

Signatura: EB 2007/92/R.45/Rev.1
Tema: 16
Fecha: 13 diciembre 2007
Distribución: Pública
Original: Inglés

S



Dar a la población rural
pobre la oportunidad
de salir de la pobreza

Autoevaluación del Mecanismo Flexible de Financiación

Junta Ejecutiva — 92º período de sesiones
Roma, 11 a 13 de diciembre de 2007

Para **aprobación**

Nota para los Directores Ejecutivos

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

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:

Theresa Rice

Asesor en Sistemas Operacionales

Tel.: (+39) 06 5459 2495

Correo electrónico: t.rice@ifad.org

Shyam Khadka

Gerente Superior de la Cartera

Tel.: (+39) 06 5459 2388

Correo electrónico: s.khadka@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

Índice

| | |
|---|------------|
| Abreviaturas y siglas | ii |
| Recomendación de aprobación | iii |
| I. Introducción | 1 |
| II. Antecedentes y objetivos | 1 |
| III. Elementos operativos clave del MFF | 2 |
| IV. Características de la cartera del MFF | 2 |
| V. Metodología de evaluación | 3 |
| VI. Evaluación de la eficacia del proceso del MFF | 4 |
| A. Objetivos del MFF | 4 |
| B. Elementos operativos | 6 |
| VII. Eficiencia de la cartera enmarcada en el MFF | 8 |
| VIII. Conclusiones | 9 |
| | |
| Apéndices | |
| I. Characteristics of the FLM portfolio | 1 |
| (Características de la cartera financiada con arreglo al MFF) | |
| II. Efficiency of the FLM portfolio | 2 |
| (Eficiencia de la cartera financiada con arreglo al MFF) | |

Abreviaturas y siglas

| | |
|------|--|
| GPP | gerente del programa en el país |
| MF | Mecanismo Flexible de Financiación |
| SyE | seguimiento y evaluación |
| PBAS | sistema de asignación de recursos basado en los resultados |
| OE | Oficina de Evaluación |

Recomendación de aprobación

Se recomienda que la Junta Ejecutiva apruebe lo siguiente:

- i) que se mantenga la financiación mediante el Mecanismo Flexible de Financiación (MFF) en los 16 proyectos aprobados con arreglo a este mecanismo;
- ii) que no se apruebe ningún proyecto nuevo en el marco del MFF, y
- iii) que las características positivas más importantes del MFF se incorporen al diseño de los proyectos del FIDA.

Autoevaluación del Mecanismo Flexible de Financiación

I. Introducción

1. En septiembre de 1998, la Junta Ejecutiva del FIDA aprobó un nuevo mecanismo de financiación para los proyectos del FIDA denominado Mecanismo Flexible de Financiación (MFF) (EB 98/R.9/Rev.1).¹ Entre diciembre de 1998 y diciembre de 2002 se aprobaron 20 proyectos con arreglo al MFF en 18 países. A fin dar al FIDA la posibilidad de extraer enseñanzas de esta experiencia, la Junta Ejecutiva, en su 76º período de sesiones de septiembre de 2002, decidió que el número de proyectos financiados con arreglo al MFF se limitaría a los ya aprobados o en tramitación. Se decidió además que la Oficina de Evaluación (OE) efectuaría una evaluación de esos proyectos en 2004. Las decisiones posteriores relativas a proyectos financiados con arreglo al MFF se adoptarían en función de los resultados de esta evaluación. En 2005, la Junta Ejecutiva ratificó la recomendación formulada por el Comité de Evaluación (EB 2005/85.R.8) de: i) suprimir la evaluación del MFF del programa de trabajo de la OE, y ii) pedir a la dirección del FIDA que realizara una autoevaluación exhaustiva del instrumento del MFF y presentara a la Junta un informe con sus observaciones y conclusiones.

II. Antecedentes y objetivos

2. El MFF se fundamenta en la importancia general atribuida a final de los años noventa a dos requisitos previos, que se consideraban indispensables para una mayor eficacia e impacto de los proyectos de desarrollo a nivel de base:
 - i) descentralizar los procesos decisorios a nivel local mediante procesos de fomento institucional y empoderamiento, y ii) adoptar procesos participativos adecuados que involucraran a todos los interesados directos. También se reconoció que para prestar el apoyo debido a esos procesos se requería más tiempo que el asignado habitualmente al período de duración de los préstamos, así como un enfoque distinto para el diseño y la ejecución. En el enfoque en cuestión debía tenerse en cuenta que el éxito de las actividades de fomento institucional y participación de los beneficiarios podía conseguirse sólo si los proyectos se consideraban “un proceso de diseño, ejecución y evaluación de carácter iterativo y en continua evolución”.²
3. Los objetivos de este nuevo instrumento de préstamo consistían en:
 - i) reforzar la participación de los beneficiarios mediante un proceso de diseño continuo y evolutivo que permitiera a los proyectos del FIDA aprender de la experiencia práctica;
 - ii) alargar el período de ejecución a 10-12 años a fin de disponer de un marco temporal más realista para afianzar los procesos de fortalecimiento institucional y aumento de la capacidad e incrementar sus posibilidades de sostenibilidad;
 - iii) aumentar la flexibilidad del diseño y la ejecución con objeto de responder a los cambios en las necesidades y prioridades y aprovechar el aprendizaje práctico o la experiencia adquirida durante la ejecución;
 - iv) en ausencia de supervisión directa, potenciar la participación y contribución del personal del FIDA durante la ejecución, y
 - v) mejorar los servicios prestados por el FIDA a sus Estados Miembros mediante la diversificación de sus instrumentos financieros.

¹ Denominado “documento de antecedentes del MFF” en el presente documento.

² Mecanismo Flexible de Financiación (EB 98/64/R.9/Rev.1).

