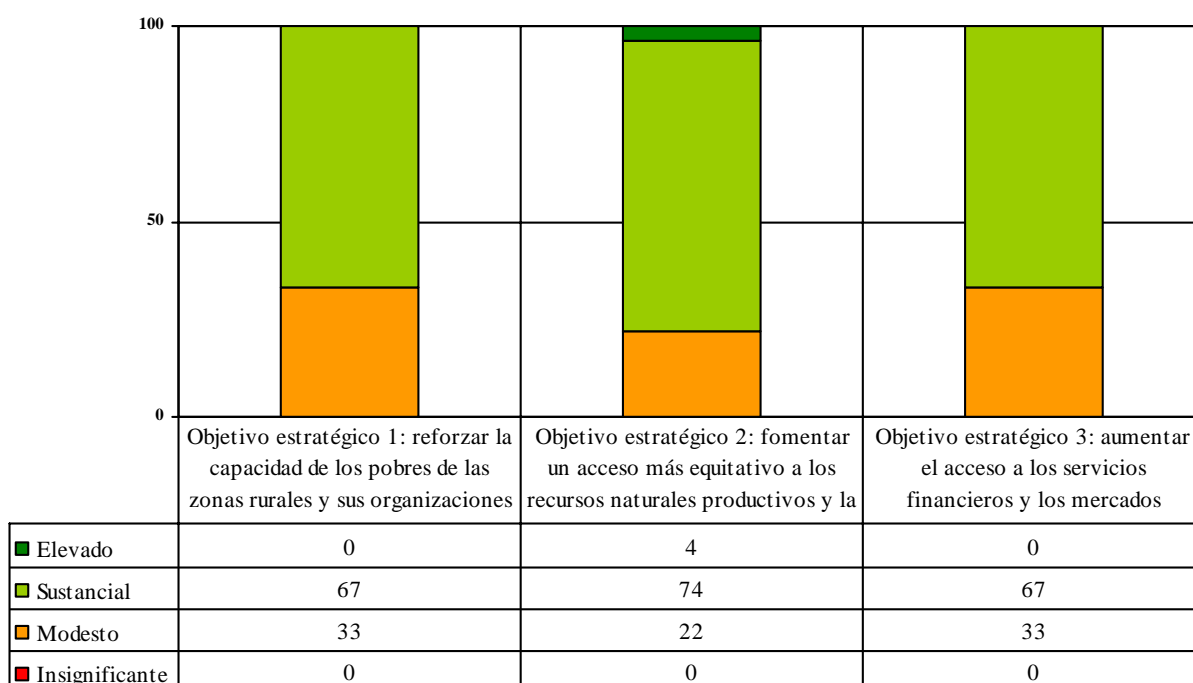
60. En el Marco Estratégico del FIDA (2002-2006) se definen tres objetivos estratégicos en pos de su objetivo de dar a los pobres de las zonas rurales la oportunidad de salir de la pobreza, a saber:

- i) reforzar la capacidad de los pobres de las zonas rurales y sus organizaciones;

- ii) fomentar un acceso más equitativo a los recursos naturales productivos y la tecnología, y
- iii) aumentar el acceso a los servicios financieros y los mercados. Al igual que en los anteriores ARRI, las calificaciones del impacto se han agrupado en función de estos tres objetivos estratégicos.

61. En el gráfico 19 se presentan las calificaciones del impacto con arreglo a cada objetivo estratégico del FIDA, sobre la base de los resultados consolidados de las evaluaciones de proyectos realizadas en 2005. En dos tercios o más de los proyectos, el impacto fue elevado o sustancial respecto de todos los objetivos, y el mejor resultado se obtuvo en relación con el de "fomentar un acceso más equitativo a los recursos naturales productivos y la tecnología". Los resultados con respecto a los objetivos primero y tercero fueron muy similares a los observados en el período 2002-2004, mientras que mejoraron para el segundo objetivo estratégico, pues en 2005 en el 78% de los proyectos el impacto se consideró, como mínimo, sustancial, frente al 53% anterior.

**Gráfico 19: Impacto de los proyectos por objetivo estratégico del FIDA (porcentaje de proyectos evaluados en 2005)**

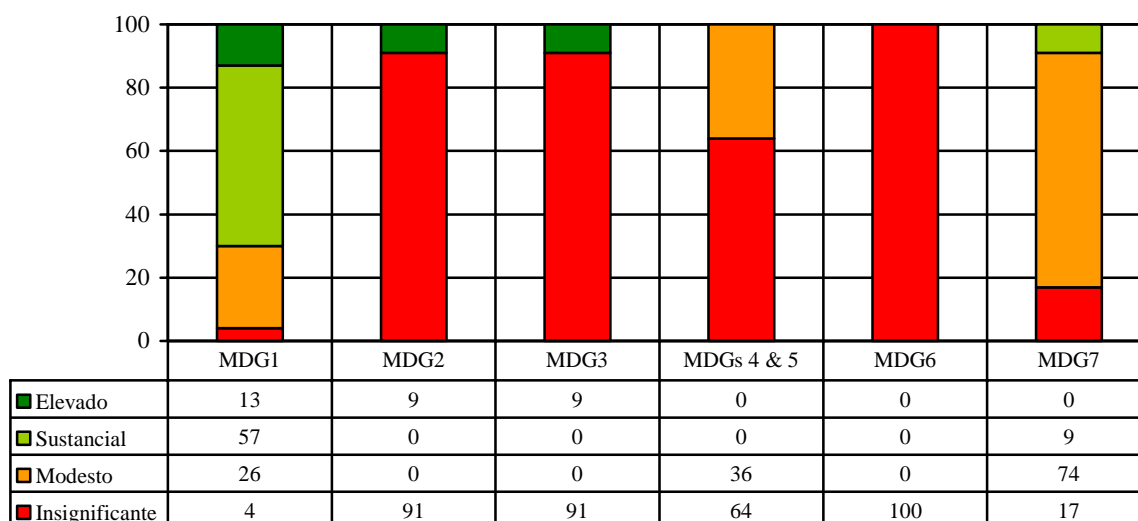


## B. Objetivos de desarrollo del Milenio

62. En los informes de evaluación de 2005 no se evaluó la contribución de los proyectos a los ODM. Teniendo en cuenta los objetivos del FIDA, cabría esperar efectos únicamente en el ODM1 (erradicar la pobreza extrema y el hambre). Los resultados relativos a las esferas de impacto de la seguridad alimentaria y los activos materiales y financieros indican que el 70% de los proyectos generó un impacto sustancial o elevado en el ODM1, aunque los beneficiarios fueron en mayor medida personas pobres económicamente activas que personas extremadamente pobres. Asimismo, los proyectos surtieron especial efecto para solucionar el problema del abastecimiento de agua potable (que por cierto se refiere al ODM7b, es decir, reducir a la mitad, de aquí a 2015, el porcentaje de personas que carecen de acceso al agua potable); un ejemplo de ello son las casi 200 000 personas que obtuvieron acceso al agua potable en Uganda.

