

Signatura: EB 2008/95/R.7/Add.1
Tema: 5 b)
Fecha: 11 noviembre 2008
Distribución: Pública
Original: Inglés

S



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

Respuesta de la dirección del FIDA al informe anual sobre los resultados y el impacto de las actividades del FIDA evaluadas en 2007

Junta Ejecutiva — 95º período de sesiones
Roma, 15 a 17 de diciembre de 2008

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:

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

Respuesta de la dirección del FIDA al informe anual sobre los resultados y el impacto de las actividades del FIDA evaluadas en 2007

Introducción

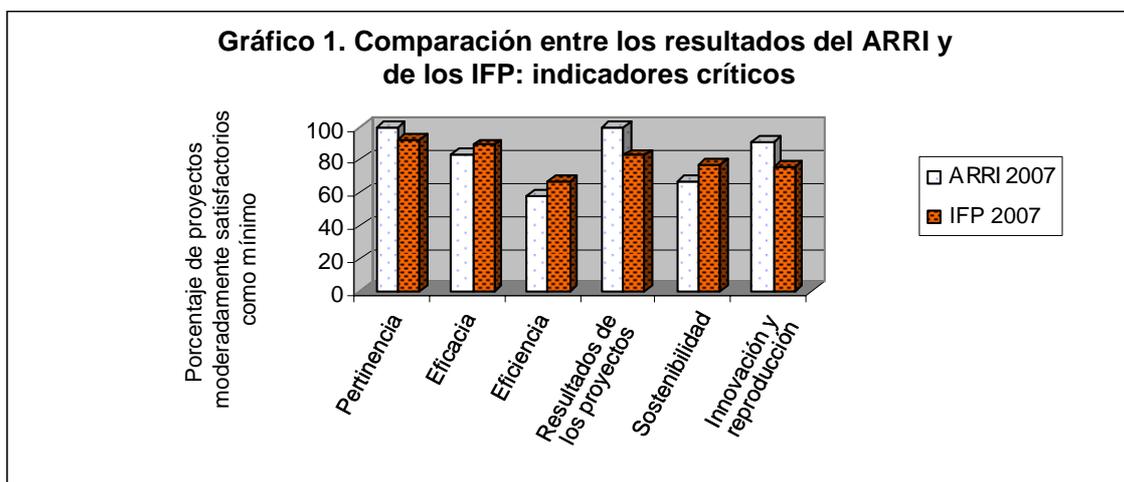
1. En este documento se presenta la respuesta de la dirección del FIDA al informe anual sobre los resultados y el impacto de las actividades del FIDA evaluadas en 2007 (ARRI) (documento EB 2008/95/R.7). La dirección está de acuerdo con las conclusiones y recomendaciones del ARRI y observa que se ha establecido una sólida relación con la Oficina de Evaluación (OE), como puede verse por el número de recomendaciones de la OE incorporadas a las actividades (para más detalles véase el informe del Presidente sobre el estado de aplicación de las recomendaciones de evaluación y las medidas adoptadas por la dirección correspondiente a 2008, documento EB 2008/94/R.6 + Add.1). El documento resulta aún más útil al comparar las conclusiones del ARRI con las de los informes de autoevaluación (informes finales de los proyectos [IFP]) y al abordar también algunos de los problemas más generales del desempeño señalados en el ARRI de 2007.
2. En los últimos años la dirección del FIDA ha hecho considerable hincapié en el perfeccionamiento de sus sistemas de autoevaluación. Por este motivo se llevan a cabo controles de calidad más rigurosos en la fase inicial, durante la ejecución y al final de los proyectos. Estos sistemas se aplican a los proyectos y a los programas en los países y son supervisados cada año por el marco de gestión de los resultados del FIDA. Como parte de esta actividad general, la dirección ha examinado los IFP del FIDA que se cerraron entre julio de 2007 y junio de 2008. Como los criterios y calificaciones de evaluación utilizados en este examen son los mismos que emplea la OE, estos resultados, con algunas reservas,¹ pueden compararse directamente con los obtenidos con las evaluaciones independientes llevadas a cabo por la OE durante 2007 y presentadas en el ARRI de ese año. En esta nota se ha intentado comparar y consignar la diferencia (o "discordancia") entre la autoevaluación y las evaluaciones independientes, ya que ésta es cada vez más la mejor práctica seguida por las instituciones financieras internacionales.