III. Elementos operativos clave del MFF

4. En el documento de antecedentes del MFF se definen los siguientes elementos operativos que distinguen los proyectos financiados con arreglo al mecanismo de aquéllos financiados mediante préstamos tradicionales:
- i) **Diseño de proyectos.** Al igual que en los restantes proyectos financiados por el FIDA, la meta general, los objetivos de desarrollo a largo plazo y el impacto previsto en materia de desarrollo se especifican claramente en la etapa inicial del diseño. En el marco del MFF, se presta particular atención al diseño de los instrumentos de programación y toma de decisiones, las modalidades de gestión y la elaboración de métodos participativos que aseguren una integración constante de la experiencia y las nuevas prioridades.
 - ii) **Identificación de actividades en ciclos.** Los proyectos financiados con arreglo al MFF siguen un proceso de diseño cíclico a lo largo de un período ampliado de ejecución. A diferencia de los préstamos estándar, las actividades, los objetivos materiales y los costos encuadrados en el MFF se especifican para el primer ciclo únicamente. Los ciclos subsiguientes se diseñan teniendo en cuenta las conclusiones de las revisiones entre ciclos y la experiencia del personal de los proyectos.
 - iii) **Elementos activadores.** Para determinar si un proyecto va camino de conseguir la meta general y los objetivos de desarrollo se utilizan una serie de elementos activadores o indicadores críticos convenidos. La consecución tanto de los objetivos materiales como normativos (elementos activadores) es esencial para pasar de un ciclo a otro. No se autoriza la entrega de ningún tramo sucesivo de los fondos del préstamo a menos que se hayan cumplido debidamente estas condiciones previas.
 - iv) **Evaluaciones conjuntas periódicas.** Al final de cada ciclo, el FIDA, la institución cooperante y el Gobierno llevan a cabo una evaluación conjunta, cuya finalidad es verificar si se han cumplido las condiciones previas —o elementos activadores—. Tales evaluaciones desempeñan asimismo una importante función de salvaguardia al asegurar que los recursos se administren debidamente en el contexto de una mayor flexibilidad de diseño y presupuesto.
 - v) **Seguimiento y evaluación.** Dado que el funcionamiento satisfactorio del sistema de seguimiento y evaluación (SyE) de un proyecto es una condición previa para proceder al segundo ciclo y los ciclos sucesivos, se partió del supuesto de que los sistemas adecuados se desarrollarían en un momento anterior.
 - vi) **Salvaguardias.** Entre las salvaguardias que permiten cerciorarse de que el MFF funciona eficazmente figuran los elementos activadores y las evaluaciones periódicas que se han mencionado anteriormente, así como una función más importante del sistema de SyE. También se seguirían observando los procedimientos tradicionales de programación y control (planes operativos anuales y auditorías financieras anuales).

IV. Características de la cartera financiada con arreglo al MFF

5. Entre diciembre de 1998 y diciembre de 2002 se aprobaron 20 proyectos con arreglo al MFF en 18 países, por un monto total de préstamos de USD 332,27 millones. Los proyectos se referían a los países siguientes:
- i) **África Occidental y Central:** Cabo Verde, Guinea, Malí, el Níger y Santo Tomé y Príncipe;
 - ii) **África Oriental y Meridional:** Malawi, Rwanda y la República Unida de Tanzania;

- iii) **Asia y el Pacífico:** Bangladesh, Bhután, la India (dos proyectos), Indonesia (dos proyectos) y Nepal;
 - iv) **América Latina y el Caribe:** Guatemala, Haití y Nicaragua, y
 - v) **Cercano Oriente y África del Norte:** el Líbano y el Sudán.
6. De esos 20 proyectos, uno se canceló antes de la fecha de efectividad (el Líbano³), otro se canceló sin que se produjeran desembolsos (Indonesia⁴), y otro más se transformó en proyecto financiado mediante un préstamo estándar antes de la revisión del primer ciclo (Bhután⁵). La presente evaluación se basa en los restantes 17 proyectos comprendidos en el MFF, que corresponden a cerca del 9% de los 191 proyectos de la cartera actual.⁶ En el apéndice I se proporcionan los datos y características fundamentales de los proyectos en cuestión.
 7. El período de ejecución de los 17 proyectos oscila entre siete y 12 años. En promedio, el período de ejecución es de poco menos de 10 años, y los proyectos financiados con arreglo al MFF llevan en efectividad algo menos que seis años (5,8 años), es decir, que ha transcurrido cerca del 60% del período de ejecución previsto. La mayor parte de los proyectos comprende tres ciclos de tres o cuatro años, y cuatro de ellos únicamente dos ciclos. Casi todos prevén de cinco a 10 elementos activadores para pasar al segundo ciclo y, en cuatro casos, más de 10. Al 30 de septiembre de 2007 había finalizado la primera revisión entre ciclos de los 17 proyectos y había concluido la segunda revisión entre ciclos de dos proyectos (Cabo Verde y Malí).
 8. Se aprobó el segundo ciclo de todos los proyectos con excepción del Programa de Desarrollo de los Servicios Financieros Rurales, en el Níger. En la evaluación conjunta se recomendó terminar anticipadamente este programa a causa de los escasos progresos en la consecución de sus objetivos de desarrollo, como lo demuestra el incumplimiento de varios de sus elementos activadores.
 9. Doce de los 17 proyectos son supervisados por la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS) y uno está supervisado y cofinanciado por el Banco Mundial (Nicaragua). Hay cuatro proyectos supervisados directamente por el FIDA (Haití, Indonesia, Malí y Nepal), dos de los cuales se aprobaron en el marco del programa de supervisión directa del Fondo (el de Malí y el Programa de Desarrollo Integrado Participativo en las Zonas de Secano en el Período Posterior a la Crisis, en Indonesia). Los proyectos en Haití y Nepal se asignaron a la supervisión directa del FIDA después de que la Junta Ejecutiva aprobara, en abril de 2007, una modificación de las modalidades de supervisión de determinados proyectos.