63. En el gráfico 20 se constata un impacto reducido en los ODM, salvo en el primero de ellos. Los proyectos del FIDA pueden generar un impacto indirecto o —en ocasiones— directo (como ocurrió a través del componente de salud en el marco del Programa de Apoyo al Desarrollo a Nivel de Distrito, en Uganda). Por ejemplo, el FIDA podría contribuir a: i) el ODM2 (lograr la enseñanza primaria universal), reduciendo la necesidad de que los niños de las familias pobres realicen actividades productoras de ingresos y haciendo que la escuela sea más asequible; ii) el ODM3 (promover la igualdad entre los géneros), fomentando una escuela más asequible para las niñas en edad escolar; iii) el ODM4 y el ODM5 (reducir la mortalidad infantil y mejorar la salud materna) gracias a mejores condiciones en la alimentación, la higiene y el acceso al agua potable. Dado que el ODM6 aborda específicamente el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades, es difícil atribuir un impacto indirecto a este respecto. Ahora bien, en relación con el ODM7 no hubo indicios de que el FIDA hubiese influido en integrar los principios de desarrollo sostenible en las políticas de un país; además, no tuvo impacto alguno en la vida de los habitantes de los tugurios (que están abarcados por este ODM).

**Gráfico 20: Impacto de los proyectos por objetivo de desarrollo del (porcentaje de proyectos)**



Nota: ODM1 = erradicar la pobreza extrema y el hambre; ODM2 = lograr la enseñanza primaria universal; ODM3 = promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer; ODM4 y ODM5 = reducir la mortalidad infantil y promover la salud materna; ODM6 = combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades, y ODM7 = garantizar la sostenibilidad del medio ambiente (incluso el agua potable).

### C. Establecimiento de bases de referencia

64. Con respecto a los resultados de los proyectos, se establecieron bases de referencia internas para la pertinencia, eficacia y eficiencia que reflejaran coherencia entre las conclusiones de los ARRI, la EEI y las evaluaciones de los programas en los países. Tras comparar las puntuaciones y calificaciones previstas en las evaluaciones de 2005 con los niveles fijados para ese año en el Plan de acción del FIDA para mejorar su eficacia en términos de desarrollo se constata lo siguiente:
- la pertinencia fue elevada en el 40% de los proyectos y sustancial en el 60%, mientras que según el Plan de Acción debía ser elevada en el 60% y sustancial en el 40% de los casos;
  - el 78% de los proyectos fue, como mínimo, moderadamente eficaz, frente al 80% previsto en el Plan de Acción;
  - en cuanto a la sostenibilidad, se consideró moderadamente satisfactoria sólo en un 40% de los proyectos, en comparación con el 80% previsto en el Plan de Acción;

- d) el 77% de los proyectos se calificó entre sustancial y moderadamente innovador, lo que se ajusta al aumento de la calificación prevista en el Plan de Acción en esta materia, y
- e) la eficiencia se consideró moderada o por encima de este nivel en el 59% de los proyectos, porcentaje que coincide casi exactamente con el de 60% previsto en el Plan de Acción (de aquí a 2009).
65. Asimismo, se establecieron bases de referencia externas a fin de comparar los resultados —de los proyectos problemáticos— con los de las instituciones financieras internacionales. Este proceso presentó dificultades metodológicas porque las carteras globales de otras instituciones incluyen sectores que registran mejores resultados que la agricultura y el desarrollo rural. Sin embargo, en la EEI se efectuó el mismo tipo de comparación. En el cuadro 3 se observa que el porcentaje de proyectos problemáticos del FIDA, según las calificaciones asignadas en las autoevaluaciones del Departamento de Administración de Programas, es más elevado que los de sus bases de comparación.

Cuadro 3:

**Proyectos problemáticos – FIDA y otras instituciones financieras internacionales**

|                    |  | Porcentaje |
|--------------------|--|------------|
| A nivel mundial    | Banco Mundial <sup>a</sup> (2005)        | 16         |
| (cartera completa) | Banco Asiático de Desarrollo (2003)      | 15         |
|                    | Banco Africano de Desarrollo (2002-2004) | 11         |
|                    | FIDA <sup>b</sup> (2005)                 | 21         |
| Sector rural       | Banco Mundial (2005)                     | 11         |
| Agricultura        | Banco Africano de Desarrollo (2002-2004) | 11         |

Fuentes: Informes sobre los resultados de la cartera del FIDA; EEI; *Business Warehouse* del Banco Mundial (mayo de 2005); *Quality Assurance at the World Bank* (garantía de calidad en el Banco Mundial), presentación a la dirección y al personal del FIDA, 11 de mayo de 2006; Banco Africano de Desarrollo: *Annual Report of Development Effectiveness* (2006).

a Las cifras del Banco Mundial se refieren a proyectos “en situación de riesgo” en contraposición a los proyectos “problemáticos”.

b La cifra del FIDA se refiere tanto a los proyectos considerados en situación de riesgo como a los problemáticos.