Resultados de los proyectos y factores generales

3. En lo que respecta a la pertinencia, el ARRI establece que en 2007 el 100% de los proyectos fueron, como mínimo, moderadamente satisfactorios. El examen de los IFP arroja un nivel parecido (92%). Eso obedece a una aplicación igualmente rigurosa de los criterios de evaluación relativos al sentido de apropiación de los países, la focalización, el género, etc., que constituyen los elementos del indicador de pertinencia. En el examen se considera que los resultados en cuanto a eficiencia son algo mejores que los indicados en el ARRI, pero las evaluaciones son casi idénticas en lo tocante a la eficacia de los proyectos para alcanzar los objetivos del desarrollo.

¹ Al interpretar los resultados tienen que tenerse en cuenta tres factores. En primer lugar, en el examen de los IFP se utilizan únicamente los resultados de la cartera de proyectos terminados, mientras que el ARRI comprende tanto proyectos terminados como proyectos en curso. En segundo lugar, el ARRI de 2007 se basa en una muestra, mientras que el examen de los IFP comprende la totalidad de los proyectos terminados. En tercer lugar, esto significa que el ARRI y el examen de los IFP no utilizan el mismo conjunto de proyectos.

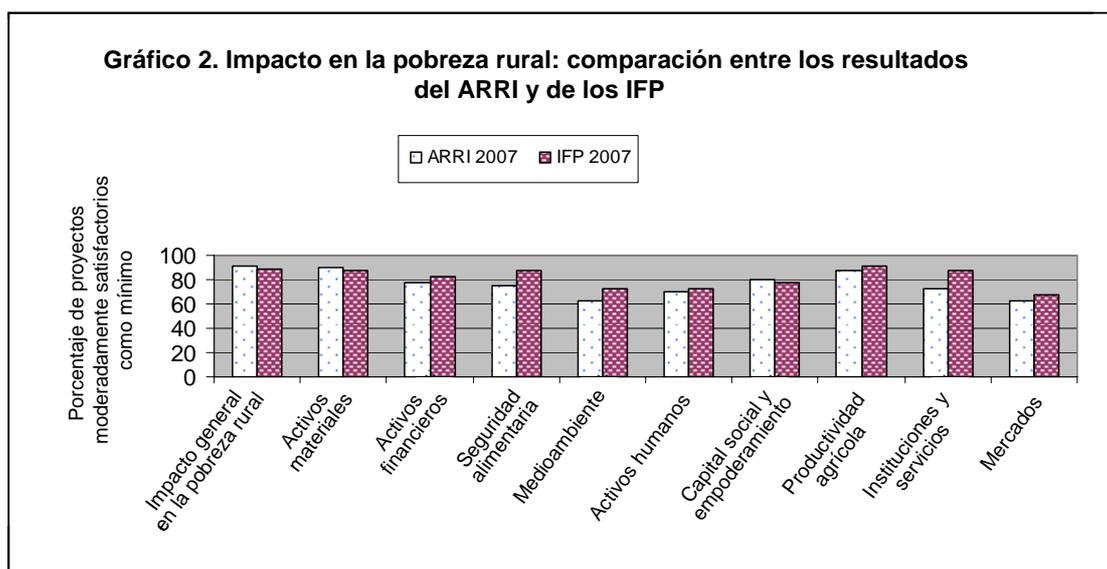
4. Si bien tanto en la autoevaluación como en la evaluación independiente se han observado mejoras constantes en la eficiencia de los proyectos, en este ámbito se necesitan y se están introduciendo reformas significativas. Estas consisten en reducir las demoras en la ejecución, introducir procedimientos competitivos para la prestación de servicios, garantizar una mejor coordinación de la disponibilidad del crédito, el suministro de insumos y los servicios técnicos, y prestar asesoramiento técnico a través de las organizaciones de productores y no directamente a los particulares.