V. Metodología de evaluación

10. El propósito de la presente autoevaluación es comparar la eficacia y la eficiencia del MFF con la del instrumento de préstamo estándar adoptado por el FIDA. No se pretende evaluar los resultados de los proyectos sino únicamente el instrumento de

³ El préstamo se canceló debido a que las condiciones necesarias no se cumplieron antes de que transcurrieran 24 meses desde la firma del préstamo.

⁴ Después de la aprobación por la Junta Ejecutiva, el Gobierno modificó su política relativa al flujo de recursos externos del Gobierno central al local. El Gobierno central decidió prestar el préstamo del FIDA a Kalimantan oriental. Sin embargo, el gobierno local se rehusó a aceptar el préstamo del FIDA como préstamo del Ministerio de Finanzas y, en consecuencia, el préstamo se canceló sin que hubiera desembolsos.

⁵ En el primer ciclo, los progresos en la ejecución y el correspondiente desembolso de los recursos del préstamo superaron las previsiones. Habida cuenta de que los procedimientos previstos en el MFF no posibilitan un desembolso superior al monto asignado a un ciclo determinado, y a fin de asegurar un flujo ininterrumpido de los fondos y mantener el impulso logrado, se acordó modificar el proyecto enmarcado en el MFF en uno financiado mediante un préstamo estándar. Es de observar que el proyecto había cumplido la mayoría de los elementos activadores que le permitían pasar al segundo ciclo antes de que se decidiera modificarlo. Se informó de ello a la Junta Ejecutiva en septiembre de 2003 (documento EB 2003/79/R.23).

⁶ Al 30 de septiembre de 2007.

préstamo.⁷ En la evaluación se mide la **eficacia** del proceso del MFF en relación con sus objetivos, enunciados en el documento de antecedentes (véase el párrafo 3). Al evaluar la **eficiencia** de la cartera enmarcada en el MFF se consideraron las implicaciones para la cartera de préstamos y la gestión del programa, asimismo expuestas en el documento de antecedentes. Algunos indicadores de resultados de los préstamos financiados con arreglo al MFF se compararon con algunos préstamos estándar aprobados en el mismo período.

11. La autoevaluación, que se emprendió una vez concluida la primera revisión entre ciclos para todos los proyectos, comprendió un examen teórico de los documentos relativos al MFF, es decir el documento de antecedentes, las conclusiones preliminares presentadas a la Junta Ejecutiva en septiembre de 2002⁸, informes de las revisiones entre ciclos y documentos informativos presentados a la Junta. Se efectuaron entrevistas con 19 gerentes de programas en los países (GPP), el personal de otras divisiones competentes y grupos de expertos seleccionados. También se recabaron las opiniones del personal de las instituciones cooperantes a las que se había encomendado la supervisión de los proyectos comprendidos en el MFF.

VI. Evaluación de la eficacia del proceso del MFF

A. Objetivos del MFF

Procesos participativos

12. Los proyectos del FIDA están impulsados por la demanda. En principio, el MFF refuerza los procesos participativos y de aprendizaje práctico en favor de una mejor ejecución de los proyectos y una mayor participación de los beneficiarios. El hecho de que esto ocurra o no depende en buena parte de la calidad del diseño de los proyectos, de la medida en que promueve efectivamente dichos procesos, y de la capacidad y motivación de la unidad de coordinación de los proyectos para respaldar y adoptar estos procesos. En muchos casos, gracias a un enfoque programático participativo e impulsado por la demanda —junto con un proceso de diseño en constante evolución— se promovió un espíritu de aprendizaje práctico a todos los niveles, lo que contribuyó positivamente a los resultados de los proyectos.

Ampliación del período de ejecución

13. El estudio mostró que la ampliación del período de ejecución fue determinante para disponer de tiempo suficiente para el establecimiento, la consolidación y la sostenibilidad de los procesos de fortalecimiento institucional y empoderamiento. Esto quedó corroborado por el buen diseño de algunos proyectos enmarcados en el MFF, en el cual se había previsto el tiempo necesario para adaptar, perfeccionar y consolidar los distintos enfoques (Cabo Verde, Malí, la República Unida de Tanzania y Santo Tomé y Príncipe). Asimismo, dicha ampliación resultó muy valiosa en los países con instituciones débiles, que necesitaban disponer de más tiempo para fortalecer su capacidad (Guinea, Haití, la India [estado de Orissa], Malawi y Nepal). Al parecer, la ampliación del período de ejecución ha sido beneficiosa también en las situaciones posteriores a conflictos, como es el caso de los proyectos en Rwanda y el Sudán, donde el FIDA presta apoyo a procesos a largo plazo de fortalecimiento de las nuevas instituciones comunitarias y locales. Otros efectos positivos son: i) tiempo para elaborar y simplificar nuevos acuerdos de asociación a nivel local (Orissa, en la India), y ii) mayores oportunidades de emprender un diálogo sobre políticas más extenso y continuo en el país, lo que en última instancia incrementa la capacidad del FIDA para movilizar recursos (Nepal).

⁷ Las realizaciones y los resultados se exponen detalladamente en las notas informativas que se presentan a la Junta Ejecutiva después de las misiones de revisión entre ciclos.

⁸ "Informe sobre el estado del Mecanismo Flexible de Financiación" (documento EB 2002/76/R.8/Rev.1).

14. Aún queda por demostrar si un período de ejecución más prolongado agrega algún tipo de valor a la **sostenibilidad**. Tal vez no sea posible distinguir sus beneficios de los atribuibles a la ampliación de un enfoque gradual aunada a evaluaciones bien focalizadas en los ciclos cruciales de la ejecución.