66. De acuerdo con una calificación de los resultados calculada a partir de la puntuación media en materia de pertinencia, eficacia y eficiencia, los resultados de los 26 proyectos del FIDA incluidos en la muestra examinada en el ARRI fueron iguales a los conseguidos por el Banco Mundial en el sector rural, es decir, un 81% de proyectos moderadamente satisfactorios (presuponiendo que esta calificación se corresponde con la calificación de “satisfactorio” en el Banco Mundial).
67. El Banco Asiático de Desarrollo comprobó que los peores resultados se registraron en los proyectos en las esferas financiera y agrícola, y que además eran considerablemente inferiores a los de cualquier otro sector. En su examen anual de los resultados con respecto al desarrollo,<sup>15</sup> el índice de éxito del banco en la esfera agrícola fue de un 47% en el período comprendido entre 1990 y 1996, con arreglo a un sistema de calificación parecido al sistema de cuatro puntos aplicado por la OE (antes de 2005). Esta información denota la dificultad de lograr resultados satisfactorios en las esferas agrícola y de desarrollo rural e indica que los resultados de los proyectos financiados por el FIDA son parecidos a los de los organismos con los que se comparan.

<sup>15</sup> Banco Asiático de Desarrollo: *Annual Review of Development Results*, Departamento de Evaluación de Operaciones, 2005.

## VII. Conclusiones y recomendaciones

### A. Conclusiones fundamentales

68. **Mejoras en las calificaciones de los proyectos en 2005 en comparación con 2002-2004.** En conjunto, el 78% de los proyectos se calificó como moderadamente satisfactorio o por encima de este nivel, frente a un 59% en 2002-2004. Sin embargo, sólo dos criterios, es decir, el impacto en los activos materiales y financieros y en los activos humanos, superaron la puntuación media prevista de 4,2 que se introduce en el presente informe. El 7% de los criterios de evaluación restantes se situó dentro del 5% de la base de referencia y otro 4%, dentro del 10%. Los criterios relativos a impacto ambiental, impacto institucional y sostenibilidad no lograron mantenerse dentro del 20% del nivel previsto.
69. **Gestión de los resultados mediante revisiones a mitad de período.** En la EEI se señaló que en la mitad de los proyectos examinados se habían introducido cambios en el diseño a mitad de período, de ellos importantes. Los problemas se abordaban por primera vez sólo al efectuarse la revisión a mitad de período, en lugar de resolverse antes.<sup>16</sup> Esta observación contenida en la EEI es pertinente para diversos proyectos evaluados en 2005. Por ejemplo, en Mozambique, habría sido necesario ocuparse de algunas deficiencias considerables en el diseño mucho antes de la revisión a mitad de período. Del mismo modo, en la India, se instituyó un fondo de desarrollo a nivel de aldea sólo después de haberse efectuado dicha revisión, con objeto de impulsar una mayor participación y unos procedimientos de financiación más sólidos, inducir una absorción más rápida de los fondos y ampliar e intensificar el alcance y el impacto. Estas observaciones corroboran la incesante necesidad de elaborar mejores prácticas de gestión que resuelvan los problemas cuando se plantean en lugar de aplazar las decisiones sobre medidas correctivas hasta que se realizan exámenes oficiales, como las revisiones a mitad de período.
70. **Mejoras en los resultados mediante la supervisión directa.** La evaluación del programa piloto de supervisión directa mostró que era posible mejorar los resultados de los proyectos mediante la supervisión directa. En particular: los proyectos supervisados directamente recibieron más atención por parte de los gerentes de los programas en los países, se duplicó el número de misiones de supervisión y los gerentes tuvieron la posibilidad de mantenerse al tanto de los problemas de ejecución y adoptar medidas correctivas oportunas. La mayor rapidez con la que se disipaban las dudas y se ponían en práctica las recomendaciones de supervisión, entre otras cosas, acortó notablemente los retrasos en comparación con los proyectos supervisados por instituciones cooperantes. Asimismo, la supervisión directa contribuyó a avanzar hacia los objetivos del FIDA de mayor amplitud, como los relacionados con el diálogo sobre políticas, la focalización y la equidad de género. En los informes de supervisión de los proyectos supervisados directamente se dio más cobertura a las cuestiones de interés del FIDA, pero este hecho no garantizó automáticamente la incorporación de las enseñanzas al diseño de los proyectos o la introducción de mejoras en las actividades de supervisión. El costo más elevado que conlleva la supervisión directa quedó compensado por los beneficios arrojados.
71. **Numerosos proyectos no beneficiaron a las personas más pobres.** Al igual que en las evaluaciones de 2004, un número considerable de proyectos no reportó beneficios para las personas más pobres y vulnerables en la medida prevista. Si bien los diseños estaban focalizados en esas personas, la ejecución se rigió por exigencias de programación de los plazos que obligaron a dar prioridad al avance del proyecto. Por consiguiente, la población pobre económicamente activa (que invariablemente era "no tan pobre") sustituyó a las personas muy pobres para garantizar el logro de los progresos deseados. Este problema se debe a que faltó una evaluación para

<sup>16</sup> EEI, op.cit., p.51.

determinar si la atención a la población muy pobre era un factor indispensable para reducir eficazmente la pobreza rural, y a que no se aplicó un sistema de seguimiento para detectar y corregir debidamente cualquier variación en el grupo beneficiario real.

72. **Escasa sostenibilidad.** Al igual que en las evaluaciones de 2004, la sostenibilidad obtuvo una calificación baja y lo mismo ocurrió para el impacto en las instituciones. Estas dos calificaciones están relacionadas entre sí. En efecto, los organismos y organizaciones de los gobiernos, las administraciones locales y las comunidades que no poseen la capacidad para hacer funcionar y mantener la infraestructura y los nuevos sistemas facilitados por un proyecto terminan por socavar el trabajo realizado, y a la larga por impedir la sostenibilidad. En casi todos los proyectos incluidos en la muestra evaluada en 2005, el FIDA mostró resultados insustanciales en cuanto al aumento de la capacidad. Esta situación se vio exacerbada por su incapacidad para suministrar estrategias de salida o asistencia adicional en los casos en que era consabido que la labor de desarrollo institucional aún debía finalizarse.
73. **El desempeño institucional del FIDA mejoró sensiblemente.** En 2005, el FIDA logró acortar la distancia entre su desempeño institucional y el de los gobiernos y las instituciones cooperantes. El desempeño del FIDA fue, como mínimo, moderadamente satisfactorio en el 58% de los proyectos, en comparación con el 65% de las instituciones cooperantes y el 61% de los gobiernos. Un porcentaje de éxito del 58%, que incluye los casos calificados como moderadamente satisfactorios, no es precisamente motivo de orgullo. También es posible que las calificaciones sean demasiado favorecedoras, ya que resulta anómalo que si los tres asociados consiguen puntuaciones satisfactorias en alrededor del 60% de los casos en cuanto a diseño, ejecución y supervisión, ¿por qué únicamente el 40% de los proyectos es sostenible? Esta anomalía puede explicarse en parte mediante la conclusión a que se llega en la evaluación temática sobre la descentralización en África oriental de que los organismos gubernamentales eran el eslabón más débil en la sostenibilidad de los productos de los proyectos. Esto sugiere que la OE, al evaluar el desempeño de los gobiernos, quizás haya sido magnánima. También el análisis detallado sobre capital social (sección IV.D) proporciona información a este respecto. En la muestra abarcada, sólo el 20% de las organizaciones comunitarias era autosuficiente al término de los proyectos, por lo que tal vez en la fase de diseño se calculó con optimismo excesivo el tiempo necesario para alcanzar la autonomía, o no se prestó apoyo suficiente a la ejecución.