5. Las comunidades rurales más pobres están situadas a menudo en las zonas menos fértiles o más aisladas, disponen de las instituciones más débiles y también con frecuencia están desatendidas por los gobiernos. En tales circunstancias será difícil lograr una ejecución eficiente.
6. El ARRI ofrece una calificación aparte de los resultados generales de los proyectos y considera que el 100% de los proyectos son por lo menos moderadamente satisfactorios. En el examen de los IFP se utiliza un promedio de pertinencia, eficiencia y eficacia y se considera que los resultados generales son, como mínimo, satisfactorios en alrededor del 83% de los proyectos (basándose en una muestra mucho mayor).
7. El examen de los IFP corrobora plenamente la conclusión del ARRI de que "se han registrado mejoras constantes en las calificaciones de la sostenibilidad" (párrafo 90) y asigna la calificación de satisfactorios a más del 75% de los proyectos. La dirección del FIDA ha considerado que la sostenibilidad es un factor esencial para mejorar los resultados y hasta la fecha su estrategia está funcionando. En el contexto de la Octava Reposición, la dirección preparó un documento en que se analizaban los factores que influían en la sostenibilidad, se subrayaban las enseñanzas que se derivan de sus actividades y se esbozaba la manera en que el FIDA abordaba la sostenibilidad. Este enfoque consiste en ocuparse de las cuestiones de la sostenibilidad ya desde la fase de diseño y en las primeras etapas de la ejecución, fomentando el sentido de apropiación de los países, colaborando con las comunidades rurales y sus organizaciones para que hagan realmente suyo el proyecto, consiguiendo la participación del sector privado, haciendo hincapié en el diálogo sobre políticas y la creación de asociaciones, y gestionando los riesgos, en particular los relacionados con el cambio climático. Como parte de su modelo operativo actualizado, el FIDA aborda directamente la sostenibilidad durante todo el ciclo de los proyectos (documento REPL.VIII/3/R.3).
8. Los resultados de la autoevaluación también corroboran la conclusión del ARRI de que se ha logrado "una realización muy positiva" en lo relativo a la innovación, la reproducción y la ampliación (párrafo 47).

Impacto en la pobreza rural

9. Entre otros factores generales, el ARRI y los IFP consignan un nivel casi idéntico de alrededor del 90% de proyectos que tienen por lo menos un impacto moderadamente satisfactorio en la pobreza rural (véase el gráfico 2 *infra*). Los resultados son asimismo muy elevados —alrededor de un 90% son como mínimo satisfactorios— en lo referente a los activos materiales y la productividad agrícola. El impacto también es bueno— con alrededor de un 80% de proyectos satisfactorios— en lo relativo a la seguridad alimentaria, los activos financieros, el capital social y el empoderamiento.
10. Entre las esferas de impacto, el mercado y el medioambiente, si bien registran mejoras, siguen dando resultados algo inferiores. Los resultados de la autoevaluación indican que, cuando los proyectos han abordado la cuestión de la comercialización durante el diseño y también durante la ejecución, se tiene más éxito en la reducción de la pobreza. El acceso a los mercados y las condiciones en que se realiza han mejorado en los proyectos que reciben asistencia del FIDA gracias al aumento de las comunicaciones por carretera y la disponibilidad de teléfonos móviles (por ejemplo, en el Proyecto de Fomento de la Acuicultura en Bangladesh y el Programa de Desarrollo Participativo del Riego en la República Unida de Tanzania). Estas intervenciones han ayudado a los agricultores a conseguir información sobre los mercados y mejorar su capacidad negociadora. En otros casos (por ejemplo, en el Programa de Desarrollo de la Microempresa Rural en Colombia) los microempresarios han conseguido comercializar sus productos a través de sus asociaciones, lo que les ha abierto nuevas vías para participar en los mercados regionales y nacionales.



