

Signatura: EB 2008/95/R.7
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

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:

Luciano Lavizzari

Director, Oficina de Evaluación

Tel.: (+39) 06 5459 2274

Correo electrónico: l.lavizzari@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
Resumen operativo	iii
I. Introducción	1
II. Proyectos y programas evaluados	1
III. Conclusiones de las evaluaciones de 2007	3
A. Resultados de los proyectos (pertinencia, eficacia y eficiencia)	3
B. Impacto en la pobreza rural	8
C. Impacto general en la pobreza rural	10
D. Factores generales	12
E. Desempeño de los asociados	16
F. Realizaciones generales de los proyectos	19
G. Contribución a los objetivos de desarrollo del Milenio	20
IV. Algunas cuestiones planteadas por las evaluaciones a nivel institucional y de programas en los países	21
V. Conclusiones de las evaluaciones relativas al período 2002-2007	24
A. Resultados de los proyectos	24
B. Impacto en la pobreza rural	25
C. Innovación y sostenibilidad	27
D. Desempeño de los asociados	28
E. Realizaciones generales de los proyectos	28
F. Análisis de los resultados obtenidos a lo largo del tiempo	29
G. Puntos de referencia internos y externos	30
VI. Contribución del ARRI al aprendizaje	33
A. El contexto nacional y su repercusión en las actividades financiadas por el FIDA	33
B. Seguimiento y evaluación a nivel de proyecto	37
VII. Conclusiones y recomendaciones	40
A. Conclusiones	40
B. Recomendaciones	43
Anexos	
I. Marco metodológico para la evaluación de proyectos	44
II. Definición de los criterios de evaluación	45
III. Objetivos de los programas en los países y de los proyectos individuales evaluados	47
IV. Explicación de las puntuaciones agregadas	49

Abreviaturas y siglas

ARRI	informe anual sobre los resultados y el impacto de las actividades del FIDA
BAfD	Banco Africano de Desarrollo
BASeD	Banco Asiático de Desarrollo
CAD	Comité de Asistencia para el Desarrollo
COSOP	programa/documento sobre oportunidades estratégicas nacionales
EEl	evaluación externa independiente
EPP	evaluación del programa en el país
IFI	institución financiera internacional
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
ODM	objetivo de desarrollo del Milenio
OE	Oficina de Evaluación
PMD	Departamento de Administración de Programas
PREVAL	Programa para el fortalecimiento de la capacidad regional de seguimiento y evaluación de los proyectos del FIDA para la reducción de la pobreza rural en América Latina y el Caribe
PRISMA	informe del Presidente sobre el estado de aplicación de las recomendaciones de evaluación y las medidas adoptadas por la dirección
RIMS	sistema de gestión de los resultados y el impacto
SNIA	sistema nacional de investigación agrícola
SyE	seguimiento y evaluación
UGP	unidad de gestión del proyecto

Resumen operativo

1. Éste es el sexto informe anual sobre los resultados y el impacto de las actividades del FIDA (ARRI) preparado por la Oficina de Evaluación (OE). En él se ofrece una amplia síntesis de los principales resultados e impactos tomados de las evaluaciones realizadas por la OE en 2007.
2. También contiene una sección específica acerca de dos temas clave de aprendizaje: i) la importancia de analizar a fondo las cuestiones relativas al contexto nacional con el fin de potenciar la eficacia de las actividades de desarrollo del FIDA, y ii) una reflexión sobre las oportunidades y los desafíos que depara la mejora del funcionamiento de los sistemas de seguimiento y evaluación (SyE) a nivel de proyecto.

Conclusiones de las evaluaciones acerca de los resultados

3. Las conclusiones de las evaluaciones de los proyectos analizados en 2007 dan una imagen alentadora y positiva de las actividades del Fondo. De hecho, por vez primera desde que empezó a prepararse el ARRI en 2003, todos los proyectos evaluados arrojaron resultados satisfactorios en dos de los criterios de evaluación más importantes: los resultados y las realizaciones generales de los proyectos¹. Es un logro notable que merece destacarse.
4. Además, el 91% de los proyectos evaluados dieron resultados satisfactorios en cuanto al impacto en la pobreza rural, con una sólida labor de fomento de los activos materiales y de la productividad agrícola.
5. Por otra parte, en la muestra de 2007 ha habido claras mejoras en la sostenibilidad, que antes solía ser insatisfactoria. La sostenibilidad fue satisfactoria en el 67% de los proyectos evaluados en 2007, en comparación con el 40% registrado en 2002. Los resultados conseguidos en la promoción de innovaciones favorables a los pobres son excelentes, sobre todo en lo que respecta a la introducción de tecnologías de bajo costo, la incorporación de las cuestiones de género y las disposiciones institucionales en favor de los pobres.
6. Siguiendo el sistema introducido el año pasado, en la presente edición se incluye un análisis de toda la serie de datos del ARRI correspondiente a seis años,² de 2002 a 2007 (véase la sección V). Los datos también se presentan en tres bloques bienales (2002-2003, 2004-2005 y 2006-2007). Dicho análisis revela que los resultados van mejorando con el tiempo con respecto a la mayor parte de los criterios de evaluación, a excepción del desempeño de los gobiernos y de las instituciones cooperantes, donde es difícil definir una tendencia. Los resultados correspondientes al período 2006-2007 también son mejores que los registrados cuando se efectuó la evaluación externa independiente (EEI) del FIDA en 2004-2005.
7. La comparación con otros organismos revela que los resultados de los proyectos del FIDA parecen algo mejores que los de la cartera de proyectos de agricultura y desarrollo rural del Banco Mundial. De manera parecida, en la región de Asia y el Pacífico los resultados y la sostenibilidad de los proyectos del FIDA, tomados en conjunto, son considerablemente mejores que los del Banco Asiático de Desarrollo. Los resultados obtenidos de una evaluación conjunta de los proyectos del Banco Africano de Desarrollo (BAfD) y el FIDA en África revelan que el desempeño del Fondo en ese continente es, en conjunto, parecido al del BAfD, excepto en los criterios de la pertinencia y la eficiencia, en los que el FIDA obtiene puntuaciones más elevadas.

¹ Los resultados de los proyectos comprenden los criterios de pertinencia, eficacia y eficiencia (estos coinciden con los criterios de evaluación de resultados que utiliza el Grupo de Evaluación Independiente del Banco Mundial). Las realizaciones generales de los proyectos se basan en las calificaciones correspondientes a pertinencia, eficacia, eficiencia, impacto en la pobreza rural, sostenibilidad e innovación, y posibilidad de reproducción y ampliación.

² La muestra actual del ARRI contiene evaluaciones de 85 proyectos financiados por el FIDA.

8. En resumen, las tendencias en los resultados y el impacto son ciertamente prometedoras aun cuando, dadas las limitaciones de los datos disponibles, no puedan ser confirmadas al 100% por las estadísticas.³ Sin embargo, las conclusiones generales del informe de 2008 se ven confirmadas por tres análisis que se corroboran mutuamente: i) los resultados de las evaluaciones realizadas en 2007; ii) el análisis de los tres bloques bienales de datos del ARRI, y iii) las conclusiones del presente informe y del informe del año anterior en el sentido de que las operaciones recientes suelen dar mejores resultados que las antiguas. En conjunto, es razonable concluir que la eficacia del FIDA en términos de desarrollo es cada vez mayor y que cabe esperar resultados incluso mejores más adelante, cuando se apliquen plenamente las reformas previstas del Plan de acción del FIDA para mejorar su eficacia en términos de desarrollo.
9. Sin embargo estos resultados positivos no deben hacernos caer en la autocomplacencia. Se señalan en el ARRI cinco esferas en las que pueden lograrse mejoras:
- a) Numerosos proyectos que arrojan resultados positivos son tan sólo moderadamente satisfactorios. Puede lograrse un mejor desempeño, sobre todo en cuanto a eficiencia, dada la puntuación relativamente baja de este indicador en general.
 - b) Si bien se han logrado mejoras significativas en la sostenibilidad de las operaciones del FIDA en 2006 y 2007, los resultados y las experiencias del Banco Asiático de Desarrollo y del Banco Mundial (que obtuvieron resultados deficientes en la sostenibilidad a finales de los años noventa) demuestran que el desempeño del FIDA en esta esfera puede mejorar si se toman las disposiciones oportunas en un próximo futuro.
 - c) Difícilmente cabe exagerar la importancia del impacto en la promoción del acceso a los mercados, inclusive con la participación del sector privado, y en el medioambiente y los recursos naturales. Es preciso mejorar estos dos aspectos si se quiere lograr el desarrollo sostenible de las zonas rurales.
 - d) Para el FIDA la promoción de las innovaciones es un principio de intervención fundamental. Si bien se han logrado buenos resultados en la introducción de enfoques innovadores, puede hacerse más para que otros los reproduzcan y amplíen de manera sistemática. Para ello es preciso prestar mayor atención en los programas nacionales al diálogo sobre políticas, la creación de asociaciones y la gestión de los conocimientos.
 - e) El desempeño de los asociados (el FIDA, los gobiernos y las instituciones cooperantes) resulta satisfactorio en dos de cada tres proyectos. Es esencial y posible conseguir mejoras en esta esfera, ya que el desempeño de los diversos asociados se produce en general dentro de sus respectivas esferas de competencia.

Conclusiones de las evaluaciones acerca del aprendizaje

10. Las evaluaciones han puesto de relieve la importancia de que el FIDA invierta en una comprensión general de las cuestiones ligadas al contexto nacional, en particular el marco institucional, las políticas estatales relacionadas con la agricultura y el desarrollo rural, las características de la pobreza rural y los asuntos sociales y culturales. Ello permitiría al FIDA diseñar y poner en práctica estrategias y proyectos nacionales que estén mejor adaptados a los entornos predominantes en los que se llevan a cabo. Por ejemplo, las circunstancias de los países de ingresos medios y los Estados frágiles son distintas de las de otros países y deben abordarse con enfoques específicos. Las evaluaciones también han destacado que la capacidad del FIDA para llevar a cabo una labor analítica de esta naturaleza es bastante limitada y debe fortalecerse.

³ Véase el párrafo 6 del texto principal.

11. En términos generales, el funcionamiento de los sistemas de SyE a nivel de proyecto no ha sido un punto fuerte de las operaciones del FIDA. Si bien es justo reconocer que otras organizaciones de desarrollo tampoco han obtenido grandes éxitos en este aspecto, el Fondo debe aumentar exponencialmente la atención y los recursos que dedica a este componente fundamental. En el pasado, el FIDA ha hecho esfuerzos esporádicos, en particular recurriendo a donaciones, pero se precisa un esfuerzo más coherente y sistemático para modificar sustancialmente el funcionamiento de los sistemas de SyE a nivel de proyecto en todos sus aspectos. De un taller del ARRI dedicado al SyE surgieron sugerencias útiles para el futuro, que se perfeccionarán durante una iniciativa para mejorar el desempeño de los sistemas de SyE en la que intervendrá todo el FIDA y que la OE tiene previsto realizar junto con el Departamento de Administración de Programas del Fondo.

Recomendaciones

12. Se invita a la Junta Ejecutiva a aprobar las recomendaciones siguientes:
- a) al examinar el ARRI durante su período de sesiones de diciembre de 2007, la Junta acordó que la OE analizara una selección de las esferas de impacto más débiles (en particular los mercados, las instituciones y el medioambiente) en el informe de 2009. En vista de los recursos necesarios y del tiempo que la dirección y el personal del FIDA tendrán que dedicar a esa actividad, la OE propone incluir en el informe del año próximo secciones dedicadas al aprendizaje relativas a dos de las esferas de impacto más débiles.
 - b) Los temas de aprendizaje propuestos para la edición de 2009 son el **acceso a los mercados** y el **medioambiente**, ya que los resultados conseguidos por el FIDA en estas esferas no son tan buenos como los del ámbito de las instituciones. A ese respecto, la OE propone analizar en general la evidencia evaluativa del FIDA y la experiencia internacional en ambas esferas, hacer participar a la dirección y al personal del Fondo en un taller para examinar posibles medidas que permitan mejorar el desempeño del FIDA en esas esferas, y señalar los resultados a la atención de la Junta.
 - c) Se recomienda que otras esferas de impacto más débiles: las **instituciones y el capital social y el empoderamiento**, se incluyan como temas de aprendizaje en la preparación del informe de 2010.
 - d) Se recomienda que la OE siga analizando las esferas que es preciso mejorar, tal como se indica en el presente ARRI (por ejemplo, en el párrafo 9 *supra*), y proponga a la Junta, en el contexto del informe de 2009, una lista de temas de aprendizaje para que sean tratados en futuras ediciones.

Informe anual sobre los resultados y el impacto de las actividades del FIDA evaluadas en 2007

I. Introducción

1. Éste es el sexto informe anual sobre los resultados y el impacto de las actividades del FIDA (ARRI) elaborado por la Oficina de Evaluación (OE).¹ En él se compendian y sintetizan los resultados y el impacto de las actividades del FIDA tomando como base un grupo de evaluaciones de proyectos, de programas en los países y a nivel institucional realizadas el año anterior, es decir, en 2007.
2. Como ha venido siendo norma hasta la fecha, el ARRI tiene un doble objetivo: i) presentar una síntesis de los resultados alcanzados sobre la base de una metodología de evaluación común, y ii) poner de relieve las cuestiones clave relacionadas con el aprendizaje y los problemas de desarrollo que el FIDA ha de abordar para mejorar su eficacia en términos de desarrollo. Aunque el informe está destinado principalmente a la dirección y el personal del FIDA, así como al Comité de Evaluación y la Junta Ejecutiva del Fondo, también reviste importancia para el conjunto de la comunidad dedicada al desarrollo, pues en él se plantean cuestiones relacionadas con la agricultura sostenible y el desarrollo rural en general.
3. En el presente ARRI se ha adoptado la misma estructura que en la edición de 2007. En las secciones II a IV se resumen las principales conclusiones derivadas de las evaluaciones a nivel institucional, nacional y de los proyectos, realizadas en 2007. En la sección V se presenta un análisis del conjunto de datos tomados del total de evaluaciones de 85 proyectos realizadas desde que en 2003 se preparó la primera edición del ARRI. La sección VI contiene la contribución del informe a la esfera del aprendizaje, que este año comprende los temas del contexto nacional y del seguimiento y evaluación (SyE) a nivel de proyecto, tal como se concordó con la Junta Ejecutiva en 2007. Las conclusiones y recomendaciones figuran en la sección VII.