Flexibilidad

15. La flexibilidad de diseño permitió ajustar los proyectos más rápidamente a la evolución de las circunstancias y responder a las nuevas oportunidades en materia de prioridades gubernamentales, asociaciones o desarrollo del mercado. Sin embargo, hubo casos en que el MFF no añadió más flexibilidad a la ejecución, principalmente porque el contenido de los ciclos se había definido en buena parte con anterioridad (Nepal, Nicaragua).
16. Hay opiniones divergentes sobre la contribución del MFF a la flexibilidad presupuestaria. La financiación mediante el préstamo no puede exceder del límite establecido para cada ciclo, lo que repercute negativamente en los progresos de la ejecución en caso de que los fondos se agoten antes de aprobarse el ciclo subsiguiente (Bhután). La flexibilidad presupuestaria se reduce aún más por el hecho de que la reasignación de los fondos está circunscrita al presupuesto de un ciclo determinado. Por otra parte, la definición de las categorías presupuestarias y los montos correspondientes al principio de cada ciclo permite asignar los fondos de categorías de bajo rendimiento a las que más los necesitan.

Participación del FIDA en la ejecución

17. En general, se ha constatado una mayor participación de una gama más diversificada de funcionarios del FIDA en la ejecución de los proyectos comprendidos en el MFF, pero no en la medida esperada. La mayoría de las misiones de revisión entre ciclos se caracterizaron por la participación de dos miembros del personal del FIDA, como mínimo, y más de tres en algunos otros. La presencia más numerosa de oficiales de préstamos y consejeros jurídicos se consideró sumamente útil; su participación en la revisión entre ciclos allanó el proceso de revisión, al permitir examinar de inmediato las cuestiones con los interesados directos nacionales y hallar soluciones con más facilidad. Además, las revisiones conjuntas favorecieron el aprendizaje práctico del personal del FIDA y contribuyeron a acercar más al Fondo al enfoque de equipo en el país. Con excepción de los proyectos supervisados directamente por el FIDA, los proyectos comprendidos en el MFF se supervisaron con la misma periodicidad de los proyectos financiados mediante préstamos estándar, es decir cerca de una vez al año. Los datos proporcionados a partir de las entrevistas sostenidas con los GPP indican que los proyectos financiados con arreglo al MFF no recibieron fondos adicionales para la supervisión o el apoyo a la ejecución.

Capacidad de atender a las necesidades de la clientela

18. Según la evaluación, el MFF dejó patente el empeño a más largo plazo del FIDA en colaborar con los gobiernos y las instituciones locales en calidad de asociados, en particular en los Estados más pequeños o que salían de una crisis. La flexibilidad inherente a los proyectos comprendidos en el MFF les permite adaptarse más rápidamente a los cambios en las prioridades de los países. La diferenciación de los ciclos favorece la participación en los proyectos de otros asociados, que pueden de este modo sincronizar su participación con sus propios ciclos presupuestarios. Por otra parte, el MFF no resulta muy adecuado si se consideran las nuevas pautas en la asistencia para el desarrollo, como los enfoques sectoriales y las estrategias conjuntas de asistencia.

B. Elementos operativos

Diseño de proyectos

19. El estudio confirmó que el MFF es más apropiado para los proyectos centrados en el fomento participativo a nivel de base y en los procesos de fortalecimiento institucional/empoderamiento de la población rural pobre, como es el caso de los proyectos de desarrollo impulsados por la comunidad (Cabo Verde, Guatemala, Haití, Malawi, Malí, Santo Tomé y Príncipe y el Sudán) o en los servicios financieros rurales (la India y la República Unida de Tanzania). En el caso de proyectos complejos, parece sobrecargar innecesariamente su ejecución con un gran número de componentes (en Bangladesh, la India e Indonesia). Según se observa en el estudio, al diseñar un proyecto con arreglo al MFF es preciso tener en cuenta tanto el tipo de proyecto como el contexto de cada país. En el documento de antecedentes del MFF estos aspectos se trataron marginalmente y en el proceso de examen interno no se analizaron suficientemente las razones que llevaron a seleccionar un instrumento de préstamo en lugar de otro.

Identificación de las actividades en ciclos

20. En la evaluación se constató que todos los proyectos comprendidos en el MFF preveían dos o más ciclos, y en la mayoría de los casos, tres. Se habían diseñado actividades pormenorizadas, incluidos sus presupuestos y objetivos, con respecto al primer ciclo y en unos pocos casos también para los ciclos subsiguientes. Los resultados de las actividades realizadas en el primer ciclo constituyen el fundamento para formular el segundo ciclo. En la evaluación se constató que allí donde el proyecto se basaba en un enfoque flexible y orientado a la demanda, los asociados en la ejecución ponían más atención en hacer bien las cosas, centrándose en los resultados y los objetivos de desarrollo y no meramente en las actividades. Asimismo se observó que la cuantía del préstamo que se asignara a un ciclo determinado no debía considerarse una suma fija sino ajustarse al ritmo de la ejecución.

Elementos activadores

21. Como se ha indicado, en el marco del MFF se establecen unos elementos activadores o indicadores críticos necesarios para pasar de un ciclo a otro del proyecto. Si bien en el documento de antecedentes del MFF se proporcionó una orientación general al respecto, no se observó un acuerdo sobre el número y el peso relativo de los indicadores cuantitativos o cualitativos o el nivel de detalle con que debían definirse. La evaluación puso de manifiesto lo siguiente:
- i) En algunos casos había un número excesivo de elementos activadores y no se definieron claramente los más importantes (cuatro proyectos presentaban más de 10 activadores y uno —en Rwanda— tenía 64)⁹.
 - ii) Sólo en algunos casos los elementos activadores permitían medir un proceso, por ejemplo, los resultados alcanzados en materia de desarrollo institucional. A menudo, dichos elementos guardaban relación con indicadores de los productos materiales que debían conseguirse en un determinado número de años.
 - iii) Los elementos activadores no medían siempre el nivel de resultados (o su calidad), sino únicamente el cumplimiento de una actividad específica, prescindiendo de si hubiese sido satisfactoria o no (por ejemplo, la puesta en marcha de un sistema de gestión financiera, sin determinar, no obstante, su buen funcionamiento).