11. En general, tras haberse visto cada vez con mayor claridad que las cuestiones relacionadas con el mercado debían abordarse ya desde la concepción inicial del proyecto, la asignación de recursos del FIDA a los componentes relativos al mercado ha aumentado considerablemente en los últimos años. Se espera que, al aprender nuevas cosas e ir adoptando prácticas más apropiadas, se logre una mejora constante de los resultados.
12. En las cuestiones ambientales, los niveles actuales de resultados son relativamente bajos. Hay ejemplos de buenas prácticas que muestran que, cuando dichas cuestiones fueron detectadas y abordadas durante el diseño, los proyectos han tenido más éxito, como se sostiene en el ARRI. Por ejemplo, el Proyecto de Desarrollo Rural para las Poblaciones del Nor-Oriente en el Salvador tenía un

componente específico de ordenación y conservación del medioambiente y logró una tasa de adopción del 85% de las técnicas de conservación de suelos que promovía. El proyecto tuvo también un impacto a nivel institucional, ya que se crearon dos dependencias municipales encargadas del medioambiente en la zona del proyecto. De manera análoga, en el Proyecto de Desarrollo en Apuseni, en Rumania, aunque la evaluación *ex-ante* no preveía ningún impacto negativo en el medioambiente, todos los préstamos impulsados por el proyecto tuvieron que recibir el visto bueno del organismo de protección ambiental local que garantizaba el cumplimiento de las normas de la Unión Europea. De este modo se lograron mejoras en la eliminación de desperdicios y en las condiciones de trabajo de los empleados gracias a la reducción de la contaminación del aire y del ruido, y se aumentó la seguridad en el manejo de herramientas eléctricas rotativas.

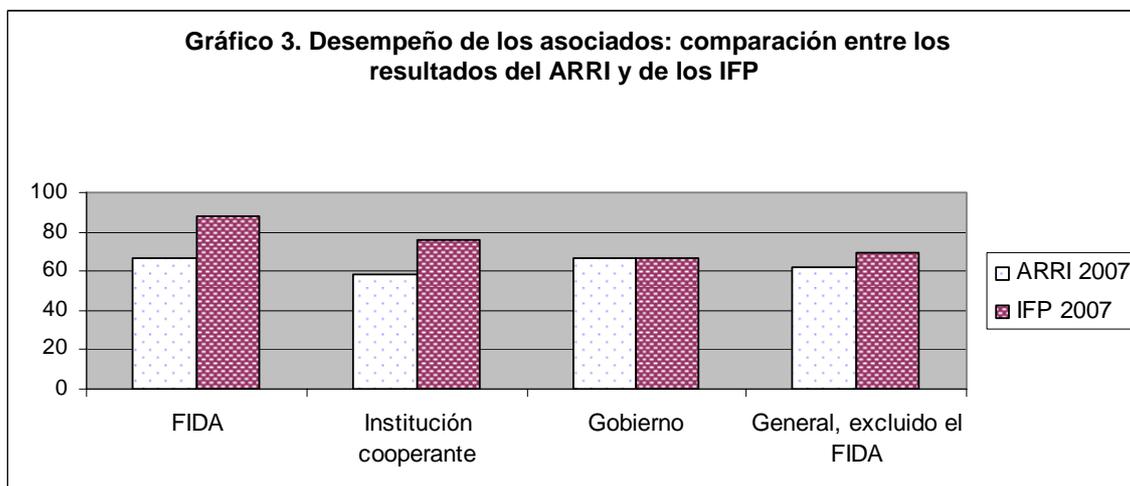
Resultados de las actividades no crediticias