II. Proyectos y programas evaluados

4. En el cuadro 1 se ofrece una sinopsis de las evaluaciones efectuadas por la OE en 2007: una evaluación a nivel institucional, dos evaluaciones de programas en los países (EPP)², dos evaluaciones intermedias y tres evaluaciones finales de proyectos. Los objetivos de los proyectos y programas evaluados se resumen en el anexo III.
5. La mayoría de los 12 proyectos considerados en este informe se aprobó en el período 1998-2001. Cuatro de ellos aún estaban en curso cuando se realizó la evaluación y está previsto que concluyan entre 2008 y 2010. De los restantes ocho, cinco finalizaron en 2007 y los otros tres en 2000, 2003 y 2005. Así pues, pese a haber sido diseñados entre 1998 y 2001, los 12 proyectos evaluados que forman parte de este informe ofrecen un panorama bastante reciente de la cartera de proyectos del Fondo.

¹ La OE ha de preparar el ARRI todos los años, de conformidad con lo dispuesto en la política de evaluación del FIDA (véase el párrafo 20 del documento EB 2003/78/R.17/Rev.1).

² En el marco de las dos EPP se evaluaron asimismo un total de siete proyectos.

6. Para sacar conclusiones generales acerca de los resultados de la cartera histórica de proyectos tomando como base estas evaluaciones hay que proceder con cautela. Los proyectos y programas evaluados no se seleccionaron aleatoriamente³ ni son una muestra representativa de la cartera de préstamos del FIDA que se remonta a ese período, y constituyen un número relativamente pequeño de proyectos del total financiado por el Fondo⁴.

Cuadro 1
Evaluaciones realizadas en 2007

<i>Tipo</i>	<i>País/ región</i>	<i>Título</i>	<i>Fecha de aprobación por la Junta Ejecutiva</i>	<i>Fecha de conclusión del proyecto</i>	<i>Préstamo del FIDA^a (en millones de USD)</i>	<i>Costo total del proyecto^a (en millones de USD)</i>
Evaluación a nivel institucional	África	Evaluación conjunta de las operaciones del Banco Africano de Desarrollo (BAfD) y el FIDA en las esferas de la agricultura y el desarrollo rural en África ^b				
Evaluaciones de programas en los países	Etiopía ^c	Proyecto de Investigación y Capacitación Agrícolas	Septiembre de 1998	Junio de 2007	18,2	90,6
		Programa de Intermediación Financiera Rural	Diciembre de 2001	Marzo de 2010	25,7	88,7
		Proyecto de Desarrollo de las Comunidades de Pastores	Septiembre de 2003	Junio de 2009	20,0	60,0
	Pakistán ^c	Proyecto de Apoyo Rural en Mansehra	Diciembre 1992	Junio de 2000	14,6	24,2
		Proyecto de Desarrollo de la Zona Servida por el Canal Pat	Abril de 1994	Junio de 2003	28,5	41,5
		Proyecto de Desarrollo Rural en Zonas de Secano (<i>Barani</i>)	Diciembre de 1998	Junio de 2007	15,3	25,1
		Proyecto de Desarrollo de proyectos en las Zonas de Secano (<i>Barani</i>) de la Provincia de la Frontera del Noroeste	Abril de 2001	Junio de 2009	14,4	98,7
Evaluaciones intermedias de proyectos	Burkina Faso	Proyecto de Desarrollo Rural Comunitario	Mayo de 2000	Junio de 2007	11,4	111,0
	Filipinas	Proyecto de Iniciativas Comunitarias en Mindanao Occidental	Abril de 1998	Junio de 2007	15,5	18,2
Evaluaciones finales de	Albania	Programa de Desarrollo de las Zonas Montañosas	Diciembre de 1999	Septiembre de 2007	13,7	23,1

³ La OE ha determinado, en consulta con el Comité de Evaluación, un conjunto de criterios para seleccionar las evaluaciones que se incluirán en su programa de trabajo anual (véase el anexo V del programa de trabajo y presupuesto de la OE en el documento EC 2003/S/3/W.P.2).

⁴ De acuerdo con las prácticas habituales en otras instituciones financieras internacionales (IFI), la OE evalúa alrededor del 30% de los proyectos que concluyen cada año.

<i>Tipo</i>	<i>País/ región</i>	<i>Título</i>	<i>Fecha de aprobación por la Junta Ejecutiva</i>	<i>Fecha de conclusión del proyecto</i>	<i>Préstamo del FIDA^a (en millones de USD)</i>	<i>Costo total del proyecto^a (en millones de USD)</i>
proyectos	Belice	Proyecto de Desarrollo Agrícola y Ordenación de Recursos de Base Comunitaria	Abril de 1998	Diciembre de 2005	2,3	6,8
	Pakistán	Proyecto de Apoyo a la Zona de Dir	Septiembre de 1996	Junio de 2008	16,5	25,4
Total					196,1	613,3

^a El préstamo del FIDA y los costos indicados para las dos EPP se refieren únicamente a la cuantía total del préstamo y al costo total de los proyectos evaluados y calificados en el marco de la EPP correspondiente. Eso significa que las cifras no corresponden a los préstamos totales del FIDA al país ni a los costos totales de todos los proyectos financiados por el Fondo en ese país.

^b Los documentos de trabajo de esta evaluación se ultimaron a tiempo para el presente informe, en especial la metaevaluación que abarcaba 28 evaluaciones de proyectos del FIDA y 27 del BAfD: "A meta-evaluation of past performance – AfDB and IFAD operations in agriculture and rural development in Africa: A joint evaluation", mayo de 2008. El informe principal de esta evaluación conjunta será uno de los aportes al ARRI del año próximo.

^c Los proyectos enumerados en la siguiente columna se evaluaron separadamente en el marco de las EPP relativas a Etiopía y el Pakistán. No constituyen una lista exhaustiva de los proyectos financiados por el FIDA en esos dos países.

III. Conclusiones de las evaluaciones de 2007

A. Resultados de los proyectos (pertinencia, eficacia y eficiencia)

7. Esta sección trata de la pertinencia, la eficacia y la eficiencia de los proyectos, aspectos que, combinados, dan una visión general de los resultados alcanzados.⁵ El cuadro 2 resume las calificaciones que han recibido esos criterios en los 12 proyectos evaluados en 2007.

Cuadro 2

Pertinencia, eficacia y eficiencia (en porcentaje, por calificación asignada)

<i>Calificación</i>	<i>Pertinencia</i>	<i>Eficacia</i>	<i>Eficiencia</i>	<i>Resultados de los proyectos</i>
6 Muy satisfactorio	17			
5 Satisfactorio	58	33	8	25
4 Moderadamente satisfactorio	25	50	50	75
Total proyectos satisfactorios	100	83	58	100
3 Moderadamente insatisfactorio		17	42	
2 Insatisfactorio				
1 Muy insatisfactorio				
Total proyectos insatisfactorios	0	17	42	0

Nota: Para evitar el empleo de decimales, algunos de los porcentajes que aparecen el cuadro se han redondeado sistemáticamente. Todas las cifras del cuadro (al igual que las que aparecen en otros cuadros del documento) son una representación exacta, aunque redondeada, de los datos subyacentes, no una simple suma de las cifras presentadas. Ése es el motivo de la aparente discrepancia, de hasta un punto porcentual, en algunos totales. Se ha actuado del mismo modo en el gráfico 1 y en los cuadros 4, 5 y 11.

8. Los datos del cuadro 2 permiten sacar varias conclusiones. En primer lugar, la mayoría de los proyectos evaluados han dado resultados satisfactorios en todos los criterios con que se evalúan los resultados. Además, los resultados generales de los proyectos son satisfactorios en todos los casos. En segundo lugar, el panorama es

⁵ El Grupo de Evaluación Independiente del Banco Mundial también suma las valoraciones de la pertinencia, la eficacia y la eficiencia con el fin de determinar los resultados de los proyectos, de modo que estos últimos son comparables con los criterios de evaluación de los resultados de los proyectos que utiliza la OE. En el anexo IV figura una explicación de las puntuaciones agregadas que determinan los resultados de los proyectos.

particularmente bueno en el caso de la pertinencia y la eficacia. En lo relativo a esta última, sin embargo, el 50% de todos los proyectos se consideraron sólo moderadamente satisfactorios, es decir, se constató que apenas superaban el límite de lo satisfactorio. Esta última conclusión pone de relieve el hecho de que, si en un futuro cercano se despliegan los esfuerzos adecuados, un gran número de proyectos puede llegar a alcanzar un nivel satisfactorio de eficacia. En tercer lugar, la eficiencia es motivo de preocupación, al igual que en años anteriores. La mitad de los proyectos arrojaron resultados sólo moderadamente satisfactorios y el 42%, moderadamente insatisfactorios. Así pues, en el futuro habrá que hacer lo posible para reducir el número de proyectos insatisfactorios y consolidar los resultados satisfactorios de una gran cantidad de proyectos que, en lo que respecta a la eficiencia, son sólo moderadamente satisfactorios.

Pertinencia

9. Todos los proyectos evaluados fueron calificados de pertinentes (moderadamente satisfactorios como mínimo) y el 75%, de satisfactorios o muy satisfactorios. El informe llega a la conclusión de que, en general, todos los proyectos y programas hicieron frente a los desafíos planteados por la pobreza rural y las necesidades de la población rural pobre, y se ajustaron a las políticas del FIDA y de los países interesados.
10. Obviamente no todos los proyectos resultaron ser tan pertinentes como cabía esperar, por lo que es útil, de cara al aprendizaje, analizar por qué motivo. Por ejemplo, cuando se diseñó el Programa de Desarrollo de las Zonas Montañosas, en Albania, se consideró apropiado, erróneamente, promover medidas colectivas y actividades de grupo en un contexto sociológico marcado por la desconfianza hacia las instituciones públicas y las modalidades de cooperación que superasen el ámbito familiar. Además, la gran atención prestada inicialmente a las actividades tradicionales de extensión agrícola, consistentes en realizar demostraciones e impartir capacitación a los agricultores, no reflejó los intereses y prioridades de los propios agricultores y por eso su pertinencia fue limitada. Sin embargo, a favor del FIDA hay que decir que en la revisión a mitad de período se reconocieron esas fallas iniciales y se adoptó una nueva concepción y orientación del proyecto, basadas en el sector privado, que mejoraron considerablemente su pertinencia.
11. Tampoco todos los componentes de los proyectos, ni todos los proyectos, se consideraron igualmente pertinentes. En la EPP de Etiopía se llegó a la conclusión de que las actividades de financiación rural, riego en pequeña escala y desarrollo pastoral fueron muy pertinentes: eran actividades con una gran demanda, de fácil acceso y basadas en buenas prácticas. Los evaluadores determinaron que las actividades de investigación y comercialización agrícolas fueron menos pertinentes. Si bien la EPP concordó con la necesidad de secundar el desarrollo de un sistema nacional de investigación agrícola (SNIA), se expresó preocupación por la debilidad de los vínculos existentes entre el SNIA, los servicios de extensión y los agricultores en tanto que usuarios finales. De modo análogo, al mismo tiempo que se reconocía que el proyecto de comercialización sólo había sido eficaz durante apenas dos años, en la EPP se señaló que el proyecto tenía que sondear las posibilidades de potenciar las asociaciones entre los sectores público y privado. Los objetivos y la mayor parte de las actividades del Proyecto de Iniciativas Comunitarias en Mindanao Occidental, en Filipinas, tenían una gran pertinencia para las necesidades y aspiraciones de los interesados. Sin embargo, el componente de crédito no satisfizo las necesidades de los beneficiarios del proyecto, a causa de las rigurosas políticas crediticias del banco participante, y la propuesta de modificar el diseño no se concretó.
12. En dos evaluaciones la escasa pertinencia se achacó a deficiencias de diseño que impidieron hacer frente a problemas de ejecución previsibles. En el Proyecto de Desarrollo Agrícola y Ordenación de Recursos de Base Comunitaria, en Belice, se subestimó la capacidad necesaria para ejecutar el proyecto tal como había sido diseñado. La experiencia de proyectos anteriores había demostrado que la

capacidad de la dirección y del personal del proyecto era un aspecto fundamental. Habría sido útil intensificar el apoyo al inicio del proyecto y basarse en expectativas más realistas. De forma parecida, tampoco se abordaron las previsibles deficiencias de ejecución en el difícil contexto del Proyecto de Apoyo a la Zona de Dir, en el Pakistán. La evaluación constató que dichas deficiencias deberían haberse atenuado prestando un apoyo más sistemático a la ejecución por medio de actividades de capacitación y asistencia técnica.

13. La pertinencia de los proyectos para los grupos más pobres y vulnerables es un problema que vuelve a plantearse en cinco evaluaciones. El proyecto de Filipinas fue objeto de elogios por la atención especial que prestaba a los grupos vulnerables, en particular a los pueblos indígenas. Ese interés especial se introdujo en un primer momento de manera experimental para detectar mejor los hogares más desfavorecidos que no estaban participando activamente en las actividades del proyecto, y luego se amplió a las comunidades vecinas para englobar a los hogares más vulnerables. A pesar de todo, en cuatro evaluaciones se notificó un nivel menor de éxito en la prestación de apoyo pertinente a la población más pobre.⁶ El impacto diferencial resultante se analiza en el apartado titulado "Impacto en la pobreza rural" (sección III.B).
14. La pertinencia en lo que al género se refiere fue desigual. El proyecto de Filipinas recibió elogios por el enfoque proactivo aplicado a la participación femenina y a las asociaciones de mujeres, y por la seriedad con que se registraron los datos de SyE desglosándolos por sexo. Sin embargo, también fue objeto de críticas por el modo fragmentario de enfocar los asuntos de género, en lugar de adoptar una perspectiva más amplia de las exigencias y funciones de los hombres y de las mujeres. Las cuestiones de género también se abordaron de manera razonablemente eficaz en el Pakistán, aunque en ocasiones con cierta torpeza. Es decir, que si bien el proyecto dedicó atención al empoderamiento de la mujer, mediante actividades de movilización y capacitación, no siempre recurrió a medidas específicas que habrían resultado más apropiadas para las normas sociales y tradicionales imperantes en las comunidades seleccionadas. No puede decirse lo mismo del programa de Albania, donde la focalización con arreglo al género en la fase de diseño fue escasa y durante la ejecución no se abordó el tema a pesar de las presiones ejercidas por los supervisores.