## B. Factores explicativos

74. Según las conclusiones contenidas en el ARRI de 2005, las carencias en los resultados podrían explicarse en función de tres factores, a saber: un limitado sentido de propiedad por parte de los interesados y los beneficiarios; la influencia en la eficacia de un proyecto del contexto en que se llevó a cabo, y la calidad deficiente del diseño y la ejecución de los proyectos. Los problemas de sostenibilidad se hicieron más palpables cuando los interesados no se identificaban con las nuevas instituciones y éstas no estaban equipadas para seguir funcionando después de que cesara la asistencia del proyecto. Esos problemas se debieron en gran medida a que las instituciones solían centrarse en el proyecto en sí y no en el aumento de la capacidad con miras a sostener otras actividades en el futuro.
75. En el examen sobre el capital social se pone de relieve este aspecto y se presentan pruebas contundentes de las deficiencias de diseño, que, como se observó en el ARRI del año pasado, repercuten también en la sostenibilidad de los resultados y el impacto de un proyecto. Ninguno de los proyectos de la muestra comprendió diagnósticos de la capacidad de las administraciones locales, y sólo en un tercio de ellos se efectuaron diagnósticos de la capacidad de las organizaciones comunitarias. Fueron muy pocos los proyectos que llevaron a cabo estudios de referencia sobre la población pobre, aumentando así la posibilidad de no identificar debidamente a las personas muy pobres. La falta de estudios en este terreno plantea el riesgo de que,



durante la ejecución, las unidades de gestión de los programas se concentren en las personas que están más disponibles y que los verdaderos beneficiarios previstos queden en el anonimato. La evaluación temática sobre el proceso de descentralización puso de relieve que no se atribuía mucha importancia a la existencia de un entorno normativo favorable a los pobres, con el resultado de que numerosos proyectos se llevaron a cabo en un entorno no propicio.

76. El modelo operativo por el que se rige el FIDA en materia de ejecución presenta diversas limitaciones:
- a) Los gerentes no evalúan los proyectos en función de la gestión de riesgos. Por ejemplo, la falta de un entorno normativo en pro de los pobres es un factor de riesgo, al igual que lo es la ausencia de experiencia previa en materia de ejecución —como se analiza en el párrafo 43 del presente informe—, o también la escasa capacidad institucional de los organismos gubernamentales y las organizaciones comunitarias. Al no existir evaluaciones sobre la gestión de riesgos, todos los proyectos se supervisan casi del mismo modo, prescindiendo de su nivel de riesgos. No se realiza un seguimiento específico y minucioso de los riesgos más notables.
  - b) Los factores indispensables de éxito no se llegan a determinar o supervisar. La identificación de estos factores permite a la unidad de gestión de un programa saber qué es importante en un proyecto y, por consiguiente, lo que debe tratarse con más atención. La información sobre la marcha de esos factores revela a todos los interesados directos los resultados que se están logrando. Un número excesivo de factores indispensables es indicio de un proyecto demasiado complejo, que es precisamente una de las deficiencias señaladas en algunas evaluaciones en 2005.
  - c) No se garantiza la implantación de sistemas de SyE eficaces. En al menos 7 de los 11 proyectos evaluados en 2005, esos sistemas no producían información sobre el impacto. Esto puede atribuirse en parte a que los proyectos evaluados se habían diseñado antes de publicarse la *Guía para el SyE de proyectos*.<sup>17</sup> Aún así, estos hechos, después de tantos años de actividad, desacreditan al FIDA.
  - d) Los encargados de la gestión no dan seguimiento a los informes negativos sobre los resultados de los proyectos. Una constatación común a los informes de evaluación fue que las unidades de gestión de los programas ignoraban las recomendaciones y que los directivos operacionales del FIDA hacían muy poco por rectificar esta situación.

### C. Recomendaciones

77. En el presente informe se recomienda que el personal directivo del FIDA adopte una serie de medidas para mejorar las modalidades con que se diseñan y gestionan sus actividades con miras a obtener resultados mejores, un impacto mayor y una sostenibilidad más prolongada:
- a) Empezar un proceso de evaluación en función de la gestión de los riesgos a fin de determinar formas prudentes para tratar cuestiones como el tamaño y la complejidad de un proyecto, y la intensidad de supervisión. En este proceso deberían establecerse los criterios necesarios para evaluar los riesgos (por ejemplo, perfil de riesgos de un país, grado de innovación de un proyecto, intensidad de la experiencia del FIDA, etc.) y calcular un índice de riesgo que permita determinar si es necesario, y en qué medida,

<sup>17</sup> Estos indicadores pueden incluir los indicadores del impacto previstos también en el sistema de gestión de los resultados y el impacto.

gestionar el proyecto más de cerca. En su período de sesiones de septiembre de 2006, la Junta Ejecutiva aprobó los modelos revisados del programa sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP) y del informe y recomendación del Presidente para la presentación de proyectos, que prevén secciones sobre riesgos y gestión de riesgos que deberían servir de base para un sistema de gestión de riesgos más global. Este sistema es necesario para garantizar: i) que se incluya un volumen de información adecuado en las evaluaciones de los riesgos a nivel de país y de proyecto; ii) que el FIDA tome nota de los diversos niveles de riesgos y actúe ante ellos asignando recursos suficientes para abordarlos, y iii) que el FIDA adopte las decisiones y medidas correctivas necesarias cuando se plantean los problemas.