⁹ En septiembre de 2004, la Junta Ejecutiva aprobó una revisión del alcance y los mecanismos de ejecución del Proyecto de Desarrollo de los Recursos Comunitarios y la Infraestructura en Umutara (Rwanda), a fin de: racionalizar los componentes del proyecto reduciendo su número de cinco a tres; ampliar la zona del proyecto pasando de los cuatro distritos iniciales a los ocho distritos que integran la provincia de Umutara; revisar las categorías del préstamo y reasignar los fondos en consecuencia, y poner a punto los elementos activadores para pasar del segundo al tercer ciclo, reduciendo el número de activadores necesarios de 32 a siete (EB 2004/82/R.13).

22. Pese a las deficiencias mencionadas, los elementos activadores se consideran el factor de mayor fuerza e importancia del MFF. De hecho, ayudan a los interesados directos a centrarse en las prioridades de desarrollo más importantes a fin de alcanzar el objetivo o los objetivos de desarrollo. La definición de indicadores críticos u objetivos intermedios contribuye apreciablemente a mejorar el desempeño de todos los asociados en la ejecución. Los elementos activadores pueden facilitar un enfoque de gestión orientado a los procesos y basado en los resultados (a diferencia del enfoque orientado a los productos), que se centra en el impacto cualitativo y no en la cantidad de productos. En Cabo Verde, por ejemplo, los elementos activadores fomentaron en todos los interesados directos la aplicación de un enfoque de gestión basado en los resultados. Como consecuencia, se creó una comisión regional de asociados que ha seguido recibiendo recursos considerables del Gobierno para ejecutar sus respectivos programas de reducción de la pobreza.

Evaluaciones conjuntas periódicas

23. El proceso de revisión entre ciclos suele comenzar con una autoevaluación efectuada por el proyecto, a lo que sigue una misión enviada por el FIDA sobre el terreno. Normalmente, la misión está integrada por funcionarios del Gobierno, el FIDA y consultores, y en ocasiones se asocian la institución cooperante y un posible cofinanciador. Casi siempre, las misiones de revisión entre ciclos se llevan a cabo en el último trimestre del último año del ciclo pertinente, lo que permite concluir por completo un proceso entre ciclos antes del inicio del ciclo siguiente. La revisión entre ciclos es un instrumento mucho más sólido que la revisión a mitad de período tradicional, porque el FIDA, los gobiernos y demás interlocutores revisan conjuntamente la marcha de los proyectos y acuerdan, en consecuencia, cualquier enmienda del convenio de préstamo.
24. En cuanto a la financiación de la revisión entre ciclos, en el documento de antecedentes del MFF se indica que "será conveniente asimismo desplazar algunos recursos del ciclo de diseño al apoyo a la ejecución, en correspondencia con la mayor atención que ha de asignarse a las labores de supervisión y a las evaluaciones periódicas". Sin embargo, este desplazamiento de recursos no ocurrió y en el proceso presupuestario no se efectuaron provisiones especiales para las revisiones en el marco del MFF.

Seguimiento y evaluación

25. En el documento de antecedentes del MFF se destaca la importancia del buen funcionamiento del sistema de SyE para los resultados generales de los proyectos, que es además un requisito previo para pasar al segundo ciclo y a los subsiguientes. No obstante, el SyE no se llegó a incluir como elemento activador de manera sistemática; por consiguiente, el mejoramiento esperado de los sistemas de SyE no se concretó necesariamente, y tampoco se prestó la debida atención al SyE durante el diseño o la ejecución. En el marco del Programa de Desarrollo Rural en Kordofán del Sur (Sudán), se estableció un sistema de SyE muy sólido, cuyo funcionamiento se sitúa muy por encima de la media. Este hecho recalca la necesidad de destinar un nivel suficiente de recursos financieros y de contratar a personal competente a fin de que los sistemas de SyE funcionen como es debido.

Salvaguardias

26. La terminación anticipada del programa en el Níger y la consolidación de los ciclos del programa en Guinea (cuyo número pasó de dos a tres) indican la eficacia de los elementos activadores y las evaluaciones conjuntas como procedimientos de salvaguardia. A pesar de ello, los procedimientos internos adoptados informalmente no surtieron el mismo efecto, debido a, entre otros factores, la falta de claridad respecto de la fecha límite en que debía exponerse la situación de los fondos al final de un ciclo determinado y tramitarse las enmiendas del convenio de préstamo. Para fijar la fecha límite y el comienzo (retroactivo) del nuevo ciclo se requieren unos

cinco o seis meses. En dicho período, no se puede dar comienzo a las actividades de un proyecto que habrán de financiarse en el segundo ciclo, por lo que es posible que se registre un déficit financiero si el proceso necesario para pasar de un ciclo a otro no se tramita rápidamente.