Eficacia

15. Aunque la calificación es inferior a la lograda por la pertinencia, más de tres cuartas partes (83%) de los proyectos fueron considerados, en líneas generales, eficaces (moderadamente satisfactorios como mínimo). En cuatro proyectos (33%), la eficacia se calificó de satisfactoria y en el 50%, de moderadamente satisfactoria. Éstas son algunas de las características positivas de las operaciones del FIDA que contribuyen a mejorar su eficacia: se presta la debida atención a la participación popular en el diseño y la ejecución; se fijan objetivos realistas que pueden alcanzarse en los plazos fijados para la ejecución y son compatibles con las capacidades institucionales generales, y se asignan recursos y conocimientos técnicos apropiados en apoyo de la ejecución. Entre los factores negativos cabe mencionar los siguientes: las complejas especificaciones técnicas de las obras de infraestructura, que hacen su funcionamiento y mantenimiento difícil para la población rural pobre, y los retrasos en la provisión de los fondos de contrapartida.
16. Por ejemplo, en el Proyecto de Desarrollo de las Comunidades de Pastores, en Etiopía, se introdujeron modelos de gestión local eficaces e innovadores para planificar y realizar inversiones en infraestructura comunitaria y en actividades generadoras de ingresos destinadas a la población más pobre. El Programa de Intermediación Financiera Rural, también en Etiopía, amplió su alcance a razón de

⁶ Los proyectos de Albania y Burkina Faso, el Proyecto de Apoyo a la Zona de Dir, en el Pakistán, y la EPP relativa este último país.

un 34% anual, de modo que para mediados de 2007 contaba con 1,72 millones de clientes. El Proyecto de Apoyo a la Zona de Dir, en el Pakistán, logró alcanzar sus objetivos en unas circunstancias geográficas y sociopolíticas realmente difíciles: la producción agropecuaria aumentó considerablemente, el empleo creció, se amplió el acceso a los mercados y mejoró la situación de la mujer, tanto en lo relativo a la percepción de ingresos como en otros aspectos.

17. La eficacia se calificó de moderadamente insatisfactoria tan sólo en dos proyectos (17%). La eficacia del proyecto de Belice fue mínima en el plano comunitario. Las comunidades visitadas consideraron el proyecto como una continuación de fracasos anteriores: un proyecto aparentemente diseñado para ellos que no respondió a sus diversas necesidades ni incidió lo más mínimo en sus condiciones de vida. Los subproyectos destinados a las mujeres, por ejemplo, no obedecían a sus intereses, sino que consistían, en su mayor parte, en actividades domésticas estereotipadas, como cocinar y confeccionar prendas de vestir. Se logró una tasa de participación femenina del 25%, frente a un objetivo del 35%. En cambio, cuando el proyecto finalizó, las iniciativas más importantes a nivel organizativo, en el sector del crédito y de la industria del cacao, eran éxitos ejemplares. Las iniciativas que lograron resultados satisfactorios fueron aquéllas a las que se asignó a personal calificado y con experiencia, las comunidades demostraron un interés real y había ya mercados activos.
18. La eficacia del programa de Albania también fue desigual, aunque con el paso del tiempo mejoró considerablemente. La ineficacia de las intervenciones iniciales se achacó a defectos de diseño: el peso dado a las asociaciones y a la acción colectiva no era el adecuado para el contexto albanés.
19. En las evaluaciones realizadas la **eficiencia** se valoró combinando varios criterios, como los análisis a posteriori de la relación costo-beneficio cuando estaban disponibles, la comparación de los costos unitarios y criterios de gestión, como las demoras en la ejecución. En general, la eficiencia es el criterio menos satisfactorio de los tres que conforman los resultados de los proyectos. Se consideró que era moderadamente satisfactoria, como mínimo, sólo en poco más de la mitad de los proyectos (58%). Entre los factores positivos que explican ese resultado cabe mencionar la participación de los beneficiarios en los costos y la participación comunitaria. Estos son algunos de los factores negativos: una contratación lenta, insuficiente o inapropiada; la sobreestimación de las tasas internas de rendimiento económico en la evaluación *ex ante*; la lentitud de los trámites administrativos, y el hecho de que los proyectos estuvieran ubicados en zonas difíciles y dispersas.
20. En uno de los proyectos moderadamente eficientes —el Proyecto de Desarrollo Rural Comunitario, en Burkina Faso—, los costos unitarios fueron hasta un 66% inferiores a los de otras iniciativas comparables en ese sector, y las mayores economías se registraron en la infraestructura social. Ello se atribuyó a la participación de los beneficiarios en los costos y en la supervisión de las obras, así como a un enfoque comunitario que estimuló la aparición de empresarios locales competitivos. Sólo uno de los 12 proyectos abarcados en el informe de este año —el Programa de Intermediación Financiera Rural, en Etiopía— recibió la calificación de satisfactorio. Las instituciones de microfinanciación tienen una buena cartera de préstamos y operan con eficiencia, por ejemplo, en lo relativo a la aprobación de préstamos y las tasas de desembolso. Sin embargo, sigue suscitando preocupación el efecto de las tasas crecientes de inflación en el futuro del sector. En Etiopía, los proyectos de desarrollo pastoril y del riego en pequeña escala tuvieron por lo general costos unitarios ventajosos (también en este caso gracias a la participación comunitaria), pero sufrieron retrasos en la ejecución, de modo que su calificación fue de moderadamente satisfactorios. El Proyecto de Investigación y Capacitación Agrícolas, en ese mismo país, recibió la calificación de moderadamente ineficiente debido a la combinación de unos productos considerablemente inferiores, costos unitarios de construcción elevados y retrasos importantes.

21. Un factor que limitó el funcionamiento del proyecto de Filipinas fue su emplazamiento en una zona de conflicto. Eso, sumado a que los lugares del proyecto estaban muy dispersos, planteó problemas para la ejecución, la supervisión y la prestación de apoyo a la ejecución. La eficiencia también se vio perjudicada por retrasos en la ejecución, debidos a la lentitud de los trámites administrativos y a que el FIDA y el Gobierno estuvieron 18 meses sin ponerse de acuerdo sobre la función que debían desempeñar las ONG. Un contratiempo parecido, que duró casi dos años, produjo retrasos en el nombramiento del personal clave de gestión del programa de Albania. Al parecer, esa demora contribuyó a que, cuando se intentó recuperar el tiempo perdido, el proyecto acabara aplicando un enfoque poco sistemático e impulsado por la oferta.
22. Se ha determinado que los problemas de recursos humanos fueron uno de los principales riesgos para la eficiencia del proyecto de Belice. Los retrasos en la contratación y la dotación insuficiente de personal hicieron que ese riesgo fuese una realidad en la fase de ejecución. En vista de los escasos resultados conseguidos y los elevados costos operacionales, el proyecto recibió la calificación de moderadamente ineficiente. En el programa de Albania, que también fue calificado de moderadamente ineficiente, la eficiencia, como sucede en muchos proyectos, varió según el componente del proyecto, por lo que resulta difícil efectuar una valoración global. No obstante, la imagen general del programa de Albania está dominada por los grandes retrasos en la ejecución y por las inversiones en riego, vacunación de ganado y extensión agrícola cuya vida económica se sobreestimó durante la fase de diseño. En otros cinco proyectos se evidenciaron sobreestimaciones parecidas durante la fase de evaluación económica previa. Las tasas internas de rendimiento económico de los principales subproyectos que formaban el proyecto de Burkina Faso se consideraron excesivamente optimistas en vista de los problemas de funcionamiento y mantenimiento y de la infrautilización de algunas inversiones comunitarias. En la EPP del Pakistán, los cuatro proyectos, una vez terminados, registraron tasas internas de rendimiento inferiores a las previstas en la evaluación *ex ante*.

Resultados de los proyectos

23. Como se ha indicado anteriormente, la calificación de los resultados de los proyectos está basada en una combinación de las calificaciones correspondientes a la pertinencia, la eficacia y la eficiencia. Con arreglo a este método de medición, y por primera vez desde que se elabora el ARRI, o sea, desde 2003, el 100% de los proyectos evaluados en 2007 recibieron la calificación de moderadamente satisfactorios como mínimo (véase el cuadro 2 *supra*). Se trata de un logro sumamente positivo, aunque, en lo que respecta a los resultados, el 75% de los proyectos hayan recibido sólo una calificación de moderadamente satisfactorios, lo que supone que hay margen de mejora.

Recuadro 1

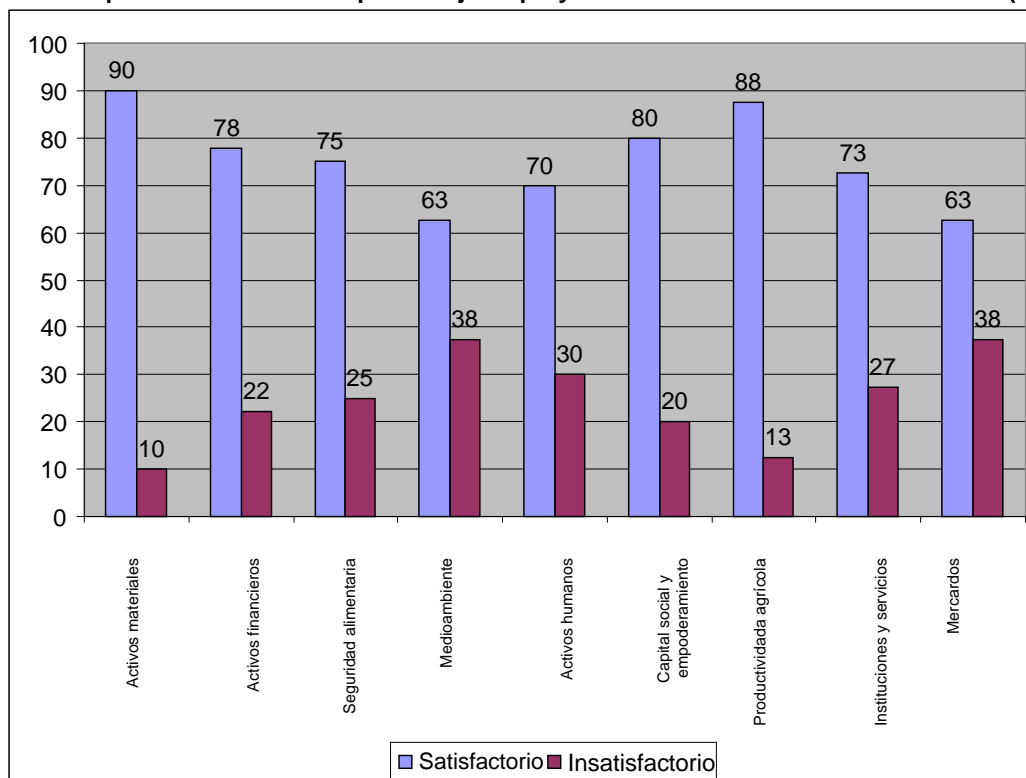
Puntos clave de la pertinencia, la eficacia, la eficiencia y los resultados de los proyectos

- Al igual que en años anteriores, la pertinencia sigue siendo una importante característica de las operaciones del FIDA. Ello significa que los proyectos y programas se centran en aquellos aspectos que, según lo previsto, mejorarán los medios de vida generales de la población rural pobre.
- La eficacia, que es el grado en que se han alcanzado los objetivos del proyecto al término de éste, también obtiene buenas calificaciones. Sin embargo, hay algunos aspectos que requieren atención, como la necesidad de garantizar que los objetivos del proyecto sean realistas y cuantificables.
- La eficiencia es motivo de inquietud, al igual que en años anteriores. De los criterios de evaluación analizados en esta sección, es el que arroja los resultados menos positivos.
- Los resultados de los proyectos, que es un criterio global compuesto por la pertinencia, la eficacia y la eficiencia, han sido, por primera vez desde que se elaboró el primer ARRI, más o menos satisfactorios en todos los casos. Es una realización que merece señalarse.
- Por último, pese a los resultados generalmente positivos en los proyectos evaluados, no hay motivos para caer en la autocomplacencia dado que numerosos proyectos sólo han arrojado calificaciones moderadamente satisfactorias en lo que a la eficacia, la eficiencia y los resultados se refiere.

B. Impacto en la pobreza rural

24. El impacto en la pobreza rural se determina utilizando nueve esferas de impacto, que se enumeran en el gráfico 1 y se explican en el anexo II. Como en el informe del año pasado, en esta sección se hace hincapié en detectar y explicar los resultados obtenidos que son particularmente sólidos o deficientes, en vez de resumirlos en todas las esferas de impacto.