- b) Elaborar una lista de comprobación de gestión para tener la seguridad de que en el diseño se tratan todos los criterios que podrían considerarse factores indispensables de éxito. En la lista habría que señalarse si se han efectuado estudios de referencia sobre la población pobre, diagnósticos institucionales y análisis de situación del marco normativo de un gobierno, y si el diseño del proyecto incluye estrategias de salida.
  - c) Poner en marcha un procedimiento para elaborar planes de acción con un plazo determinado en que se propongan soluciones para los problemas identificados en los informes de supervisión o de otra índole, cuyo seguimiento incumbirá a los encargados de la gestión operacional.
  - d) Adaptar y utilizar más sistemáticamente la *Guía para el SyE de proyectos* del FIDA en el ámbito de todos los proyectos. A través de este sistema deberán adquirirse y analizarse los datos básicos que permitan a las unidades de gestión de los programas y a los asociados controlar la eficacia y el impacto de cada proyecto.
  - e) Reducir las "aspiraciones de diseño". Aunque a menudo la pobreza es una cuestión compleja, los diseños deberían ajustarse rigurosamente sólo a lo mínimo necesario. La complejidad debería referirse a la evaluación de los riesgos, especialmente con respecto a la experiencia anterior del FIDA en un país.
  - f) Determinar las modalidades de aumento de la capacidad en el marco de un proyecto. No puede pretenderse que los gerentes de los programas en los países sean expertos en diseño de componentes de aumento de la capacidad institucional si sus competencias fundamentales son el desarrollo rural, el diseño de proyectos y las innovaciones. El aumento de la capacidad y el fomento institucional exigen un nivel considerable de competencia profesional y años de experiencia. Esta labor resulta aún más difícil si se considera el entorno intercultural en que trabaja el FIDA. Dadas estas circunstancias, las opciones con mejores perspectivas consisten en contratar a un grupo básico de funcionarios que reúnan esas condiciones o establecer asociaciones con organizaciones con un buen historial en esta esfera.
78. Además, la OE recomienda que el FIDA celebre un debate amplio sobre los temas relacionados con la sostenibilidad para comprender mejor qué análisis adicionales se requieren para solucionar los problemas destacados en la EEI y diversos ARRI.
79. Por último, se recomienda a la Junta Ejecutiva que examine el experimento relativo a la puntuación prevista que se presenta en este ARRI y que informe al personal directivo y la OE a este respecto.

## Marco Metodológico para la evaluación de proyectos

1. El marco metodológico para la evaluación de proyectos consta de tres amplios criterios de evaluación: a) los resultados del proyecto; b) el impacto en la pobreza rural, y c) el desempeño de los asociados. Cada uno de ellos se divide a su vez en una serie de elementos o subcriterios (véase el gráfico en la página siguiente).
2. El primer criterio —**resultados del proyecto**— permite determinar la medida en que los objetivos del proyecto se corresponden con las prioridades de la población rural pobre y de otros interesados (pertinencia); el grado en que la intervención alcanza los objetivos (eficacia), y la medida de utilización económica de los recursos para obtener resultados concretos (eficiencia).
3. Con arreglo al segundo criterio —**impacto en la pobreza rural**— se evalúan los cambios que se han producido hasta la terminación del proyecto. El FIDA define el impacto en la pobreza rural como los cambios, deliberados o involuntarios, que las intervenciones del Fondo han ayudado a producir en la vida de los pobres de las zonas rurales, tal y como las perciben ellos y sus asociados en el momento de la evaluación. El impacto se ha dividido en seis esferas que los proyectos del FIDA abordan en mayor o menor grado, y los factores primordiales de la sostenibilidad, la innovación y la posibilidad de reproducción o ampliación del alcance, y la igualdad de género. Las seis esferas de impacto son las siguientes:
  - activos materiales y financieros;
  - activos humanos;
  - capital social y empoderamiento;
  - seguridad alimentaria;
  - medio ambiente y base de recursos colectivos, y
  - instituciones, políticas y marcos normativos.
4. Para cada una de las esferas de impacto existe una serie de preguntas clave que toda evaluación intenta contestar (véase el cuadro *infra*). Éstas y otras preguntas sirven de base para una evaluación coherente de los cambios en el capital social y el empoderamiento. La agrupación de estos interrogantes permite presentar informes referidos a los objetivos estratégicos del Fondo (véase el cuadro *infra*).
5. El tercer criterio —**desempeño de los asociados**— evalúa la actuación de los principales asociados en los proyectos: el FIDA, las instituciones cooperantes, los organismos gubernamentales encargados de la ejecución del proyecto, las ONG y las organizaciones comunitarias que participan en la ejecución, y los cofinanciadores del proyecto. También en este caso se formula una serie de preguntas que deben ser respondidas en las evaluaciones (véase el cuadro) para determinar la eficiencia con que el FIDA y sus asociados han identificado, preparado y supervisado el proyecto, y la contribución de cada uno al éxito del proyecto durante la ejecución.
6. En las evaluaciones de proyectos de 2005 se ha utilizado de nuevo una escala de calificación de seis puntos para cada criterio y subcriterio, basándose en el juicio conjunto de la población rural pobre, los asociados y los evaluadores, que normalmente se expresa en un taller al final de la evaluación. Las calificaciones resultantes se registraron en una matriz detallada que cubre todos los criterios de impacto. Este informe se basa en las calificaciones contenidas en las diversas matrices y en el análisis exhaustivo de los informes de evaluación.