13. La dirección del FIDA está de acuerdo con la conclusión del ARRI de que la asignación limitada de recursos financieros y humanos del Fondo a actividades no crediticias puede tener repercusiones negativas en actividades tales como el dialogo sobre políticas, la creación de asociaciones y la gestión de los conocimientos (párrafo 65). Los recientes intentos de reforzar la presencia del FIDA en los países (que la OE ha considerado muy beneficiosos, véase el párrafo 67) y la plena aplicación de la estrategia de gestión de conocimientos y la estrategia de innovación del FIDA, recién aprobadas, ayudarán al Fondo a conseguir mejoras en esos ámbitos. El nuevo enfoque del FIDA para elaborar estrategias por países basadas en los resultados será el instrumento principal para mejorar, los resultados de los programas en los países, sobre todo en lo que respecta al dialogo sobre políticas. Sin embargo, hay que reconocer que, a pesar de esos esfuerzos, la capacidad del FIDA para efectuar una labor analítica seguirá siendo restringida al poder asignar sólo recursos limitados con ese fin. El Fondo sigue dependiendo en gran medida de la labor de análisis que llevan a cabo entidades como la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI) y el Banco Mundial, y los centros del Grupo Consultivo sobre Investigación Agrícola Internacional (GCI AI).
14. La dirección del FIDA reconoce la necesidad de institucionalizar debidamente la presencia en los países y dotarla de los recursos de personal necesarios, tal como se sugiere en el informe de la OE (párrafo 68). Actualmente se está trabajando en estos dos aspectos (el plan de actividades relativo a la presencia en los países presentado el año pasado a la Junta Ejecutiva y una mayor asignación presupuestaria destinada a dicha presencia en 2008 y 2009). En cuanto al equilibrio entre inversiones agrícolas y de otro tipo (párrafo 69), los proyectos recientes se han centrado en esos dos aspectos abordándolos desde el punto de vista de la cadena de valor. Sin embargo, el "hacer más hincapié en las empresas agrícolas comerciales y orientadas al mercado", como se propone en el ARRI (párrafo 69), quizá no sea tan útil para llegar a los hogares más vulnerables (párrafo 13). Si bien el alcance y la naturaleza de la disyuntiva entre un enfoque más orientado al crecimiento y una focalización apropiada en los grupos más pobres varían de un contexto a otro, hay que ser más conscientes de que esta cuestión requiere a menudo un difícil compromiso.

Desempeño de los asociados

15. En general, la dirección del FIDA está de acuerdo con la evaluación del desempeño de los asociados que ofrece el ARRI. Sin embargo, en lo que respecta a la información sobre el desempeño del FIDA, persisten algunas diferencias entre el ARRI y el examen de los IFP (véase el gráfico 3). En el ARRI se señalan dos factores principales que explicarían el desempeño generalmente bajo del FIDA: en primer lugar, los importantes cambios que acaban de introducirse en el marco del

Plan de acción del FIDA para mejorar su eficacia en términos de desarrollo quizás no hayan beneficiado mucho a los proyectos evaluados. En segundo lugar, “el desempeño del FIDA suele examinarse con mayor profundidad y rigor que el de otros asociados” (párrafo 92). Además de esos factores, la dirección opina que el desempeño del FIDA se ha visto afectado por una participación insuficiente en los procesos internos de los países durante la mayor parte de la vida de los proyectos evaluados.



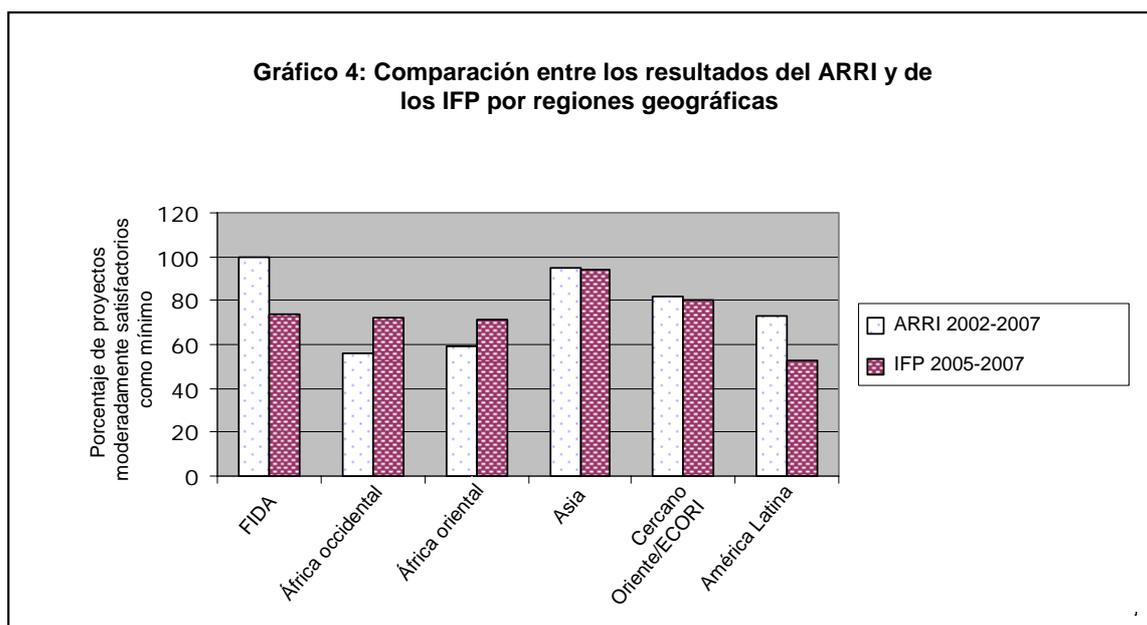
16. Pese a algunas discrepancias, tanto el ARRI como los IFP apuntan un fuerte descenso del desempeño de las instituciones cooperantes en la supervisión de los proyectos. Este fue uno de los principales factores que influyeron en la decisión de la dirección de colocar un gran número de proyectos bajo la supervisión directa del propio FIDA. Desde que 56 proyectos en curso se colocaron bajo supervisión directa en 2009, es probable que el menor desempeño de las instituciones cooperantes repercuta menos en el nivel general de los resultados de la cartera de proyectos en 2009 y años sucesivos.
17. La dirección del FIDA está de acuerdo con la evaluación independiente en la necesidad de reforzar la capacidad de los gobiernos y de forjar alianzas entre el sector público, el privado y la sociedad civil (párrafo 94). En el contexto de la Octava Reposición, la dirección ha seguido analizando estas cuestiones a la luz de los compromisos mundiales (por ejemplo, el Programa de Acción de Accra [Ghana] acordado en el tercer Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda) y de las mejores prácticas que se introducen. La dirección ha propuesto medidas para fomentar el sentido de apropiación de los países, en particular de los gobiernos y del sector privado, en un informe presentado a la reunión sobre la Octava Reposición de octubre de 2008 (REPL.VIII/4/R.3).