Gráfico 1

Impacto en cada esfera: porcentaje de proyectos satisfactorios e insatisfactorios (2007)

25. El gráfico 1 ilustra las realizaciones de signo positivo en todas las esferas de impacto. Concretamente, en las evaluaciones realizadas en 2007 se determinó que el mayor impacto se había registrado en los activos materiales (90% de proyectos satisfactorios) y en la productividad agrícola (88%). Sin embargo, el medioambiente y el acceso a los mercados tenían que mejorar. En los párrafos que siguen se trata de analizar y explicar esos resultados.
26. Cinco proyectos (50%) recibieron calificaciones elevadas por su impacto en los **activos materiales**. El impacto de otros cuatro (40%) fue moderadamente satisfactorio. El proyecto de Burkina Faso dotó al 37% de las aldeas del país de algún tipo de infraestructura básica, incrementando, por ejemplo, el acceso al agua potable, la atención sanitaria básica y la educación. El Proyecto de Apoyo a la Zona de Dir, en el Pakistán, generó impactos patentes en más de 10 000 hogares. Ese impacto a nivel comunitario consistió, por ejemplo, en sistemas de abastecimiento de agua, bombas manuales y cobertizos para verduras y hortalizas, y a nivel de los hogares, en el suministro de semillas mejoradas de cereales alimentarios, mejoras en las prácticas ganaderas, la rehabilitación de tierras de regadío y seco y la construcción de letrinas.
27. En siete proyectos (88%) se registraron mejoras satisfactorias o moderadamente satisfactorias en la **productividad agrícola**. La evaluación del proyecto de Filipinas constató que los ingresos agrícolas habían aumentado considerablemente, lo que podía atribuirse al uso de técnicas agrícolas alternativas e integradas y a las mejoras de la infraestructura agrícola. La creación de reservas de peces también contribuyó a incrementar las tasas de regeneración y el volumen medio de las capturas.
28. En dos de los proyectos incluidos en la EPP del Pakistán (el Proyecto de Desarrollo Rural en Zonas de Secano (*Barani*) y el Proyecto de Desarrollo de las Zonas de Secano (*Barani*) de la Provincia de la Frontera del Noroeste), la utilización de semillas mejoradas contribuyó a que la productividad aumentara en un 30% como mínimo. La información recogida en la evaluación del Proyecto de Apoyo a la Zona de Dir, en el Pakistán, también apuntaba asimismo a que el proyecto había contribuido a que la productividad agropecuaria aumentara significativamente, aunque se partía de niveles muy bajos. Sin embargo, en los informes de evaluación de esos dos proyectos se reconoce que con la información de SyE disponible no es posible efectuar una evaluación precisa del impacto en la productividad agrícola. Mientras que los informes sobre las actividades fueron exhaustivos, los relativos a los impactos no. Por ejemplo, no había datos suficientes sobre la supervivencia de los plantones y la adopción de técnicas mejoradas. En la EPP del Pakistán y en otras evaluaciones, la OE realizó encuestas específicas como parte de las respectivas evaluaciones para recoger datos primarios con los que colmar esas lagunas.
29. Aproximadamente el 60% de todos los proyectos tuvieron un impacto positivo en el medioambiente y los recursos naturales. Ahora bien, cerca del 40% de los mismos recibió la calificación de insatisfactorio en lo que al impacto ambiental se refiere. En particular, el impacto en el medioambiente y los recursos naturales fue muy satisfactorio en el Proyecto de Apoyo a la Zona de Dir, en el Pakistán. Unas 0,22 hectáreas de superficie recientemente arbolada por hogar, en promedio, pueden atribuirse al proyecto, resultado nada desdeñable para un entorno en el que los hogares destinatarios poseen menos de una hectárea de tierra dedicada a la producción agropecuaria. El proyecto de Filipinas recibió la calificación de satisfactorio por su impacto ambiental dado que fue capaz de contribuir a la protección y rehabilitación de los recursos naturales y el medioambiente con distintas medidas, como la creación de zonas marinas protegidas y reservas ícticas, y la rehabilitación de manglares.

30. El impacto en el medioambiente y los recursos naturales fue insatisfactorio en tres proyectos. Algunas de las inversiones en ordenación de recursos naturales realizadas por el proyecto de Burkina Faso fueron escasamente eficaces y se descubrió que dichos recursos se hallaban en mal estado. En muchos casos ello se debió a acuerdos de mantenimiento y gestión insuficientes, o a problemas de tenencia de la tierra sin resolver que superaban los límites de las aldeas. Por lo tanto, en los planes de las aldeas las cuestiones relativas al medioambiente y los recursos naturales recibieron menos atención, pese a la importancia fundamental que revisten el acceso a la tierra y los recursos naturales y su gestión para los medios de vida de la mayoría de los hogares pobres.
31. También en el programa de Albania se encontraron dificultades para garantizar el mantenimiento a largo plazo de las inversiones en el medioambiente y los recursos naturales. Algunos de los planes de ordenación de bosques y pastos propiciaron la labor de protección y rehabilitación. Ahora bien, la falta de medidas eficaces y las limitadas actividades realizadas por las asociaciones de usuarios con posterioridad al programa redujeron a menudo el impacto a medio y largo plazo de esos planes. En los párrafos 81 a 86 de la sección V figuran otras observaciones sobre los problemas ambientales.
32. Al igual que en los ARRI anteriores, las evaluaciones de los proyectos y programas en los países pusieron de manifiesto que habían tenido un impacto relativamente menor en el **acceso a los mercados**. Algo menos de dos tercios de los proyectos calificados tuvieron un impacto satisfactorio o moderadamente satisfactorio. En la mayoría de los casos, las evaluaciones determinaron que el acceso a los mercados había mejorado gracias a las inversiones en carreteras y no por haberse centrado directa y suficientemente en los mercados en sí (por ejemplo, desarrollando nuevos mercados o tratando de resolver los obstáculos con que tropieza la comercialización). La mayoría de las carreteras construidas en el marco del programa de Albania han tenido un fuerte impacto positivo en las comunidades a las que atienden, aun cuando en algunos casos la escasa eficacia y sostenibilidad ha reducido ese impacto. Las evaluaciones del Proyecto de Apoyo a la Zona de Dir y del programa en el Pakistán también llegaron a la conclusión de que el acceso a los mercados había mejorado sin duda alguna gracias a la construcción de carreteras. Sin embargo, en general la EPP fue más crítica respecto de la falta de atención directa al desarrollo de los mercados en apoyo de otras iniciativas del proyecto. Por ejemplo, varios viveros privados no han sobrevivido por la falta de mercados y la sostenibilidad del suministro de semillas se ve amenazada por la falta de vínculos con el sector privado.
33. El proyecto de Belice presentaba también una imagen desigual. El acceso a los mercados mejoró en lo que al cacao y la ganadería se refería, pero, por lo demás, el proyecto descuidó los problemas de comercialización. Los resultados logrados fueron escasos o nulos en todas las iniciativas impulsadas por la oferta en las que no se concretaron un mercado o un proceso de comercialización específicos. El proyecto de Filipinas también recibió críticas por la ausencia de una estrategia agroindustrial orientada al mercado. Si bien las carreteras que comunican las explotaciones agrícolas con los mercados contribuyeron a mejorar el acceso a los mercados de productos agrícolas, el proyecto no abordó las operaciones comerciales ni la fijación de precios, ni se centró en mejorar los conocimientos de los agricultores sobre las agroindustrias y la comercialización. La atención se concentró sobre todo en mejorar la producción de subsistencia en lugar de la destinada a los mercados.

C. Impacto general en la pobreza rural

34. Aunque resulta útil comprender el impacto que un proyecto concreto puede haber tenido en ciertas esferas (como la seguridad alimentaria o los activos financieros), también es fundamental que las evaluaciones logren ofrecer una valoración global del impacto de un proyecto en la pobreza rural. En esta sección del informe se

ofrece una evaluación integral del impacto en la pobreza rural de los proyectos financiados por el FIDA, obtenida mediante la agregación de los resultados logrados en las distintas esferas de impacto que se han presentado en la sección anterior.

35. El cuadro 3 ofrece un panorama muy positivo del impacto en la pobreza rural. De hecho, todos los proyectos calificados excepto uno (91%) obtuvieron un impacto general en la pobreza rural satisfactorio o moderadamente satisfactorio. Dos evaluaciones señalaron iniciativas para llegar a los grupos pobres y vulnerables que habían tenido éxito. El proyecto de Filipinas prestó una atención especial a los grupos vulnerables y logró que se beneficiaran de sus actividades cerca de 3 400 hogares vulnerables (alrededor del 20% de todos los beneficiarios). En todos los lugares en que se llevó a cabo el proyecto se formaron asociaciones de mujeres. El Proyecto de Desarrollo de las Comunidades de Pastores, en Etiopía, contribuyó directamente a aumentar los ingresos y activos de 10 000 miembros de las comunidades más pobres, tres cuartas partes de los cuales eran mujeres.

Cuadro 3
Impacto general en la pobreza rural

<i>Calificación</i>	<i>Muestra total de 2007 (%)</i>
Muy satisfactorios	
Satisfactorios	36
Moderadamente satisfactorios	55
Total satisfactorios	91
Moderadamente insatisfactorios	9
Insatisfactorios	
Muy insatisfactorios	
Total insatisfactorios	9

36. Los buenos resultados generales expuestos en el cuadro 3 son un promedio y no significan necesariamente que todos los grupos se beneficiaron de modo parecido o en la misma medida. En la EPP de Etiopía se observó que en general se había evitado el "acaparamiento por parte de las élites" y que se estaban obteniendo beneficios reales, incluso por parte de la población muy pobre dotada de pocos activos, un resultado que se atribuyó a los siguientes factores: la eficacia de las evaluaciones rurales participativas realizadas durante la preparación de los planes de intervención, la ejecución de actividades que eran sencillas y asequibles para los hogares muy pobres y la cultura abierta e igualitaria que caracterizaba a las comunidades de pastores participantes.
37. En cuatro evaluaciones (33%) se llegó a la conclusión de que cabía la posibilidad de que los grupos más pobres y vulnerables hubiesen obtenido menos beneficios que los grupos más acomodados. Según la evaluación del proyecto de Burkina Faso, por ejemplo, los beneficios económicos y sociales estaban por debajo de las expectativas en lo que respecta a los grupos más vulnerables, especialmente las mujeres, los jóvenes, los pastores y los inmigrantes, que habían sido mencionados expresamente como grupos-objetivo prioritarios. El FIDA era un cofinanciador menor junto con el Banco Mundial, que también ejercía de institución cooperante, y no consiguió que la atención se centrara en los asuntos que le son específicos, como la focalización y el seguimiento del impacto. En la EPP del Pakistán se llegó a una conclusión parecida: los proyectos habían centrado su atención en las comunidades y hogares menos pobres, y la población muy pobre, probablemente, obtuvo escasos beneficios. Quienes más se beneficiaron fueron los hogares de propietarios de tierras relativamente acomodados, que fueron capaces de ahorrar.

Recuadro 2

Puntos clave del impacto en la pobreza rural

- Como en años anteriores, el impacto general en la pobreza rural sigue siendo bueno, a pesar de que el 55% de los proyectos se haya considerado sólo moderadamente satisfactorios.
- Los activos materiales y la productividad agrícola son las esferas fundamentales en las que las realizaciones son particularmente positivas y evidentes.
- Las esferas de impacto en las que hay que potenciar los resultados son el acceso a los mercados y la ordenación del medioambiente y los recursos naturales.
- La equidad de género y el empoderamiento de la mujer es una esfera importante en las operaciones del FIDA. En algunos proyectos se han obtenidos buenos resultados, pero pueden mejorarse aún más si las actividades promovidas están debidamente adaptadas para fomentar la promoción de la mujer.

D. Factores generales

38. En todas las evaluaciones se califican dos factores generales: a) la sostenibilidad, y b) la innovación, la reproducción y la ampliación (cuadro 4), que son esenciales para mejorar las operaciones del FIDA. Evaluando la sostenibilidad se obtienen indicios de la continuidad de los beneficios en el período posterior al proyecto. Como tal, la sostenibilidad es una de las características más importantes de todo proyecto de desarrollo. De modo parecido, habida cuenta del volumen relativamente pequeño de recursos financieros que el FIDA aporta a la agricultura y el desarrollo rural, promover innovaciones que redunden en beneficio de la población pobre y contribuir a que otros las reproduzcan y amplíen es un rasgo esencial e irremplazable para que las operaciones del FIDA contribuyan a luchar con éxito contra la pobreza rural.
39. En el ARRI del año pasado esos dos factores se trataron como temas especiales de aprendizaje y están siendo objeto de un seguimiento constante. El FIDA preparó un documento sobre su modo de enfocar la sostenibilidad, que se debatió en el período de sesiones de la Consulta sobre la Octava Reposición de los Recursos del FIDA celebrado en julio de 2008. La OE ha iniciado una evaluación a nivel institucional de la capacidad del FIDA para promover innovaciones favorables a los pobres, que el Comité de Evaluación y la Junta Ejecutiva examinarán en 2009.

Cuadro 4

Sostenibilidad e innovación

<i>Calificación</i>	<i>Muestra total de 2007 (%)</i>	
	<i>Sostenibilidad</i>	<i>Innovación</i>
Muy satisfactorios		
Satisfactorios	17	45
Moderadamente satisfactorios	50	45
Total satisfactorios	67	91
Moderadamente insatisfactorios	33	9
Insatisfactorios		
Muy insatisfactorios		
Total insatisfactorios	33	9

Sostenibilidad

40. En el pasado los resultados de las evaluaciones han sido deficientes en lo que concierne a la sostenibilidad, aspecto en el que un gran número de proyectos recibieron la calificación de insatisfactorios. En el informe del año pasado se dedicó una sección a este tema en la que se analizaban las causas de esos resultados deficientes.
41. En vista de esos antecedentes, resulta muy alentador destacar que dos terceras partes de los proyectos incluidos en la presente edición (el 67%) obtuvieron, en lo relativo a su sostenibilidad, la calificación de satisfactorios o moderadamente satisfactorios (cuadro 4). Se trata de un porcentaje más alto que en informes anteriores, aun cuando sólo dos proyectos se calificaron realmente de satisfactorios (el Proyecto de Desarrollo de las Comunidades de Pastores y el Programa de Intermediación Financiera Rural, en el marco de la EPP relativa a Etiopía), mientras que todos los demás recibieron sólo la calificación de moderadamente satisfactorios. La sostenibilidad de estos proyectos se atribuyó a lo siguiente: la alta prioridad asignada por el Gobierno a la financiación de la agricultura y el desarrollo rural; la gran pertinencia de las intervenciones del FIDA con respecto a las políticas gubernamentales y, en lo que a la financiación rural se refiere, la elevada calidad de la cartera de préstamos y del personal directivo del sector de la microfinanciación. Más en general, en las evaluaciones realizadas en 2007 se constató que la sostenibilidad estaba asociada, en lo positivo, a la integración de las unidades de gestión de los proyectos (UGP) y las actividades conexas en marcos institucionales ya existentes, y al sentido de apropiación de las actividades por parte de las comunidades y su contribución a las mismas. En lo negativo, estaba relacionada con deficiencias de diseño, acuerdos de funcionamiento y mantenimiento insuficientes y la dependencia de un apoyo financiero continuo.
42. Gracias a la integración de las funciones de gestión de los proyectos en instituciones ya existentes aumentaron las posibilidades de que los dos proyectos de Etiopía y el de Filipinas fueran sostenibles. En Etiopía, las UGP se integraron correctamente en estructuras gubernamentales descentralizadas o en organizaciones nacionales permanentes. En Filipinas, el Departamento de Reforma Agraria ha integrado la estructura de gestión y muchas de las actividades del proyecto en sus propias operaciones. Para lograr la sostenibilidad será fundamental lograr una integración más general en programas ordinarios provinciales y regionales, así como realizar constantemente actividades de apoyo.
43. Se determinó que el sentido de apropiación de las comunidades había sido importante para la sostenibilidad en cuatro proyectos. En el Proyecto de Apoyo a la Zona de Dir, en el Pakistán, un acusado sentido de apropiación por parte de las organizaciones rurales y de mujeres fue la principal fuerza impulsora de la sostenibilidad, al igual que lo fue, más en general, para las pequeñas obras de infraestructura física construidas en el marco del programa en el país. En el proyecto de Filipinas también se constató que la planificación participativa tenía un impacto directo en el sentido de apropiación y, por consiguiente, en la sostenibilidad. Un factor importante en el Proyecto de Apoyo a la Zona de Dir, en el Pakistán, y en el proyecto de Burkina Faso fue el hecho de que las comunidades sufragaran parte de los costos. En cambio, el elevado grado de sostenibilidad de las inversiones individuales realizadas en el programa de Albania se explica por la propiedad privada y el móvil del beneficio personal, en comparación con los resultados logrados por los grupos formados por los donantes y las iniciativas colectivas. Un factor determinante fue el grado en que las personas, las empresas o los grupos pequeños y unidos tenían un incentivo claro y directo para dar continuidad a una determinada actividad una vez que se hubiera retirado el apoyo.