Gráfico: Marco metodológico para la evaluación de proyectos



## Marco para la evaluación de proyectos: esferas de impacto

| Esferas principales de impacto  | Preguntas esenciales para evaluar el impacto en las comunidades rurales abarcadas en el proyecto (cambios a los que ha contribuido el proyecto))   | Objetivo del Marco Estratégico o del FIDA | Objetivo de desarrollo del Milenio |
|---|--|---|------------------------------------|
| <b>I.</b><br><b>Activos materiales y financieros</b>                        | ¿Se han registrado cambios en los activos materiales de los hogares (tierra de labranza, agua, ganado, árboles, equipo, etc.)?   | 2   |                                    |
|   | ¿Se han registrado cambios en otros activos de los hogares (casas, bicicletas, aparatos de radio, otros bienes duraderos, etc.)?   |   | Pobreza y hambre                   |
|   | ¿Se han registrado cambios en la infraestructura y en el acceso de la población a los mercados (transporte, caminos, almacenamiento, servicios de comunicación, etc.)?   | 3   |                                    |
|   | ¿Se han registrado cambios en los activos financieros de los hogares (ahorro y deuda)?   |   | Pobreza y hambre                   |
| <b>II.</b><br><b>Activos humanos</b>  | Se han registrado cambios en el acceso de la población rural a los servicios financieros (crédito, ahorro, seguros, etc.)?   | 3   |                                    |
|   | ¿Se han registrado cambios en el acceso de la población al agua potable?   |   | Medio ambiente (incl. agua)        |
|   | ¿Se han registrado cambios en el acceso a los servicios básicos de salud y de prevención de enfermedades?  |   | Enfermedad                         |
|   | ¿Se han registrado cambios en la incidencia de la infección por el VIH?  |   | Enfermedad                         |
|   | ¿Se han registrado cambios en la tasa de mortalidad materna?   |   | Tasa de mortalidad                 |
|   | ¿Se han registrado cambios en el acceso a la enseñanza primaria?   |   | Enseñanza primaria                 |
| <b>III.</b><br><b>Capital social y empoderamiento</b>                       | ¿Se han registrado cambios en la matriculación de las niñas en la escuela primaria?  |   | Enseñanza primaria                 |
|   | ¿Se han registrado cambios en la carga de trabajo de las mujeres y los niños?  |   |                                    |
|   | ¿Se han registrado cambios en la tasa de alfabetización de adultos o en el acceso a la información y los conocimientos?  | 1   |                                    |
|   | ¿Se han registrado cambios en las organizaciones e instituciones de la población rural?  | 1   |                                    |
|   | ¿Se han registrado cambios en la cohesión social y la capacidad local de autoayuda de las comunidades rurales?   | 1   |                                    |
| <b>IV.</b><br><b>Seguridad alimentaria (producción, ingresos y consumo)</b> | ¿Se han registrado cambios en la igualdad de género o en las condiciones de la mujer?  |   | Desigualdad de género              |
|   | ¿Se ha sentido la población rural con una mayor capacidad de acción al tratar con las autoridades públicas locales y nacionales y los asociados en el desarrollo? (¿Interviene más decididamente en el proceso de adopción de decisiones?) | 1   |                                    |
|   | ¿Se ha sentido la población rural con una mayor capacidad de acción en el mercado? ¿Ha conseguido un mayor control del suministro de insumos y de la comercialización de sus productos?  | 1   |                                    |
|   | ¿Se han registrado cambios en el estado nutricional de los niños?  |   | Pobreza y hambre                   |
| <b>V.</b><br><b>Medio ambiente y base de recursos colectivos</b>            | ¿Se han registrado cambios en la seguridad alimentaria de los hogares?   |   | Pobreza y hambre                   |
|   | ¿Se han registrado cambios en la tecnología y las prácticas agrícolas?   | 2   |                                    |
|   | ¿Se han registrado cambios en la frecuencia de las situaciones de escasez de alimentos?  |   | Pobreza y hambre                   |
| <b>VI.</b><br><b>Instituciones, políticas y marcos normativos</b>           | ¿Se han registrado cambios en la producción agrícola (superficie, rendimiento, componentes de la producción, etc.)?  | 2   |                                    |
|   | ¿Se han registrado cambios en la situación de la base de recursos naturales (tierra, agua, bosques, pastos, pesca, etc.)?  |   | Medio ambiente (incl. agua)        |
| <b>VI.</b><br><b>Instituciones, políticas y marcos normativos</b>           | ¿Se han registrado cambios respecto de los riesgos ambientales?  |   | Medio ambiente (incl. agua)        |
|   | ¿Se han registrado cambios en las instituciones financieras rurales?   | 3   |                                    |
|   | ¿Se han registrado cambios en las instituciones públicas y en el suministro de servicios a escala local?   | 1   |                                    |
|   | ¿Se han registrado cambios en las políticas nacionales o sectoriales que afectan a la población rural pobre?   | 1, 3                                      |                                    |
|   | ¿Se han registrado cambios en el marco normativo que afecta a la población rural pobre?  | 1, 2, 3                                   |                                    |
|   | ¿Se ha registrado algún otro tipo de cambio en las instituciones y las políticas?  |   |                                    |

## Metas de los programas en los países y de los proyectos individuales evaluados

### Metas de las estrategias por países

1. Las metas y los objetivos de las tres estrategias por países se resumen a continuación:
  - i) En Bangladesh, la meta era promover organizaciones comunitarias de base gestionadas autónomamente que favorecieran la creación y la sostenibilidad de instituciones rentables y viables y potenciaron asimismo la capacidad de acción de la población rural pobre, lo que se traducía en los objetivos siguientes:
    - a) reforzar la capacidad de los pobres y sus organizaciones;
    - b) fomentar el acceso a los recursos naturales y la tecnología, y
    - c) aumentar el acceso a los servicios financieros.
  - ii) En México, la estrategia contenida en el COSOP de 1999 se refería a fortalecer la capacidad de acción de los grupos productores, para lo cual se proponían los siguientes elementos estratégicos básicos:
    - a) promoción y consolidación de organizaciones comunitarias de pequeños productores, grupos de mujeres, tierras comunales y comunidades indígenas, y
    - b) apoyo constante al sector campesino, los hogares de pequeños productores, los miembros de los ejidos y las comunidades indígenas, etc.

Debía hacerse mayor hincapié en la producción de cereales básicos para el consumo propio y la divulgación de tecnología mejorada, aunados a la diversificación de los productos.

La estrategia de 1999 sucedió a una estrategia general elaborada en 1992 que se centraba en el desarrollo de los pequeños productores rurales y en el aumento de la capacidad productiva de los pobres.
  - iii) En Rwanda, la meta era promover nexos justos y eficientes con los mercados, desarrollar sistemas financieros rurales, ampliar el acceso a la tierra y el agua y mejorar su ordenación, y crear un sistema mejorado de gestión de los conocimientos, la información y la tecnología.