Comparación con datos externos e internos

18. La dirección considera útil hacer comparaciones con otras instituciones financieras internacionales como parte de la preparación del ARRI y sugiere que se amplíe el número de instituciones incluidas. La conclusión del ARRI de que el desempeño del FIDA es comparable al del Banco Mundial (párrafo 105) resulta una aportación útil.
19. En cuanto a la comparación con datos internos, la conclusión del ARRI de que los proyectos evaluados en los dos últimos años (2006-2007) tienen, por término medio, una puntuación más alta en lo que respecta a todos los indicadores de desempeño, se ve corroborada también por los resultados de la autoevaluación.

En lo que respecta a pertinencia, eficacia, eficiencia e innovación, los resultados actuales superan o se aproximan a los objetivos del Plan de Acción y son mucho mejores que los de la Evaluación Externa Independiente del FIDA y de los ARRI anteriores.

20. La dirección del FIDA toma nota de las observaciones del ARRI en el sentido de que la sostenibilidad sigue siendo un problema y de que la OE no considera realista que el FIDA pueda alcanzar en un próximo futuro el objetivo fijado en el Plan de Acción. En el ARRI de 2006 se vio que “el FIDA no es el único en enfrentarse al reto de la sostenibilidad, sino que lo comparte con sus asociados para el desarrollo, sean éstos nacionales o locales, instancias gubernamentales o donantes” (documento EB 2007/92/R.7, párrafo 122). La dirección reconoce que los resultados en cuanto a la sostenibilidad de los proyectos del FIDA quedan por debajo del objetivo fijado por el Plan de Acción para 2009 y está de acuerdo en que lograr dicho objetivo será ciertamente difícil. Con todo, dada la prioridad asignada a la sostenibilidad, por el momento prefiere mantener y no recortar este objetivo declaradamente ambicioso.
21. En cuanto a las realizaciones generales de los proyectos por regiones geográficas, las conclusiones de la autoevaluación se comparan favorablemente con las del ARRI de 2006 en el caso de Asia y el Pacífico y las regiones del Cercano Oriente, África del Norte, y Europa central y oriental y los Estados de reciente independencia (ECORI) (párrafo 111). Si bien los resultados de los IFP son también relativamente inferiores en las regiones de África oriental y meridional y África occidental y central, no confirman plenamente las diferencias registradas por el ARRI en esas regiones (véase el gráfico 4 *infra*).