La financiación completa (100%) de los proyectos de las asociaciones de pastores y silvicultores redujo su sentido de apropiación, al igual que sucedió con las inversiones en infraestructura basadas en la oferta con una escasa participación comunitaria.

44. Las deficiencias de diseño contribuyeron a aumentar la inquietud acerca de la sostenibilidad de las carreteras construidas en el marco del Proyecto de Apoyo a la Zona de Dir, en el Pakistán, y del programa ejecutado en Albania. Buena parte de la infraestructura rural realizada en el marco de este último programa se basó en un diseño defectuoso. La sostenibilidad económica y financiera de los sistemas de riego, por ejemplo, fue escasa a causa de una planificación insuficiente del paquete de medidas técnicas, la deficiente calidad de las construcciones y la inexistencia de sistemas de explotación y mantenimiento.
45. Un tema recurrente es la insuficiencia de los sistemas de explotación y mantenimiento. En el proyecto de Burkina Faso, menos de la mitad de las inversiones comunitarias contaron con medidas de explotación y mantenimiento funcionales y sostenibles. La capacitación en ese ámbito fue excesivamente básica y uniforme, y las contribuciones de los usuarios al mantenimiento de las inversiones sociales resultaron insuficientes, al igual que la capacidad de gestión y la remuneración de los comités locales encargados de la explotación y el mantenimiento. Este último resultó ser un problema en todos los proyectos en los que se construyeron carreteras. Además de las deficiencias detectadas en el diseño y la ejecución, el mantenimiento de las carreteras construidas en el marco del Proyecto de Apoyo a la Zona de Dir, en el Pakistán, no está garantizado. Lo mismo puede decirse del proyecto de Filipinas, en el que el mantenimiento de las carreteras que comunican las explotaciones agrícolas con los mercados supera las capacidades locales y requerirá ayuda técnica y financiera externa. En Albania, el haber confiado enormemente en la intervención colectiva (de las asociaciones de usuarios del agua, por ejemplo) para las labores de explotación y mantenimiento resultó inadecuado en un contexto social en el que prima muchísimo lo individual.
46. En varios casos, el depender de nuevas fuentes de financiación externa, o de su continuidad, representó un riesgo para la sostenibilidad. La evaluación del proyecto de Burkina Faso puso de manifiesto la falta de financiación pública destinada a mantener el apoyo de los servicios técnicos a las comunidades locales. También se precisa prolongar el apoyo procedente de los presupuestos regionales en Etiopía, donde las tarifas y los ingresos de las asociaciones de usuarios del agua suelen ser insuficientes para sufragar los trabajos de mantenimiento. Análogamente, en el Pakistán ninguna de las instituciones de microfinanciación es rentable, y todas ellas dependen en buena medida de subvenciones. En cambio, el sector financiero rural en Etiopía está siguiendo una trayectoria más sostenible. Sin embargo, por mucho que la calidad y la gestión de la cartera sean excelentes, la combinación de tipos de interés bajos y una inflación elevada representa una grave amenaza para la sostenibilidad a largo plazo.

Innovación, reproducción y ampliación

47. Un porcentaje muy alto (91%) de los proyectos evaluados recibieron la calificación de satisfactorios o moderadamente satisfactorios conforme a este criterio de evaluación, lo que representa una realización muy positiva. Los casos de mayor éxito se registraron en Burkina Faso y Etiopía. En Etiopía, se señalaron innovaciones institucionales en el marco del apoyo a la investigación agrícola y las comunidades de pastores. La combinación específica de actividades de riego y conservación de los suelos fue realmente innovadora. Algunas de las innovaciones han tenido continuidad y se han reproducido y ampliado tras el cierre del proyecto, a menudo con fondos de otros donantes. En Burkina Faso tuvieron un carácter innovador el enfoque del desarrollo impulsado por la comunidad, el sistema de SyE estructurado en tres fases y las experiencias piloto en materia de tenencia de la tierra. En cuanto al enfoque del desarrollo, la combinación de intervenciones visibles sobre el

terreno, enérgicas iniciativas de creación de capacidad y diálogo sobre políticas hizo posible que el proyecto ampliara las características principales de dicho enfoque al incorporarlas en el proceso de descentralización rural promovido a escala nacional. En la evaluación se reconoció que el Banco Mundial, como cofinanciador principal del proyecto de Burkina Faso, había sido el principal promotor del innovador diseño del mismo.

48. También otros proyectos constituyeron ejemplos exitosos de innovación. En el Proyecto de Apoyo a la Zona de Dir, en el Pakistán, se consideró innovadora la adaptación al difícil contexto local del enfoque basado en organizaciones comunitarias. En Albania, la creación de dos nuevos organismos⁷ dentro de la estructura institucional del Gobierno fue una importante innovación, así como el apoyo a las inversiones destinadas a los agricultores comerciales, que fueron la piedra angular del componente de desarrollo del sector privado. En el marco de este componente, el apoyo, en vez de a los pequeños agricultores de subsistencia, se dirigió a los agricultores comerciales dotados de grandes posibilidades de reproducción y ampliación. En cambio, el proyecto de Filipinas no logró poner en práctica una estrategia agroindustrial orientada al mercado que fuera innovadora y receptiva, ni superar los límites de la agricultura de subsistencia. La mayor parte de las actividades relacionadas con los medios de vida no superaron el ámbito doméstico y la innovación recibió escasos incentivos. No fue posible adaptar debidamente un enfoque universal a la diversidad de comunidades agrícolas y oportunidades y, por consiguiente, las posibilidades de reproducción disminuyeron.
49. En la EPP del Pakistán se llegó a la conclusión de que, pese a algunos ejemplos positivos, el programa no había brillado por su carácter innovador. En lo relativo a la reproducción y la ampliación, los resultados siguen siendo deficientes, lo que a decir verdad es una característica común en otras evaluaciones incluidas en el ARRI. Ello puede atribuirse, en general, a la insuficiente atención prestada a las actividades no crediticias (véase la sección IV), los débiles vínculos entre donaciones y préstamos, la presencia limitada del FIDA en los países y el haber comenzado sólo recientemente a intervenir en la supervisión directa y el apoyo a la ejecución. Más concretamente, puede deberse a que el FIDA no dispone de un enfoque sistemático para que los gobiernos, las instituciones financieras internacionales (IFI) mayores y el sector privado se hagan cargo de la reproducción y la ampliación de innovaciones que hayan tenido éxito. Esto concuerda con la observación hecha en el ARRI del año pasado: la innovación, la reproducción y la ampliación tienen que planificarse y ponerse en práctica como procesos estructurados dotados de objetivos y recursos explícitos.

Recuadro 3

Puntos clave de la sostenibilidad y la innovación

- Ha habido una mejora considerable de la sostenibilidad, que en el pasado había presentado a menudo deficiencias: según el primer ARRI, en 2003, sólo el 40% de los proyectos eran en alguna medida satisfactorios en lo que a la sostenibilidad se refiere, mientras que este año ese porcentaje es del 67%.
- Ahora bien, cabe señalar que el 50% de los proyectos evaluados han recibido sólo una calificación de moderadamente satisfactorios respecto de la sostenibilidad.
- Las evaluaciones pusieron de manifiesto que, entre otros factores, la integración de las estructuras de gestión de los proyectos en marcos institucionales existentes es esencial para promover la sostenibilidad.
- El desempeño del FIDA en la promoción de innovaciones que puedan reproducirse ha sido satisfactorio. En particular, los proyectos han introducido innovaciones de carácter técnico, social e institucional.

⁷ El Organismo para el Desarrollo de las Zonas Montañosas y el Fondo de Financiación para las Zonas Montañosas.

E. Desempeño de los asociados

50. El desempeño de los asociados principales es importante porque sus esfuerzos durante el diseño y la ejecución son determinantes para los resultados de los proyectos financiados por el FIDA. En el cuadro 5 se resume el desempeño del FIDA, las instituciones cooperantes y los gobiernos. El cuadro muestra a grandes rasgos el mismo nivel de desempeño general, con unos dos tercios de los proyectos calificados de satisfactorios o moderadamente satisfactorios. Esto significa que el desempeño de los principales asociados es insatisfactorio en uno de cada tres proyectos financiados, un resultado que merece ser examinado detenidamente en el futuro, sobre todo en lo que atañe a sus causas.

El FIDA

51. El desempeño del Fondo ha sido satisfactorio en el 67% de los proyectos evaluados. En las dos EPP recogidas en el ARRI se destacó que los gobiernos correspondientes apreciaban el centro de interés prioritario y la flexibilidad del FIDA, así como la contribución de éste a sus propias iniciativas de reducción de la pobreza rural. La presencia en los países y la supervisión directa y el apoyo a la ejecución son dos características del nuevo modelo operativo que se pusieron de relieve como aspectos importantes en la mejora de la eficacia de las actividades de desarrollo del FIDA sobre el terreno. En varias evaluaciones de proyectos (el Proyecto de Apoyo a la Zona de Dir, en el Pakistán, y el proyecto de Filipinas, entre otros) también se constató que el FIDA desempeñaba una función provechosa en la promoción de la agricultura y el desarrollo rural por el hecho de trabajar en entornos aislados y difíciles que, en ocasiones, también son escenario de conflictos, en condiciones de seguridad inestables y con un tejido social tradicional.
52. Las críticas que recibe el desempeño del FIDA se centran en dos fases: el diseño y la ejecución. En el proyecto de Burkina Faso, del que el Banco Mundial era el financiador principal, los objetivos y las esferas de interés del FIDA (por ejemplo, en lo relativo a los grupos marginales) no se abordaron adecuadamente ni en la fase de diseño ni en la de ejecución (véase el párrafo 37). El diseño del proyecto de Albania, dirigido por el FIDA, adoleció de deficiencias estructurales —basadas, en parte, en hipótesis poco convincentes y sin analizar (véase, por ejemplo, el párrafo 18)— y no se hizo bastante hincapié en darle una orientación favorable a la población pobre. Aun así, el FIDA resultó decisivo para dar una nueva orientación al diseño en la revisión a mitad de período. El Fondo también respondió satisfactoriamente a la revisión a mitad de período del proyecto de Belice. Hasta entonces el FIDA no había dado el suficiente seguimiento a la labor de garantizar que el diseño se plasmara adecuadamente en la ejecución. Todos los asociados —incluido el FIDA— deben compartir la responsabilidad de las divergencias que se produzcan entre las operaciones del proyecto y su diseño, la reaparición de problemas registrados en proyectos anteriores y los malos resultados consiguientes.
53. También se determinó que el FIDA no había prestado el suficiente apoyo a la ejecución en Belice, Burkina Faso, Filipinas y el Pakistán. Es un aspecto que se espera mejore a medida que el FIDA vaya tomando cada vez más a su cargo la supervisión directa y el apoyo a la ejecución. El desempeño del FIDA en el proyecto de Filipinas fue moderadamente satisfactorio. La calidad del diseño y su preparación (por ejemplo, en lo relativo a la focalización, la participación y las cuestiones de género) fue satisfactoria según la supervisión realizada por el FIDA. Sin embargo, la falta de participación posterior del FIDA —especialmente el hecho de no intervenir en la revisión a mitad de período— fue perjudicial y resulta difícil de entender. En aquel entonces las modalidades operativas no permitían disponer de presencia sobre el terreno en Filipinas. Críticas parecidas figuran en la evaluación del Proyecto de Apoyo a la Zona de Dir, en el Pakistán, y en la EPP de ese mismo país: el apoyo a la ejecución no fue suficiente. En lo relativo al Pakistán, sin

embargo, el FIDA ha hecho un esfuerzo real y positivo para hacer frente a esa crítica. Desde 2005 hay en el país una presencia indirecta a través de intermediarios⁸ y se ha producido una reacción positiva a la potenciación del papel del Fondo en el apoyo a la ejecución. La EPP de Etiopía ofrece una imagen de conjunto parecida. Desde 2005 un administrador de apoyo sobre el terreno del FIDA ha participado en misiones de supervisión y apoyo a la ejecución. De ese modo ha sido posible detectar oportunamente los problemas de ejecución y facilitar el intercambio de información y el diálogo con el Gobierno y los demás asociados. Estas medidas concuerdan con la evaluación del programa piloto relativo a la presencia sobre el terreno realizada en 2007, en la que se constató que una presencia más permanente del FIDA en los países mejoraba el desempeño en todos los aspectos del apoyo a la ejecución, el diálogo sobre políticas, el establecimiento de asociaciones y la gestión de los conocimientos.