## Metas de los proyectos e ingresos per cápita de las poblaciones beneficiarias

2. A continuación se enumeran las metas de cada proyecto evaluado.

| Proyecto  | Metas   |
|---|---|
| <b>China:</b> Proyecto de Desarrollo Agrícola Integrado en Anhui Sudoccidental  | Reducir los déficit agudos de alimentos de 123 400 hogares, el 80% de los cuales eran pobres o muy pobres (10%-15%), utilizando como mecanismo principal el microcrédito, para beneficiar al 77%-78% de todos los hogares y el 91% de los hogares destinatarios, con una tasa de recuperación global del 85%.   |
| <b>Uganda:</b> Programa de Apoyo al Desarrollo a Nivel de Distrito  | Reducir la pobreza crónica de 51 000 hogares pobres económicamente activos mediante el incremento de los ingresos rurales, el mejoramiento de las condiciones de salud, la seguridad alimentaria y la nutrición, la participación de los agricultores en las actividades agrícolas comerciales y la mejora de la gobernanza local.  |
| <b>Ghana:</b> Proyecto de Desarrollo Agrícola de la Región Superior-Occidental  | Aumentar la seguridad alimentaria y los ingresos de 20 000 hogares de pequeños productores pobres en una zona en la que el 84% de los habitantes vivía en condiciones de pobreza.   |
| <b>Ghana:</b> Proyecto de Conservación de Tierras y Rehabilitación de Pequeñas Explotaciones Agrícolas en la Región Nororiental t | Empoderar a las poblaciones rurales pobres para que accedieran a servicios tecnológicos mejorados y al crédito en una región donde el 88% de la población vivía en la pobreza, focalizándose en las comunidades y abarcando todos los hogares de la comunidad prevista.   |
| <b>India:</b> Proyecto de Gestión de los Recursos Comunitarios en Tierras Altas de la Región Nororiental                          | Mejorar los medios de vida de los grupos vulnerables de manera sostenible mediante una mejor ordenación de sus recursos naturales, centrándose en los hogares con fincas pequeñas que dependen de la agricultura migratoria y el cultivo de secano, y prestando especial atención a los grupos desfavorecidos y vulnerables.  |
| <b>Mongolia:</b> Proyecto de Reducción de la Pobreza Rural en Arhangai  | Reducir la pobreza rural mediante la distribución de ganado a los hogares de pastores pobres y muy pobres, la realización de actividades generadoras de ingresos y el desarrollo de la producción hortícola.  |
| <b>Guinea:</b> Programa de Rehabilitación Agrícola y Desarrollo Local de Fouta Djallon  | Incrementar los rendimientos y la distribución de cultivos y ganado a 145 000 personas en una zona en la que el 50% de la población vivía en la pobreza; estimular la participación de las comunidades en la ordenación de los recursos mediante prácticas de conservación del suelo; incrementar la participación de las mujeres en los procesos de toma de decisiones; mejorar los caminos, y poner en práctica actividades viables de microcrédito autoadministrado. |
| <b>Mozambique:</b> Proyecto de Desarrollo Agrícola de Niassa  | Aumentar los niveles de ingresos, empleo y seguridad alimentaria de 45 000 hogares agrícolas pobres en dos distritos.   |
| <b>República Bolivariana de Venezuela:</b> Proyecto de Desarrollo de Comunidades Rurales Pobres                                   | Mejorar las condiciones de vida de los pequeños productores rurales pobres fomentando su participación en el desarrollo local, y aumentar sus ingresos agrícolas.   |
| <b>México:</b> Proyecto de Desarrollo Rural de las Comunidades Mayas de la Península del Yucatán                                  | Mejorar los niveles de ingresos y las condiciones de vida del grupo-objetivo y reducir los riesgos y la vulnerabilidad de las familias que enfrentaban situaciones adversas; reforzar el desarrollo de las instituciones locales para que pudieran administrar servicios técnicos de apoyo financiero para la producción y el comercio, y establecer mecanismos que favorecieran la distribución equitativa a los beneficiarios del proyecto.                           |
| <b>Marruecos:</b> Proyecto de Desarrollo Rural de Tafilalet y Dades   | Aumentar los rendimientos mediante un mayor abastecimiento de agua; aumentar la superficie de tierra de regadío; incrementar los rendimientos de los pastos al tiempo que se protege el medio ambiente; proteger las aldeas y las redes de riego de la desertificación; construir instalaciones públicas rurales, y promover el desarrollo social y económico de la mujer.  |

## Tiempo transcurrido entre la aprobación y la efectividad de los préstamos y retrasos

| Proyecto/<br>programa                               | Aprobación del<br>préstamo | Efectividad del<br>préstamo | Tiempo<br>transcurrido<br>(meses) | Fecha de<br>terminación<br>prevista | Fecha de<br>terminación<br>real | Meses<br>de<br>retraso | Supervisión   |
|---|----------------------------|-----------------------------|-----------------------------------|-------------------------------------|---------------------------------|------------------------|---|
| <b>China</b>  | Enero 1997                 | Diciembre 1997              | 3                                 | Diciembre 2002                      | Junio 2004                      | 18                     | UNOPS   |
| <b>Ghana</b>  | Abril 1999                 | Enero 2000                  | 8                                 | Junio 1997                          | Junio 1997                      | 0                      | UNOPS   |
| <b>Ghana</b>  | Septiembre 1995            | Marzo 1996                  | 6                                 | Septiembre 2003                     | Junio 2004                      | 9                      | UNOPS   |
| <b>Guinea</b>                                       | Febrero 1997               | Septiembre 1998             | 18                                | Diciembre 1995                      | Junio 1996                      | 6                      | UNOPS   |
| <b>India</b>  | Abril 1997                 | Febrero 1999                | 22                                | Marzo 2004                          | Marzo 2008                      | 48                     | UNOPS   |
| <b>México</b>                                       | Diciembre 1995             | Noviembre 1997              | 23                                | Diciembre 2001                      | Diciembre 2004                  | 36                     | UNOPS   |
| <b>Mongolia</b>                                     | Abril 1996                 | Diciembre 1996              | 8                                 | Junio 2003                          | Diciembre 2003                  | 6                      | UNOPS   |
| <b>Marruecos</b>                                    | Abril 1994                 | Marzo 1995                  | 11                                | Diciembre 2001                      | Diciembre 2003                  | 24                     | Fondo Árabe<br>para el<br>Desarrollo<br>Económico y<br>Social (FADES) |
| <b>Mozambique</b>                                   | Abril 1994                 | Octubre 1994                | 6                                 | Diciembre 2002                      | Diciembre 2005                  | 36                     | Banco Mundial/<br>UNOPS   |
| <b>Uganda</b>                                       | Septiembre 1998            | Mayo 2000                   | 21                                | Diciembre 2004                      | Junio 2006                      | 18                     | FIDA/UNOPS  |
| <b>Venezuela<br/>(República<br/>Bolivariana de)</b> | Septiembre 1996            | Junio 1998                  | 19                                | Junio 2004                          | Diciembre 2007                  | 42                     | Corporación<br>Andina de<br>Domento (CAF)                             |
| <b>Media</b>  |                            |                             |                                   |                                     |                                 |                        |   |