22. Algunos de los resultados generados por el ARRI y por los IFP con respecto a las divisiones geográficas deben considerarse sobre todo a título indicativo e interpretarse con gran cautela dado el tamaño relativamente reducido de las muestras a nivel de división. A medida que el número de evaluaciones e IFP vaya aumentando con el tiempo, los resultados serán más fiables a nivel de división.

Contexto nacional y seguimiento y evaluación (SyE)

23. La dirección del FIDA expresa su reconocimiento por los esfuerzos de la OE por contribuir al aprendizaje examinando determinados temas con mayor profundidad. Los temas elegidos este año (a saber, el contexto, sobre todo en los Estados frágiles y los países de ingresos medios) y el análisis del SyE, eran muy oportunos

y pertinentes. En el contexto de la Octava Reposición, la dirección ha analizado las cuestiones relativas a los Estados frágiles (documento REPL.VIII/4/R.5) y los países de ingresos medios (documento REPL.VIII/4/R.4) y propuesto medidas para abordar los problemas detectados. Estas medidas vienen a añadirse a otras iniciativas en curso, por ejemplo, el nuevo procedimiento para preparar programas sobre oportunidades estratégicas nacionales, el fortalecimiento de la presencia del FIDA en los países y una supervisión directa muy ampliada (ARRI de 2007, párrafo 120).

24. El FIDA es una institución que ha adoptado una gestión orientada a los resultados del desarrollo y, como tal, evalúa sus resultados y utiliza sus conclusiones para introducir correcciones a mitad de camino en los programas y proyectos en los países con el fin de obtener mejores resultados. En los últimos años, se han reforzado considerablemente los sistemas de autoevaluación del Fondo y también el examen periódico de los resultados comparándolos con una serie de indicadores clave. Un sistema eficaz de SyE a nivel de proyecto constituirá el elemento más importante del sistema de autoevaluación del FIDA. La dirección ha adoptado medidas para mejorar el SyE a nivel de proyecto (por ejemplo, el sistema de gestión de los resultados y el impacto [RIMS]). Si bien hay ejemplos de buenos sistemas de SyE en proyectos apoyados por el FIDA, los mecanismos generales suelen ser deficientes (párrafos 126 y 127). En vista de los que antecede, la dirección del FIDA adoptará las medidas siguientes:
- i) Reconociendo que el FIDA no puede adoptar de manera aislada una cultura de trabajo basada en los resultados, y en consonancia con la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo y el Programa de Acción de Accra, el FIDA hará más hincapié en colaborar con los países asociados y otros donantes en los sistemas de SyE. En lo posible, prestará también asistencia para reforzar los sistemas estadísticos nacionales.
 - ii) Si bien las encuestas sobre el impacto del RIMS tienen un alcance bastante restringido (abarcán únicamente los activos y la nutrición), esta misma característica las hace atractivas y determina que tengan cierta demanda. La dirección mantendrá contactos con gobiernos y unidades de coordinación de proyectos para conseguir nuevas encuestas. Los gobiernos nacionales ya han emprendido unas 40 encuestas de base que constituirán el fundamento de los sistemas de SyE y del RIMS. Se preparará un informe de síntesis cuando la muestra tenga un tamaño aceptable.
 - iii) Como la solidez de un determinado sistema de SyE depende en parte del diseño del proyecto —en particular del marco de resultados y de la cadena de causas y efectos— la dirección del FIDA examinará la documentación sobre el diseño de proyectos, en particular el marco lógico y el marco de resultados, y la actualizará según proceda. Estas iniciativas se verán reforzadas por talleres de orientación dirigidos al personal y a consultores clave durante 2009.
25. La dirección del FIDA acoge favorablemente la propuesta de la OE de realizar análisis temáticos de los mercados y del medioambiente en el ARRI del próximo año. Sugiere que la OE evalúe estos temas no solo en los proyectos terminados y los que se encuentran en sus fases finales sino también en los que acaban de diseñarse y que, en general, han prestado más atención y asignado más recursos a las cuestiones relativas al mercado. El FIDA introducirá más adelante un procedimiento revisado de evaluación del medioambiente.