54. En las evaluaciones también se reconocen los cambios profundos que se están introduciendo en el marco del Plan de acción del FIDA para mejorar su eficacia en términos de desarrollo, por ejemplo: la aplicación de nuevas políticas y estrategias institucionales, una mayor orientación de las operaciones del FIDA en busca de resultados —por ejemplo, la introducción de mecanismos rigurosos de mejora y evaluación autónoma de la calidad— y los cambios en el modelo operativo. Se prevé que todos ellos contribuyan en el futuro a mejorar los resultados y el impacto, en particular por medio de la supervisión directa y el apoyo a la ejecución y el fortalecimiento de la presencia del FIDA en los países.

Cuadro 5
Desempeño de los asociados (porcentaje)

Calificación	FIDA	Instituciones cooperantes	Gobiernos y sus organismos
Muy satisfactorios			
Satisfactorios	8	25	33
Moderadamente satisfactorios	58	33	33
Total satisfactorios	67	58	67
Moderadamente insatisfactorios	33	33	33
Insatisfactorios		8	
Muy insatisfactorios			
Total insatisfactorios	33	42	33

55. El desempeño de las **instituciones cooperantes** ha sido irregular: un porcentaje considerable (el 42%) se calificó de moderadamente insatisfactorio o insatisfactorio. La Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas (UNOPS) fue la institución cooperante en cinco de los proyectos evaluados. En cuatro de ellos su desempeño recibió la calificación de moderadamente satisfactorio como mínimo, a pesar de las limitadas asignaciones presupuestarias destinadas a la supervisión (en el Pakistán, un promedio de USD 9 000 anuales por proyecto). En el Proyecto de Apoyo a la Zona de Dir, en ese mismo país, el desempeño de la UNOPS se calificó de moderadamente insatisfactorio debido a una labor de supervisión y apoyo a la ejecución irregular e insuficiente, que se centró sobre todo en aspectos fiduciarios y, en menor medida, en las cuestiones ligadas a la eficacia de las actividades de

⁸ En el FIDA la expresión “presencia en el país a través de intermediarios” se utiliza para hacer referencia a un sistema por el cual se asigna personal contratado al país de que se trate. En el Pakistán, por ejemplo, se asignó a dos especialistas para que ocuparan sendos puestos sobre el terreno, mientras que el gerente del programa en el país permanecía en Roma.

desarrollo. A este respecto, la aprobación y aplicación plena de la política del FIDA de supervisión y apoyo a la ejecución ha brindado al Fondo una oportunidad extraordinaria para contribuir a mejorar los resultados de los proyectos, especialmente al centrarse en los diversos problemas de desarrollo que surgen durante la ejecución de un proyecto. Sin embargo, habrá que dedicar atención y recursos (humanos y financieros) a garantizar la eficacia de las actividades de supervisión directa y apoyo a la ejecución.

56. El Banco Mundial fue la institución cooperante en cuatro proyectos. Su desempeño varió mucho, incluso en un mismo país. En el Proyecto de Desarrollo de las Comunidades de Pastores, en Etiopía, su desempeño se calificó de satisfactorio tanto en lo relativo al diseño como a la ejecución. El apoyo suministrado a un proyecto cofinanciado por el FIDA y el Banco fue firme y activo, especialmente por parte de la oficina del Banco en el país. No sucedió lo mismo en el Proyecto de Investigación y Capacitación Agrícolas, en el que la supervisión y el apoyo a la ejecución ofrecidos por el Banco tenían su origen en la sede central de Washington. Rara vez las misiones del Banco consiguieron visitar las actividades patrocinadas por el FIDA, que en su mayor parte estaban situadas en zonas geográficas remotas. En el proyecto de Burkina Faso, el desempeño del Banco Mundial recibió la calificación de moderadamente insatisfactorio. En la evaluación el Banco recibió críticas por no haberse esforzado lo suficiente en establecer una verdadera asociación con el FIDA y haber mostrado escaso interés en los aspectos del proyecto que más importaban al Fondo.
57. El desempeño de los **gobiernos y sus organismos** recibió la calificación de satisfactorio o moderadamente satisfactorio en la mayoría de los casos (el 67%). En cuestiones específicas el personal directivo de los proyectos obtuvo calificaciones altas en Burkina Faso, Filipinas y en uno de los proyectos de Etiopía (el Programa de Intermediación Financiera Rural). Fueron objeto de críticas los retrasos en los nombramientos del personal de las UGP en Belize, Albania y el Pakistán, así como la escasa calidad de éste. En el Pakistán, el Gobierno no garantizó que se cubrieran las vacantes de puestos directivos de los proyectos, o que los directores de proyectos se nombraran a tiempo y permanecieran en sus puestos durante el tiempo concordado. Para ejecutar sus proyectos el FIDA ha dependido a veces de organismos gubernamentales, que en las zonas remotas suelen ser más débiles que en las provincias con una mayor densidad demográfica. Teniendo en cuenta esta realidad, en la EPP del Pakistán se critica que el FIDA haya prestado escasa atención a la mejora de las competencias de esos organismos o, en particular, al desempeño de las UGP.
58. El SyE es uno de los temas de aprendizaje del informe de este año y se analiza más detalladamente en el apartado B de la sección VI. En la evaluación del proyecto de Burkina Faso se encomió el proyecto por el sistema de SyE de tres niveles innovador y apropiado —financiado mediante una donación danesa— que abarcaba los productos y el impacto. Las únicas críticas fueron que ese sistema no daba suficiente cabida a la participación de las personas más pobres y excluidas, y que aún no se había transferido al organismo gubernamental adecuado para convertirlo en el sistema nacional de SyE en materia de desarrollo rural, como era la intención inicial. El proyecto de Filipinas también contaba con un sistema de SyE sólido y bien gestionado, en el que los datos se registraban debidamente desglosados por sexo, aunque estaba muy centrado en el seguimiento y la notificación de los insumos y actividades. El seguimiento del impacto fue limitado y no resultó excesivamente útil para la dirección del proyecto.
59. A excepción de estos dos proyectos, en general las evaluaciones no escatimaron críticas al SyE. El proyecto de Belice careció incluso de un sistema básico de SyE y funcionó durante largos períodos sin personal de SyE dedicado a esas funciones. El seguimiento interno fue poco fiable e incompleto. En el Proyecto de Apoyo a la Zona de Dir, en el Pakistán, no se llevó un registro sistemático de las parcelas de

demostración o de las pautas de adopción y los métodos de evaluación del impacto presentaban deficiencias. No se contrató a ninguno de los tres funcionarios que debían encargarse del sistema de información de gestión, por lo que no se dispuso de un sistema genuino. De modo parecido, en la EPP del Pakistán se constató que, por lo general, los sistemas de SyE presentaban deficiencias y que o bien no existían estudios de base o su realización se postergaba. En consecuencia, no fue posible realizar estimaciones precisas de las mejoras de la seguridad alimentaria o de los aumentos del número de cabezas de ganado. Críticas parecidas se formularon en la evaluación del programa de Albania. No se pudo conocer a ciencia cierta la cobertura del programa de vacunación de ganado, el número de beneficiarios ni el impacto del programa. A pesar de la importancia atribuida al SyE en el documento sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP) de 1999, en la EPP de Etiopía se señaló que no se habían hecho grandes progresos en el fortalecimiento de los sistemas de SyE. La antigua discrepancia entre la importancia teórica del SyE y las dificultades con que tropieza para ser eficaz, puesta de manifiesto en estas evaluaciones, se analiza en la sección VI. La OE y el Departamento de Administración de Programas (PMD) del FIDA han empezado no hace mucho a trabajar en una iniciativa institucional destinada a reforzar los sistemas de SyE de los proyectos. Con esa iniciativa se pretende, entre otras cosas, que el Fondo conozca mejor los problemas que plantean las encuestas de referencia.

Recuadro 4

Puntos clave del desempeño de los asociados

- Aun cuando el desempeño de los asociados es satisfactorio o moderadamente satisfactorio en la mayoría de casos, preocupa que el desempeño del FIDA, las instituciones cooperantes y los gobiernos sea insatisfactorio en uno de cada tres proyectos evaluados en 2007 (cuadro 5). Además, en ningún caso el desempeño de los asociados es muy satisfactorio en un proyecto determinado.
- Los gobiernos son, en última instancia, los responsables de la ejecución de los proyectos y el aumento de sus capacidades es fundamental para mejorar los resultados.
- Cabe esperar que las reformas que se están introduciendo en el marco del Plan de Acción del FIDA (por ejemplo, procesos más rigurosos de mejora y control de calidad, supervisión directa y apoyo a la ejecución, una presencia más permanente en los países, la nueva política de focalización) contribuyan a mejorar en un futuro no muy lejano el desempeño del FIDA.
- La plena aplicación de la política del FIDA de supervisión y apoyo a la ejecución supondrá una limitación del papel de las instituciones cooperantes y el FIDA tendrá mayores posibilidades de incidir más directamente en los resultados de los proyectos.
- El SyE a nivel de proyecto sigue representando un reto y las medidas que la OE tiene previsto adoptar junto con el PMD para afrontar el tema sistemáticamente en 2008/09 son, sin duda alguna, oportunas.

F. Realizaciones generales de los proyectos

60. La calificación de las realizaciones generales refleja la evaluación conjunta de los resultados de los proyectos (pertinencia, eficacia y eficiencia), el impacto en la pobreza rural, la sostenibilidad y la innovación. Los 12 proyectos evaluados en 2007 fueron calificados de moderadamente satisfactorios o satisfactorios con arreglo a ese criterio (cuadro 6). Éste es el primer ARRI que registra esos niveles, lo que es muy positivo, aunque no sea una prueba estadística de una mejora de las realizaciones. De hecho, como se subrayó en la introducción, la muestra de cada evaluación anual no es necesariamente representativa del conjunto general de

proyectos del FIDA. Además, como puede verse en el cuadro 6, la mayoría de los proyectos han sido considerados tan sólo moderadamente satisfactorios y no hay ninguno que sea muy satisfactorio en cuanto a sus realizaciones generales, lo que quiere decir que hay margen de mejora.

Cuadro 6
Realizaciones generales de los proyectos

<i>Calificación</i>	<i>Muestra total de 2007 (porcentaje)</i>
Muy satisfactorios	
Satisfactorios	17
Moderadamente satisfactorios	83
Total proyectos satisfactorios	100
Moderadamente insatisfactorios	
Insatisfactorios	
Muy insatisfactorios	
Total proyectos insatisfactorios	0

Recuadro 5
Resumen de los puntos clave de las evaluaciones de proyectos de 2007

- Por primera vez desde que empezó a publicarse el ARRI en 2003, las evaluaciones de 2007 demuestran que, según los dos criterios de evaluación de los *resultados* y las *realizaciones generales*, *todos los proyectos* son más o menos satisfactorios. Esa es una conclusión positiva e importante.
- Sin embargo, no hay que caer en la autocomplacencia, ya que es posible aspirar a resultados mejores en el futuro. Raros son los proyectos que se consideran muy satisfactorios con respecto a un determinado criterio de evaluación, y muchos de ellos son calificados tan sólo de moderadamente satisfactorios.
- Tan sólo es posible lograr mejores resultados si mejora el desempeño de los asociados, en especial el del Gobierno, que es en última instancia el responsable de la ejecución del proyecto, y el del FIDA. En lo que respecta al Fondo, se espera que las reformas previstas en el Plan de Acción permitan conseguir en el futuro una mayor eficacia en términos de desarrollo.
- Aún cuando se registran claras mejoras con respecto a resultados anteriores, la sostenibilidad de los beneficios sigue siendo un problema, ya que el 50% de los proyectos son tan sólo moderadamente satisfactorios y el 33% siguen siendo insatisfactorios.
- Si bien hay muchos ejemplos de innovaciones interesantes introducidas a través de las operaciones del FIDA, no se ha intentado sistemáticamente reproducirlas y ampliarlas aportando recursos suficientes para ello.

G. Contribución a los objetivos de desarrollo del Milenio (ODM)⁹

61. Los proyectos respaldados por el FIDA contribuyen de dos maneras —directa e indirectamente— al logro de los ODM. La contribución más directa y significativa al ODM1 (“erradicar la pobreza extrema y el hambre”) se mide por el impacto en la seguridad alimentaria y también por la productividad agrícola. El 75% de los proyectos evaluados en 2007 hicieron como mínimo una contribución moderadamente satisfactoria a la seguridad alimentaria y el 88% a la productividad agrícola. Los proyectos también hicieron contribuciones directas menores, pero positivas, al ODM3 (“promover la igualdad de género y el empoderamiento de la

⁹ En el presente ARRI no se incluye una sección sobre los resultados conseguidos con respecto al *Marco Estratégico del FIDA (2007-2010)*. Todos los proyectos evaluados en el ARRI de este año fueron aprobados, y algunos cerrados, antes de la adopción del último marco estratégico, por lo que dicho análisis tendría un interés limitado.

mujer”) y al ODM7 (“garantizar la sostenibilidad del medioambiente”). Un pequeño número de proyectos también dieron apoyo a las inversiones en infraestructura comunitaria social y material y de este modo habrán hecho una contribución limitada al ODM2 (“lograr la enseñanza primaria universal”), ODM4 (“reducir la mortalidad infantil”) y ODM6 (“combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades”).

IV. Algunas cuestiones planteadas por las evaluaciones a nivel institucional y de programas en los países

62. La muestra de 2007 contenía 12 evaluaciones de proyectos, pero también dos EPP (Etiopía y el Pakistán) y los resultados preliminares en una evaluación a nivel institucional (la evaluación conjunta con el BAFD de las políticas y operaciones de desarrollo agrícola y rural en África). En esta sección se resumen cuatro cuestiones planteadas por esas evaluaciones que son merecedoras de una mayor atención en el futuro: los resultados de las actividades no crediticias, la presencia en el país, el equilibrio entre actividades agrícolas y de otra índole y la necesidad de prestar atención a las cuestiones de género en las operaciones del FIDA.