VII. Eficiencia de la cartera financiada con arreglo al MFF

27. En el mismo período en que se aprobaron los proyectos en virtud del MFF se aprobaron otros 83 proyectos financiados mediante préstamos estándar, lo que arroja un total de 100 proyectos entre diciembre de 1998 y abril de 2002. Los 83 proyectos constituyen un "grupo de comparación" para determinar la eficiencia de los proyectos financiados con arreglo al MFF. El período entre la aprobación de un préstamo y su efectividad fue casi el mismo en ambos grupos, es decir, poco más de 14 meses. Si bien no se dispone de los datos relativos a los costos de diseño¹⁰, el volumen medio de los proyectos comprendidos en el MFF fue superior en un 16% al de los demás proyectos financiados en el período, lo que indica una mejora de eficiencia en la relación entre el volumen de un préstamo y el costo de diseño. Conforme a lo previsto, los proyectos enmarcados en el MFF duran, por término medio, tres años más (o un 40%). Por ello no debe sorprender que la cuantía media de los préstamos por año de ejecución previsto para dichos proyectos sea un 16% menor. Del mismo modo, como se esperaba, el nivel de desembolso en el marco de los proyectos del MFF corresponde a cerca del 70% del registrado en el grupo de comparación. En los proyectos encuadrados en el MFF se preveía un desembolso menor en los años iniciales, que iría aumentando en los ciclos siguientes. En lo concerniente al costo de supervisión, aunque los costos anuales por cada dólar prestado son ligeramente inferiores en los proyectos financiados con arreglo al MFF, los cargos en concepto de supervisión se sostienen por más tiempo a causa de la mayor duración del período de ejecución. En el cuadro a continuación se cotejan algunos indicadores de eficiencia para los proyectos financiados con arreglo al MFF y para otros aprobados en el mismo período.

Cuadro

Cotejo entre los proyectos financiados con arreglo al MFF y el grupo de comparación

| Indicador | Proyectos financiados con arreglo al MFF | Proyectos del grupo de comparación |
|--|--|------------------------------------|
| Período entre aprobación y efectividad (meses) | 14,7 | 14,4 |
| Cuantía media de los préstamos (en millones de USD) | 17,1 | 14,7 |
| Duración media (años) | 9,7 | 6,9 |
| Cuantía de los préstamos/período de ejecución (en millones de USD) | 1,8 | 2,1 |
| Porcentaje de desembolsos (media) | 45,2 | 63,7 |
| Costos anuales de supervisión (miles de USD prestados ^a) | 14,7 | 17,8 |

^a Montos aprobados. Para ello se supone un costo medio anual de supervisión/apoyo a la ejecución de USD 120 000.

28. Aparentemente, no se produjeron los beneficios esperados en cuanto a mejoras en la eficiencia del servicio de los préstamos (enmiendas y reasignación de recursos). Hasta ahora, se ha seguido la práctica de *enmendar* los préstamos después de cada ciclo, lo que significa que la mayoría de los proyectos abarcados por el MFF se enmendarían al menos dos veces. Según los datos disponibles, los préstamos del FIDA se enmiendan 1,5 veces, por término medio. Asimismo, los hechos observados muestran que los préstamos enmarcados en el MFF se *reasignan* tan o incluso más frecuentemente que los préstamos estándar. El diseño del MFF prevé una reasignación al final de cada ciclo; además, en vista del método de "diseño

¹⁰ No se dispone de cifras de ese período relativas a los costos de diseño, aunque los datos anecdóticos no evidencian una variación excesiva de dichos costos entre los proyectos. Mediante la adopción del programa PeopleSoft se prevé poder contabilizar los costos de diseño y de ejecución por proyecto. Ahora bien, puesto que el sistema se ha puesto en marcha sólo recientemente, no existen datos suficientes para permitir una comparación significativa de los costos de ejecución a lo largo de todo el período.

variable" (en que se definen con menor exactitud los bienes u obras que deberán adquirirse o realizarse), es más probable que el límite para una categoría de gastos del préstamo se alcance antes que en un préstamo estándar y, por ende, que haga falta reasignar las distintas categorías.

VIII. Conclusiones

29. La presente evaluación del MFF ha mostrado que la introducción de un nuevo instrumento de préstamo que pudiese satisfacer las necesidades de un desarrollo a más largo plazo manifestadas por algunos Estados Miembros ha obtenido sólo un éxito parcial. También ha permitido constatar que los beneficios previstos en un principio no siempre eran realistas. La falta de recursos durante la ejecución, la ausencia de procedimientos (que regularon las revisiones entre ciclos, las reasignaciones, las fechas de cierre de los ciclos, etc.) y la prioridad institucional relativamente baja provocaron diversas deficiencias.
30. El instrumento de MFF se concibió hace casi 10 años. Desde entonces, la arquitectura de la ayuda internacional ha cambiado drásticamente; el énfasis en la apropiación y armonización nacional tiene una importancia directa para el MFF. También los nuevos requisitos para la concesión de préstamos adoptados en el FIDA (el sistema de asignación de recursos basado en los resultados [PBAS] y el marco de sostenibilidad de la deuda) afectan la pertinencia del MFF como futuro instrumento de financiación. En el caso de los países más pequeños, los límites de los préstamos establecidos con arreglo al PBAS no son suficientemente amplios para sostener un programa de 10 o 12 años. El MFF presenta características positivas muy importantes, que se incorporarán al diseño de los proyectos del FIDA, a saber:
 - i) La ampliación del período de ejecución en el contexto de la supervisión directa tendrá consecuencias presupuestarias reducidas. El aumento del período de ejecución, en particular en el caso de los países en que se ejecuta un solo proyecto, dejará patente el empeño del FIDA, facilitará al Fondo un período más extenso para el diálogo sobre políticas y servirá de apoyo a un enfoque más programático en los países. Esta disposición sólo se aplicará en casos concretos que estén justificados.
 - ii) El enfoque programático se sumará a los elementos activadores y las evaluaciones conjuntas en las etapas críticas de la ejecución de los proyectos. Los elementos activadores podrían aplicarse con éxito en los proyectos financiados en virtud del marco de sostenibilidad de la deuda. Como medida para brindar un apoyo de carácter más programático, convendría aprovechar los elementos activadores, así como una evaluación extensiva, en los programas que podrían financiarse durante dos ciclos del PBAS; así, por ejemplo, el primer ciclo del MFF de cinco años se financiaría con arreglo a un ciclo del PBAS, mientras que la financiación posterior enmarcada en el próximo ciclo del PBAS se presentaría a la Junta Ejecutiva teniendo en cuenta las conclusiones de una misión de evaluación conjunta/evaluación *ex ante*, lo que haría disminuir los costos de diseño y promovería una mayor previsibilidad de los flujos de ayuda.
 - iii) Una mayor diversidad de funcionarios del FIDA (incluido, aunque no únicamente, el personal de las oficinas del Contralor y del Consejero Jurídico General) tomará parte sistemáticamente en la supervisión y las revisiones a mitad de período en el ámbito del enfoque de equipo en el país —que se ensayó, con buenos resultados, durante la ejecución de proyectos del MFF— y a fin de impulsar el aprendizaje práctico.
 - iv) Se intensificará la prestación de asistencia a los países beneficiarios y proyectos para desarrollar y poner en marcha sistemas de SyE adecuados y eficaces.