Nota: China: Proyecto de Desarrollo Agrícola Integrado en Anhui Sudoccidental  
 Ghana: Proyecto de Conservación de Tierras y Rehabilitación de Pequeñas Explotaciones Agrícolas en la Región Nororiental – Fase II  
 Ghana: Proyecto de Desarrollo Agrícola de la Región Superior-Occidental  
 Guinea: Programa de Rehabilitación Agrícola y Desarrollo Local de Fouta Djallon  
 India: Proyecto de Gestión de los Recursos Comunitarios en Tierras Altas de la Región Nororiental  
 México: Proyecto de Desarrollo Rural de las Comunidades Mayas de la Península del Yucatán  
 Mongolia: Proyecto de Reducción de la Pobreza Rural en Arhangai  
 Marruecos: Proyecto de Desarrollo Rural de Tafilalet y Dades  
 Mozambique: Proyecto de Desarrollo Agrícola de Niassa  
 Uganda: Programa de Apoyo al Desarrollo a Nivel de Distrito  
 Venezuela (República Bolivariana de): Proyecto de Desarrollo de Comunidades Rurales Pobres



## Resumen de las conclusiones

El análisis del capital social y el empoderamiento arrojó una serie de observaciones, de las cuales se exponen a continuación las más importantes:

- i) En la evaluación temática sobre el proceso de descentralización en África oriental se señaló que el diálogo sobre políticas figuraba entre los objetivos de tan solo 12 proyectos y se concluyó que no se atribuía mucha importancia a la existencia de un entorno normativo favorable a los pobres. El empoderamiento no fue un centro de atención prominente en los tres programas en los países examinados en el ARRI, que por el contrario se concentraban en la participación. Como consecuencia, los proyectos se pusieron en marcha con “escaso entusiasmo” hacia el tema del empoderamiento.
- ii) Con frecuencia, los beneficios de los proyectos no llegaron eficazmente a las personas muy pobres. Las organizaciones independientes de los gobiernos, como las ONG, podrían prestar asistencia a esas personas para que adquieran mayor capacidad de acción. ONG de reconocido prestigio podrían ayudarlas a reivindicar sus derechos ante los departamentos públicos y, ante la falta de sistemas de SyE fiables, podrían ayudar a los encargados de la gestión de los proyectos a cerciorarse de que las actividades benefician debidamente al grupo previsto.
- iii) En la evaluación sobre el proceso de descentralización se constató que los organismos gubernamentales eran el eslabón débil de la sostenibilidad de los productos de un proyecto. Este hecho afecta en particular a la esfera del capital social y empoderamiento.
- iv) A raíz de investigaciones del FIDA en África occidental<sup>18</sup> se comprobó que las comunidades abarcadas por el modelo de desarrollo impulsado por la comunidad solían dar máxima prioridad a necesidades sociales muy básicas, como el abastecimiento de agua potable y los servicios de salud, y a renglón seguido a las actividades generadoras de ingresos, una vez que se hubiesen atendido esas necesidades. Es más probable que esas últimas actividades favorezcan en mayor medida a las personas bien establecidas que a los pobres. La conclusión es que las comunidades muy pobres tratan ante todo de satisfacer sus necesidades básicas, lo cual aporta beneficios a las personas pobres y no pobres por igual.
- v) En un estudio restringido de proyectos participativos del FIDA evaluados en 2004 y 2005 se observó que en ninguno de ellos se había efectuado un diagnóstico de la capacidad de las administraciones locales, un tercio lo había hecho con respecto a la capacidad de las organizaciones comunitarias y muy pocos habían llevado a cabo estudios de referencia de la población pobre. En las evaluaciones se puso de manifiesto que el fortalecimiento institucional de los organismos gubernamentales había resultado moderadamente insatisfactorio, las organizaciones comunitarias habían adquirido la autosuficiencia al término de los proyectos sólo en el 20% de ellos y un número exiguo de proyectos beneficiaba efectivamente a los pobres. Una conclusión fue que si el diseño de un proyecto carece de una labor preliminar exhaustiva, el proyecto se ve afectado sobre todo en su sostenibilidad.

---

<sup>18</sup> Pantanali, R.: *IFAD Community-Based Projects in West Africa: Review of Project Designs, Policy and Performance*, borrador de informe, FIDA, 2004, p. 36.

- vi) Los resultados de la muestra de proyectos de desarrollo basado en la comunidad fueron muy superiores a los del grupo de control de proyectos no participativos en cuanto a eficacia, eficiencia, sostenibilidad, innovación y reproducción, así como respecto del impacto en el capital social y el empoderamiento y en la influencia en las instituciones.
- vii) La muestra de proyectos evaluados en los que se habían utilizado enfoques participativos o basados en la comunidad obtuvieron resultados mejores que una muestra de proyectos del Banco Mundial con respecto a la eficacia y el impacto institucional, pero peores en cuanto a la sostenibilidad. Es posible que ello se deba a la escasez de estrategias de salida y de los conocimientos aplicados para determinar el tiempo necesario para que una organización comunitaria alcance la autosuficiencia teniendo en cuenta sus circunstancias específicas.

Calificaciones del impacto de los proyectos—Comparación de tres calendarios de los proyectos