Resultados de las actividades no crediticias del FIDA

63. En conjunto, el FIDA ha procurado lograr los resultados necesarios en las actividades no crediticias esenciales, como el diálogo sobre políticas, la formación de asociaciones y la gestión de los conocimientos. Se trata de actividades cruciales que complementan las financiadas mediante préstamos, ya que permiten al Fondo, entre otras cosas, contribuir a la reproducción y la ampliación de las innovaciones favorables a los pobres que se han introducido con éxito a través de las operaciones del FIDA.
64. Por ejemplo, la EPP del Pakistán llegó a la conclusión de que las actividades no crediticias no habían sido pujantes en el pasado porque el FIDA se centraba sobre todo en su cartera de proyectos en el país. A pesar de generar un gran volumen de conocimientos de resultados de la ejecución de proyectos de desarrollo agrícola y rural, el FIDA no documentaba ni difundía sistemáticamente la experiencia y las enseñanzas derivadas de sus operaciones. De manera análoga, si bien el FIDA mantenía una buena relación de cooperación con el Gobierno, podría haberse establecido una mayor diversidad de asociaciones con IFI, organismos de las Naciones Unidas, organizaciones bilaterales y el sector privado. Dicho esto, la presencia en el país a través de intermediarios desde 2005 ha hecho mucho por mejorar la visibilidad del FIDA, su comunicación con asociados nacionales y su capacidad para participar en foros pertinentes de debate de políticas, aún cuando sea preciso seguir reforzando las modalidades actuales de presencia en el país. Se prevé asimismo que la decisión adoptada a principios de 2008 de supervisar directamente y apoyar la ejecución de proyectos anteriormente supervisados por la UNOPS en el Pakistán, contribuya a mejorar los resultados de las actividades no crediticias del FIDA.
65. Los resultados de la EPP de Etiopía son similares a los del Pakistán. Se realizaron gestiones adecuadas para establecer asociaciones con el Gobierno y las IFI, pero las alianzas con los organismos de las Naciones Unidas, las entidades bilaterales y el sector privado fueron limitadas. La gestión de los conocimientos se calificó de moderadamente insatisfactoria porque se lograron escasos progresos, a pesar de que se le había asignado una elevada prioridad en el COSOP. Sin embargo, el establecimiento de una presencia del FIDA en Etiopía durante los últimos años ha permitido también conseguir mejoras en las actividades no crediticias. La reciente decisión de destinar a Addis Abeba a un gerente del programa en Etiopía es una medida oportuna, que cabe esperar que mejore aún más los resultados del programa del FIDA en el país. En resumen, la causa fundamental de los resultados

deficientes de las actividades no crediticias en ambos países es sobre todo la falta de un enfoque coherente (por ejemplo, no se han definido objetivos y puntos de referencia claros para el diálogo sobre políticas) y la asignación limitada de recursos financieros y humanos a las actividades no crediticias en general.

66. La metaevaluación de los resultados anteriores del BAfD y del FIDA en África¹⁰ confirmó el desempeño deficiente de ambos organismos en lo que respecta al diálogo sobre políticas: ninguno de ellos tuvo más de un 10% de programas en los países plenamente satisfactorios. La metaevaluación llegó a la conclusión de que ello se debía a la capacidad limitada del BAfD y del FIDA para realizar una labor analítica rigurosa y a sus deficientes sistemas de gestión de los conocimientos.

Presencia en los países

67. Como se mencionó en los párrafos anteriores, los dos programas en los países evaluados en 2007 (Etiopía y el Pakistán) introdujeron una presencia del FIDA en el país. En ambos casos esta medida se ha considerado muy beneficiosa. En Etiopía, ha facilitado la transmisión de información y la rápida detección de problemas de ejecución y ha facilitado el diálogo con el Gobierno y con otros asociados. En el Pakistán ha mejorado claramente la imagen y la idea que se tiene del FIDA en el país. Ha permitido una participación habitual en grupos de coordinación de donantes así como en actividades de supervisión y apoyo a la ejecución de proyectos.
68. Sin embargo, está claro que no basta con tener una presencia en el país. En la EPP del Pakistán se observó que dicha presencia había arraigado pero no estaba debidamente institucionalizada. Por ejemplo, el oficial encargado del país trabaja en régimen de consultor con un contrato marco. Entre otras cuestiones, esto no refleja debidamente el volumen real de trabajo que lleva a cabo para representar con eficacia al FIDA en un gran país con una considerable cartera de proyectos. Además, como se observó en la metaevaluación de África, la presencia en un país tiene que tener un nivel profesional adecuado, disponer de un mandato pleno y de los recursos necesarios y recibir en todo momento información y conocimientos desde la sede. En el examen de los procesos operacionales llevado a cabo en el marco de la evaluación conjunta del BAfD y el FIDA se hizo una observación parecida: es probable que se consiga un mayor impacto ampliando la presencia en el país si la facultad de adoptar decisiones está más descentralizada.
69. Otra de las cuestiones planteadas por la EPP del Pakistán se refiere al equilibrio entre inversiones agrícolas y de otra índole (por ejemplo, en las microempresas y el acceso a los mercados). En dicha evaluación se recomendó asignar más recursos a inversiones no agrícolas, sobre todo en vista de que la agricultura sólo constituía un porcentaje relativamente modesto (30%) de los ingresos de los hogares rurales pobres. En la evaluación del programa de Albania se vio que una mejor estrategia de lucha contra la pobreza podía consistir en ofrecer a los pobres mayores oportunidades para dejar de depender de la agricultura y conseguir otro tipo de empleo. Tanto en este caso como en la evaluación del proyecto de Filipinas se aconsejó hacer más hincapié en las empresas agrícolas comerciales y orientadas al mercado que en la mera producción de subsistencia. Si bien se reconoció que estas conclusiones quizás fueran más válidas para las economías "en proceso de transformación"¹¹ vale la pena reconsiderar el supuesto de que el apoyo a la

¹⁰ El objetivo principal de la metaevaluación, que utilizaba los informes de evaluación existentes sobre las operaciones del FIDA y del BAfD en África, era realizar un análisis de los resultados y del impacto en todo el continente africano y determinar las causas de los mejores o peores resultados.

¹¹ En el *Informe sobre el desarrollo mundial 2008: Agricultura para el desarrollo* (Banco Mundial 2007, Washington D.C.) se clasifican los países en tres categorías: países agrícolas, países en proceso de transformación y países urbanizados. En los países agrícolas la agricultura es la fuente principal del crecimiento, sobre todo porque representa una gran parte del PIB, y la mayoría de la población pobre (70%) vive en zonas rurales. En los países en proceso de transformación, la agricultura ya no es la fuente principal del crecimiento económico, pero la pobreza sigue siendo predominantemente rural (un 82% de todos los pobres). Los países urbanizados son aquellos en que la agricultura contribuye aún menos al crecimiento económico y la pobreza es mayoritariamente urbana.

agricultura de subsistencia constituye necesariamente la mejor manera de ayudar a los hogares pobres en todas las situaciones. En general, quizás convenga tomar como punto de partida la clasificación de los países incluida en el *Informe sobre el desarrollo mundial 2008*¹¹ para determinar el equilibrio apropiado entre inversiones agrícolas y no agrícolas. Para ello, entre otras cosas, habría que examinar atentamente qué parte de la población rural pobre se gana la vida con la agricultura o mediante otras actividades.

Cuestiones de género

70. La EPP del Pakistán llegó a la conclusión de que los proyectos respaldados por el FIDA hacían una contribución importante a la igualdad entre los géneros desarrollando actividades en este sentido que antes no existían. Los logros más significativos del programa han consistido en proporcionar a las mujeres un foro organizado y una voz colectiva y darles más poder mediante los conocimientos y la información. Los resultados son significativos, sobre todo habida cuenta de que el FIDA realiza sus operaciones en sociedades tradicionales de predominio del hombre. Sin embargo, se hubiera podido conseguir aún más adoptando un enfoque diferenciado para el empoderamiento de la mujer, que se hubiera basado en las normas y los valores sociales imperantes en las comunidades en cuestión.
71. En la metaevaluación llevada a cabo como parte de la evaluación conjunta por parte del BAFD y del FIDA del desarrollo agrícola y rural en África se incluían también las cuestiones de género. Se observó que no era frecuente en la región que los proyectos tuvieran componentes basados en el género y que había poco indicios de que las cuestiones de género se hubieran integrado en las actividades previstas. Los escasos componentes relativos al género no parecían contribuir decididamente al impacto en la pobreza, en parte porque los proyectos consideraban que la incorporación de esas cuestiones guardaba relación sobre todo con el desarrollo de la mujer y no se tenía una visión más general de la dinámica de las relaciones ni de las funciones y responsabilidades de las mujeres y los hombres en la agricultura y el desarrollo rural. Esta omisión relativa y este impacto limitado merecen ser investigados más a fondo. Ésta será una de las tareas principales de la evaluación prevista a nivel institucional de los esfuerzos y enfoques del FIDA para promover la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de la mujer, que la OE ha de llevar a cabo en un futuro próximo a solicitud de la Junta Ejecutiva.

Recuadro 6

Puntos clave de las evaluaciones a nivel institucional y de programas en los países

- El FIDA ha procurado lograr un efecto catalítico por medio de actividades no crediticias como las asociaciones estratégicas, el diálogo sobre políticas y la gestión de los conocimientos. Se necesitan objetivos, actividades y recursos apropiados y realistas de manera que las actividades crediticias y de otro tipo se potencien mutuamente para lograr los objetivos del FIDA en todos los países.
- En las evaluaciones se ha visto que la presencia en los países es importante para hacer más eficaz al FIDA en términos de desarrollo. Sin embargo, esa presencia debe institucionalizarse mejor y dotarse de mayores recursos. Las evaluaciones han subrayado la necesidad de lograr un equilibrio adecuado entre las actividades agrícolas y de otro tipo. Entre otras cuestiones, para establecer ese equilibrio en un determinado país es esencial analizar atentamente cuáles son las principales actividades que permiten a la población rural pobre ganarse la vida. La clasificación de los países que figura en el *Informe sobre el desarrollo mundial 2008* constituye un punto de partida útil para efectuar dicho análisis.
- Los proyectos apoyados por el FIDA tienen que prestar una mayor atención global a las cuestiones de género y tener más en cuenta las normas y valores sociales imperantes al acometer actividades de desarrollo encaminadas a fomentar la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de la mujer.

V. Conclusiones de las evaluaciones relativas al período 2002-2007

72. El ARRI del año pasado fue el primero en presentar un análisis combinado de todos los proyectos evaluados desde 2002. En el presente informe se actualiza este análisis presentando una sinopsis de los resultados de los 85 proyectos evaluados durante el período 2002-2007. Un análisis plurianual de este tipo fue una de las características más significativas introducidas en el informe del año pasado y es frecuente en informes similares preparados por otras IFI. La utilización de todos los datos disponibles, y no meramente los de un sólo año, da más fiabilidad a las conclusiones y pone de relieve las cuestiones que requieren la atención prioritaria de la dirección. Además, en la presente sección se ha intentado por vez primera indicar posibles tendencias de los resultados sobre la base de tres períodos de datos bienales desde 2002 (2002-2003, 2004-2005 y 2006-2007).

A. Resultados de los proyectos

73. El 86% de los proyectos evaluados desde 2002 fueron calificados por lo menos de moderadamente satisfactorios en lo que respecta a los resultados obtenidos (una combinación de las calificaciones correspondientes a pertinencia, eficacia y eficiencia). Como se vio anteriormente, la calificación media es mayor para la pertinencia (96%) y menor, aunque sigue siendo satisfactoria, para la eficiencia (65%). Unas tres cuartas partes de los proyectos (74%) se califican como mínimo de moderadamente satisfactorios en lo que respecta a la eficacia.

Cuadro 7
Pertinencia, eficacia y eficiencia, 2002-2007 (porcentaje)

<i>Criterios de evaluación</i>	<i>Satisfactorio (4-6)</i>	<i>Insatisfactorio (1-3)</i>
Pertinencia	96	4
Eficacia	74	26
Eficiencia	65	35
Resultados de los proyectos	86	14

74. Los datos que figuran en el cuadro 7 muestran una discordancia aparente (pero no anómala) entre el porcentaje mucho mayor de proyectos calificados de pertinentes (96%) y los calificados de efectivos o eficientes (74% y 65%). Eso tiene dos explicaciones posibles. La primera es que esta discordancia es real: es más fácil intentar "hacer lo correcto" que "hacer las cosas correctamente" en la práctica. La segunda explicación es que esta discordancia es más aparente que real, porque a menudo la pertinencia se califica con excesiva generosidad (véase el párrafo siguiente). La metaevaluación africana señaló también cierta incoherencia entre las elevadas calificaciones concedidas a la pertinencia de algunos proyectos del FIDA y los datos detallados de las evaluaciones.
75. La calificación más elevada de la pertinencia se debe al hecho de que habitualmente se ha evaluado observando la coincidencia de los objetivos del proyecto con los objetivos de la organización donante en el país, las necesidades y prioridades de la población rural pobre y las políticas y prioridades de los gobiernos. La pertinencia no se valoraba examinando también la lógica y la estrategia generales de un determinado proyecto, por ejemplo en lo que respecta a los componentes seleccionados, la asignación financiera para cada componente y las disposiciones institucionales adoptadas para lograr los objetivos del proyecto.

76. No es posible decidir cuál de las dos explicaciones dadas en el párrafo 74 tiene más peso. Sin embargo, aun cuando la segunda explicación sea cierta sólo en parte, indica que existe un mayor margen para mejorar la pertinencia de los proyectos, y también potencialmente su eficacia e impacto, de lo que hasta ahora hacían pensar los datos disponibles sobre la pertinencia. En cualquier caso, también será importante evaluar mejor la pertinencia en el futuro.
77. Un parte relativamente pequeña de los proyectos (14%) recibieron una calificación máxima de moderadamente insatisfactorios en cuanto a sus resultados. El análisis de las evaluaciones efectuadas por el FIDA y el BAfD en África indica que, por lo menos en esa región, la escasa eficacia de los proyectos depende claramente de deficiencias del diseño. También son factores determinantes las irregularidades y la mala orientación de la supervisión y el apoyo a la ejecución.