- v) Se elaborarán directrices para el diseño de elementos activadores apropiados, a fin de velar por que éstos sean claros, mensurables desde el punto de vista cualitativo y cuantitativo, y estén orientados a los resultados, los procesos y la divulgación.
31. El nivel de apropiación relativamente bajo, en particular la ausencia de un "patrocinador" en la Sede, contribuyó a que no se delinearán con precisión las funciones y responsabilidades internas, lo que se tradujo en la falta de procedimientos detallados y un enfoque excesivamente burocrático en la aplicación del MFF. La dirección del FIDA reconoce las deficiencias de un mecanismo de seguimiento institucional tan estricto y ha emprendido un proceso de cambio que está bien definido y concebido, cuenta con recursos suficientes y se ejecuta con rigor y medidas de seguimiento adecuadas. El Plan de Acción del FIDA es muestra de ello. Entre los resultados más recientes figuran los siguientes:
- i) **Supervisión directa.** Se ha instituido una dependencia de apoyo encargada de ayudar al personal regional en las cuestiones relativas a los desembolsos. Se han publicado directrices en materia de supervisión que, entre otras cosas, establecen los requisitos de supervisión y aclaran algunos aspectos de procedimiento.¹¹ Se ha instituido un programa de capacitación de una semana para que el personal se familiarice con tales requisitos.
 - ii) **Presencia en los países.** Se ha establecido un grupo de trabajo interdepartamental bajo los auspicios del Presidente Adjunto encargado del Departamento de Administración de Programas, el cual deberá elaborar un plan de actividades detallado.
 - iii) **Mejora y garantía de la calidad.** Está por emprenderse un nuevo proceso de mejora de la calidad con una visión más global de los proyectos y programas. Se han definido con claridad los mecanismos de seguimiento correspondientes.

¹¹ Han de considerarse conjuntamente con el Manual de Operaciones para la Administración de Préstamos y Donaciones.

Characteristics of the FLM portfolio

| Div. | Country | Project Name | Board Approval | Loan Effectiveness | Project Completion Date | IFAD Loan (US\$ million) | Implementation period (years) | No. of cycles (orig.) | Cycles | No. of triggers (1st cycle) | Current cycle | CI |
|-------------------------------|---------------|-----------------------------|----------------|--------------------|-------------------------|--------------------------|-------------------------------|-----------------------|---------|-----------------------------|---------------|-------|
| PA | Cape Verde | PLPR | 09-Sep-99 | 14-Jul-00 | 30-Sep-09 | 9.25 | 9 | 3 | 3/3/3 | 8 | 2nd | UNOPS |
| PA | Guinea | Haute Guinée | 09-Dec-99 | 18-Jan-01 | 31-Mar-11 | 14.02 | 10 | 3 | 3/4/3 | 6 | 2nd | UNOPS |
| PA | Mali | SADeF Programme | 02-Dec-98 | 14-Oct-99 | 31-Mar-09 | 21.95 | 10 | 3 | 3/4/3 | 6 | 2nd | IFAD |
| PA | Niger | PDSFR | 03-May-00 | 08-Jun-01 | 31-Dec-06 | 11.79 | 10 | 3 | 4/3/3 | 15 | Closed | UNOPS |
| PA | Sao Tome & P. | PAPAFPA | 26-Apr-01 | 25-Feb-03 | 31-Mar-15 | 9.97 | 12 | 3 | 3/3/3/3 | 9 | 2nd | UNOPS |
| PF | Malawi* | Rural Livelihoods Programme | 12-Sep-01 | 30-Aug-04 | 30-Sep-13 | 14.74 | 9 | 3 | 3/3/3 | 6 | 2nd | UNOPS |
| PF | Rwanda | Umutara | 04-May-00 | 05-Dec-00 | 31-Dec-10 | 15.93 | 10 | 3 | 3/4/3 | 64 | 2nd | UNOPS |
| PF | Tanzania | Rural Financial Services | 07-Dec-00 | 12-Oct-01 | 31-Dec-10 | 16.34 | 9 | 3 | 3/3/3 | 5 | 2nd | UNOPS |
| PI | Bangladesh | Sunamganj Project | 12-Sep-01 | 14-Jan-03 | 31-Mar-14 | 21.97 | 11 | 3 | 5/3/3 | 10 | 2nd | UNOPS |
| PI | India | National Microfinance | 04-May-00 | 01-Apr-02 | 30-Jun-09 | 21.96 | 7 | 2 | 3/4 | 9 | 2nd | UNOPS |
| PI | India | Orissa Tribal Empowerm. | 23-Apr-02 | 15-Jul-03 | 31-Mar-13 | 20.00 | 10 | 3 | 3/4/3 | 5 | 2nd | UNOPS |
| PI | Indonesia | PIDRA | 04-May-00 | 31-Jan-01 | 31-Mar-09 | 23.52 | 8 | 2 | 4/4 | 6 | 2nd | IFAD |
| PI | Nepal | Western Uplands | 06-Dec-01 | 01-Jan-03 | 31-Mar-14 | 19.95 | 11 | 3 | 4/4/3 | 6 | 2nd | IFAD |
| PL | Guatemala | PRODEVER | 08-Dec-99 | 06-Sep-01 | 30-Sep-11 | 15.00 | 10 | 2 | 4/6 | 15 | 2nd | UNOPS |
| PL | Haiti | Productive Initiatives | 23-Apr-02 | 20-Dec-02 | 31-Dec-12 | 21.70 | 10 | 3 | 3/4/3 | 6 | 2nd | IFAD |
| PL | Nicaragua | Technical Assistance Fund | 09-Dec-99 | 20-Jun-01 | 30-Jun-13 | 14.00 | 12 | 4 | 4/4/4 | 7 | 2nd | WB |
| PN | Sudan | South Kordofan | 14-Sep-00 | 12-Feb-01 | 31-Mar-11 | 17.87 | 10 | 2 | 5/5 | 11 | 2nd | UNOPS |
| SUB-TOTAL | | | | | | 289.96 | | | | | | |
| Converted FLM project: | | | | | Cancelled/Completed | | | | | | | |
| PI | Buthan* | Second Eastern Zone | 08-Sep-99 | 17-May-00 | 30-Jun-06 | 9.51 | | | | | | |
| Cancelled FLM project: | | | | | | | | | | | | |
| PI | Indonesia | East Kalimantan | 11-Dec-02 | 06-May-05 | 31-Mar-06 | 19.96 | | | | | | |
| PN | Lebanon | Cooperative Rural Finance | 12-Sep-01 | n.a. | 06-May-04 | 12.84 | | | | | | |
| SUB-TOTAL (2) | | | | | | 42.31 | | | | | | |
| TOTAL | | | | | | 332.27 | | | | | | |

Efficiency of the FLM portfolio

| Div. | Country | Project Name | Board Approval | Loan Effectiv. | Approval to effectiveness (months) | IFAD loan (US\$ million) | Implementation period (years) | Loan amount/ implementing year | Duration (years to date) | % Disb. |
|---------|---------------|-----------------------------|----------------|----------------|------------------------------------|--------------------------|-------------------------------|--------------------------------|--------------------------|---------|
| PA | Cape Verde | PLPR | 09-Sep-99 | 14-Jul-00 | 10.2 | 9.3 | 9 | 1.0 | 7.2 | 52 |
| PA | Guinea | Haute Guinée | 09-Dec-99 | 18-Jan-01 | 13.3 | 14.0 | 10 | 1.4 | 6.7 | 20 |
| PA | Mali | SADeFProgramme | 02-Dec-98 | 14-Oct-99 | 10.4 | 22.0 | 10 | 2.2 | 8.0 | 84 |
| PA | Niger | PDSFR | 03-May-00 | 08-Jun-01 | 13.2 | 11.8 | 10 | 1.2 | 6.3 | 28 |
| PA | Sao Tome & P. | PAPAFPA | 26-Apr-01 | 25-Feb-03 | 22.0 | 10.0 | 12 | 0.8 | 4.6 | 24 |
| PF | Malawi | Rural Livelihoods Programme | 12-Sep-01 | 30-Aug-04 | 35.6 | 14.7 | 9 | 1.6 | 3.1 | 33 |
| PF | Rwanda | Umutara | 04-May-00 | 05-Dec-00 | 7.1 | 15.9 | 10 | 1.6 | 6.8 | 70 |
| PF | Tanzania | Rural Financial Services | 07-Dec-00 | 12-Oct-01 | 10.2 | 16.3 | 9 | 1.8 | 6.0 | 57 |
| PI | Bangladesh | Sunamganj Project | 12-Sep-01 | 14-Jan-03 | 16.1 | 22.0 | 11 | 2.0 | 4.7 | 23 |
| PI | India | National Microfinance | 04-May-00 | 01-Apr-02 | 22.9 | 22.0 | 7 | 3.1 | 5.5 | 97 |
| PI | India | Orissa Tribal Empowerm. | 23-Apr-02 | 15-Jul-03 | 14.7 | 20.0 | 10 | 2.0 | 4.2 | 17 |
| PI | Indonesia | PIDRA | 04-May-00 | 31-Jan-01 | 8.9 | 23.5 | 8 | 2.9 | 6.7 | 66 |
| PI | Nepal | Western Uplands | 06-Dec-01 | 01-Jan-03 | 12.9 | 20.0 | 11 | 1.8 | 4.7 | 11 |
| | Guatemala | PRODEVER | 08-Dec-99 | 06-Sep-01 | 21.0 | 15.0 | 10 | 1.5 | 6.1 | 60 |
| PL | Haiti | Productive Initiatives | 23-Apr-02 | 20-Dec-02 | 7.9 | 21.7 | 10 | 2.2 | 4.8 | 20 |
| PL | Nicaragua | Technical Assistance Fund | 09-Dec-99 | 20-Jun-01 | 18.4 | 14.0 | 12 | 1.2 | 6.3 | 27 |
| PN | Sudan | South Kordofan | 14-Sep-00 | 12-Feb-01 | 5.0 | 17.9 | 10 | 1.8 | 6.6 | 65 |
| Average | | | | | 14.7 | 17.1 | 9.9 | 1.8 | 5.8 | 45 |