B. Impacto en la pobreza rural

78. Más de dos terceras partes (69%) de los proyectos evaluados fueron calificados de moderadamente satisfactorios como mínimo en cuanto a su impacto en la pobreza rural (cuadro 8). La evaluación conjunta del BAfD y el FIDA en África indica que con toda probabilidad se conseguirá un impacto satisfactorio en la pobreza rural cuando el diseño del proyecto sea realista y tenga una lógica interna, se ajuste debidamente a las necesidades de la población pobre y concuerde con las políticas del país. Un diseño adecuado en lo referente a la participación, la autoayuda, la formación de capital social y una focalización eficaz también hace aumentar la probabilidad de que el impacto en la pobreza sea satisfactorio.
79. Las tres esferas de impacto más satisfactorias del FIDA durante el período 2002-2007 son los activos materiales (76%), los activos humanos (70%) y la productividad agrícola (70%). Las cuatro esferas con peores resultados son el medioambiente y los recursos comunes (53%), el capital social y el empoderamiento (59%), las instituciones y servicios (55%) y los mercados (54%). En estas esferas, algo más de la mitad de los proyectos fueron calificados como mínimo de moderadamente satisfactorios.
80. En el ARRI del año pasado se sugirió que algunas esferas de impacto más deficientes debían de servir de lección para la edición de 2009, según lo acordado por la Junta en su período de sesiones de diciembre de 2007. En la presente sección se ofrece un análisis preliminar de dos de las esferas de impacto con peores resultados: el medioambiente y los mercados.
81. Los proyectos financiados por el FIDA se dividen en dos grupos principales en lo que respecta a las **cuestiones ambientales**. El primero tiene objetivos concretos de mejora del medioambiente (por ejemplo, ordenación de pastizales o lucha contra la desertificación). El segundo no tiene objetivos ambientales específicos, pero se espera que los proyectos "no causen daños" y que tengan en cuenta eventuales riesgos ambientales.
82. De ahí que las malas calificaciones en lo que respecta al medioambiente y los recursos comunes puedan deberse sobre todo a dos razones: i) el proyecto debía haberse ocupado de importantes cuestiones o riesgos ambientales, pero no lo hizo, y ii) las actividades relacionadas con el medioambiente y los recursos comunes fueron uno de los componentes del proyecto, pero no tuvieron el éxito previsto.

Cuadro 8
Impacto en la pobreza rural, 2002-2007 (porcentaje)

<i>Esferas de impacto</i>	<i>Satisfactorio (4-6)</i>	<i>Insatisfactorio (1-3)</i>
Activos materiales	76	24
Activos financieros	67	33
Seguridad alimentaria	66	34
Medioambiente y base de recursos comunes	53	47
Activos humanos	70	30
Capital social y empoderamiento	59	41
Productividad agrícola	70	30
Instituciones y servicios	55	45
Mercados	54	46
Impacto en la pobreza rural	69	31

83. En algunas evaluaciones se han detectado cuestiones ambientales significativas que no fueron abordadas. Puede tratarse de cuestiones amplias y sistémicas (por ejemplo, la capacidad de carga de las cuentas hidrográficas) o bien específicas (por ejemplo, el agotamiento de las aguas subterráneas o los daños causados por construcciones). La EPP del Pakistán constituye un buen ejemplo. Los proyectos en el Pakistán no eran criticados por no tener en cuenta el medioambiente, ya que prevenían varias actividades ecológicas. Pero su diseño no prestaba atención de manera sistemática a las cuestiones ambientales a no ser para prescribir la repoblación forestal o la ordenación de la ganadería. El hecho de que muchos proyectos estuvieran situados en la parte alta de cuencas fluviales montañosas, donde la población supera la capacidad de carga de la tierra, justificaba un tratamiento más sistemático del medioambiente durante las fases de diseño y ejecución. No se señalaron riesgos ambientales específicos ni se exigió que los subproyectos de infraestructuras llevaran a cabo evaluaciones del medioambiente.
84. Si bien el no haber abordado diversas cuestiones o riesgos explica algunas de las malas calificaciones, en la mayoría de los casos éstas se deben a los resultados deficientes de determinados componentes ambientales. En algunos proyectos en que las cuestiones ambientales se incluyen en un componente menor, una crítica frecuente es la falta de prioridad durante la ejecución. Éste es el caso del proyecto de Burkina Faso (véase el párrafo 30). Una iniciativa clara y específica es condición necesaria aunque no suficiente para tener éxito en este punto.
85. La situación más difícil, que se presenta con cierta frecuencia, es aquella en que las actividades relacionadas con el medioambiente y los recursos de propiedad común constituían un componente importante del proyecto, pero no han tenido éxito. Ello se debe a varias razones. En primer lugar, para abordar los problemas del medioambiente y los recursos de propiedad común se requieren actividades a largo plazo. Por este motivo la inversión inmediata de tiempo y recursos resulta a menudo menos atractiva para las comunidades, los directores de proyectos y los gobiernos. La sostenibilidad es también una cuestión crucial. Es preciso mantener las instituciones de gestión una vez terminada la vida del proyecto para realizar actividades que quizás no hayan reportado grandes beneficios a corto plazo. En segundo lugar, las cuestiones relacionadas con el medioambiente y los recursos de propiedad común son a menudo complejas y difíciles de resolver, sobre todo si

implican controversias sobre la tenencia de la tierra. La ordenación de bosques y pastizales es un ejemplo destacado. Puede argumentarse que es más difícil emprender iniciativas técnica, económica y socialmente válidas cuando se tratan cuestiones ambientales y relativas a los recursos de propiedad común.

86. Habida cuenta de esta realidad, quizás no resulte sorprendente que los proyectos del FIDA hayan tenido un menor impacto en esta esfera. Se trata de problemas que no tienen soluciones fáciles y rápidas. Esto no quiere decir que no deban abordarse y tener prioridad en los proyectos apoyados por el FIDA cuando sean importantes para la reducción de la pobreza rural. Significa, sin embargo, que los objetivos deben ser realistas; que se requieren un análisis, un diseño y una ejecución especialmente meticulosos y participativos, y que los asociados deben estar dispuestos a realizar actividades a largo plazo que probablemente se prolonguen durante dos o más fases del proyecto.
87. La segunda esfera de impacto que se examina aquí es el **acceso a los mercados**. Esta ha sido una de las esferas más deficientes en las evaluaciones de 2007 y en años anteriores. Cabe destacar dos conclusiones generales. En primer lugar, la mayor parte del impacto positivo logrado en esta esfera se ha debido a la construcción de caminos rurales, que han sido muy bien acogidos por las comunidades beneficiarias. En segundo lugar, muchos proyectos no se han concentrado lo suficiente de manera directa en los mercados para impulsar la reducción de la pobreza rural. Es decir, la mayoría de los proyectos evaluados en el informe de este año no tenían componentes específicos (por ejemplo, promoción del acceso a información sobre los mercados, apoyo a tecnologías agroalimentarias de bajo costo o desarrollo de infraestructura comercial, etc) ni asignaciones financieras que contribuyeran directamente a establecer vínculos entre la población rural pobre y los mercados.
88. La OE ha emprendido un análisis preliminar, que se desarrollará en el informe del año próximo, y ha llegado a la conclusión de que los proyectos más recientes tienen un mayor impacto en la promoción del acceso a los mercados. Esto concuerda con la conclusión más amplia a que se llegó en el informe del año pasado de que los proyectos que se hicieron efectivos después del 31 de diciembre de 1996 obtuvieron mejores resultados generales que los proyectos precedentes. Además, el análisis revela que el FIDA consiguió dar mayor impulso al desarrollo de los mercados en los países más ricos (según su renta nacional bruta en el momento de la aprobación del proyecto).

C. Innovación y sostenibilidad

89. Los resultados en innovación y sostenibilidad para el período 2002-2007 vienen a confirmar los escasos logros en materia de sostenibilidad (cuadro 9). Si se combinan las calificaciones relativas a la sostenibilidad y al impacto en la pobreza la imagen resulta incluso menos positiva. Tan sólo un 14% de los proyectos evaluados desde 2002 se han calificado de satisfactorios en cuanto a la sostenibilidad y al impacto en la pobreza rural. Y si bien el 69% han sido calificados como mínimo de moderadamente satisfactorios en cuanto al impacto en la pobreza rural, tan sólo el 41% han recibido calificaciones similares por ambos factores. En otras palabras, aún incluyendo las calificaciones moderadas, puede considerarse que tan sólo una minoría de los proyectos evaluados ha tenido un impacto sostenible en la pobreza rural.
90. La calificación general de la sostenibilidad para todo el período 2002-2007 es motivo de preocupación. Con todo, se han registrado mejoras constantes en las calificaciones de la sostenibilidad, sobre todo en los dos últimos años. De hecho, si bien un 53% de los proyectos evaluados se consideraron satisfactorios en 2006 (un resultado mejor que en años anteriores), en 2007 los proyectos satisfactorios fueron un 67%. De ahí que parezca existir una tendencia alentadora en cuanto a la sostenibilidad que será preciso seguir de cerca en futuros ARRI.

Cuadro 9
Factores generales, 2002-2007 (porcentaje)

<i>Factores generales</i>	<i>Satisfactorio (4-6)</i>	<i>Insatisfactorio (1-3)</i>
Innovación, reproducción y ampliación	72	28
Sostenibilidad	48	52

D. Desempeño de los asociados

91. Aunque según este criterio se consideraron satisfactorios algo más de la mitad de los proyectos evaluados entre 2002 y 2007, el cuadro 10 pone de manifiesto que durante los seis últimos años el desempeño del FIDA se estimó por lo general inferior al de otros asociados. Sin embargo, es justo señalar que los proyectos evaluados no se habían beneficiado todavía de los recientes cambios generales introducidos por el Fondo en aplicación del Plan de Acción.
92. Fuerza es reconocer que en las evaluaciones el desempeño del FIDA suele examinarse con mayor profundidad y rigor que el de otros asociados. Ello se debe en parte a que las evaluaciones pueden tener una repercusión más inmediata en el fomento de la eficacia del FIDA en sus actividades de desarrollo. Esta apreciación coincide con las conclusiones del informe del Presidente sobre el estado de aplicación de las recomendaciones de evaluación y las medidas adoptadas por la dirección (PRISMA), en el que se señala que la dirección ha puesto en práctica una mayor proporción de recomendaciones de evaluación dirigidas al Fondo que de recomendaciones dirigidas a otros asociados.
93. Un buen desempeño de los asociados es fundamental para lograr con éxito los objetivos de los proyectos. La colaboración con las instituciones cooperantes va disminuyendo a medida que el Fondo se aproxima a la plena aplicación de su política de supervisión y emprende actividades de supervisión directa y apoyo a la ejecución. Se trata de una tarea ardua, pero ofrece al FIDA una importante oportunidad para ser más eficaz en su labor de desarrollo.
94. Las evaluaciones han revelado también la necesidad de reforzar la capacidad de los gobiernos a distintos niveles de la administración, en vista de su responsabilidad primordial en la ejecución de los proyectos. También subrayan la importancia de forjar alianzas entre el sector público, el privado y la sociedad civil para mejorar el diseño y la ejecución. Cabe esperar que estas y otras medidas mejoren el desempeño futuro de los asociados, que es otro de los aspectos que hay que seguir de cerca.

Cuadro 10
Desempeño de los asociados, 2002-2007 (porcentaje)

	<i>Satisfactorio (4-6)</i>	<i>Insatisfactorio (1-3)</i>
FIDA	54	46
Instituciones cooperantes	63	37
Gobierno	67	33

E. Realizaciones generales de los proyectos

95. Más de una cuarta parte de los proyectos del FIDA evaluados desde 2002 (29%) fueron calificados en general de satisfactorios o muy satisfactorios (cuadro 11). Otro 46% fueron considerados moderadamente satisfactorios. Prestar mayor atención a los resultados y mejorarlos, sobre todo en lo que respecta a la eficiencia

y la sostenibilidad, sin descuidar otros factores como la eficacia de los proyectos y el desempeño de los asociados, será fundamental para poder elevar en el futuro la calificación de las realizaciones generales de los proyectos.

Cuadro 11
Realizaciones generales de los proyectos, 2002-2007

<i>Calificación</i>	<i>Porcentaje</i>
Muy satisfactorios	3
Satisfactorios	26
Moderadamente satisfactorios	46
Total proyectos satisfactorios	74
Moderadamente insatisfactorios	24
Insatisfactorios	3
Muy insatisfactorios	0
Total proyectos insatisfactorios	26

F. Análisis de los resultados obtenidos a lo largo del tiempo

96. Los datos del ARRI se van ampliando a medida que la OE efectúa más evaluaciones utilizando una metodología coherente. En la presente sección, el número total de evaluaciones (85) realizadas en seis años (2002 a 2007) se ha dividido en tres grupos.
97. En el cuadro 12 puede verse que los proyectos evaluados en los dos últimos años (2006-2007) presentan, por término medio, mejores calificaciones que los evaluados anteriormente en lo que respecta a resultados de los proyectos, impacto en la pobreza rural, sostenibilidad y realizaciones generales de los proyectos. Eso está ciertamente en consonancia con la conclusión a que se llegó en el informe del año pasado de que los proyectos más recientes suelen ser más satisfactorios que los antiguos. Estos resultados parecen indicar que el FIDA y sus asociados aprenden de experiencias anteriores y que los proyectos apoyados por el FIDA ofrecen mejores realizaciones a lo largo del tiempo, aunque no con arreglo a todos los criterios de evaluación.

Cuadro 12
Proyectos calificados de satisfactorios en diferentes períodos de evaluación (porcentaje)

<i>Criterios de evaluación</i>	<i>2002-2003</i>	<i>2004-2005</i>	<i>2006-2007</i>	<i>2007</i>
Resultados del proyecto	80	87	89	100
Impacto en la pobreza rural	55	64	85	91
Sostenibilidad	45	41	59	67
Innovación	56	77	77	91
Desempeño del FIDA	31	57	63	67
Desempeño de las instituciones cooperantes	65	62	63	58
Desempeño del Gobierno	79	59	67	67
Realizaciones generales	65	71	85	100

G. Puntos de referencia internos y externos

98. Como en ocasiones anteriores, en el presente informe se compara el desempeño del FIDA en relación con sus objetivos y con los datos disponibles de otras IFI.

Comparación con datos internos

99. Los resultados de las operaciones del FIDA realizadas durante el período 2005-2007 se compararon a nivel interno en lo referente a pertinencia, eficacia, eficiencia, sostenibilidad e innovación con los resultados contenidos en la evaluación externa independiente (EEI) del FIDA de 2005. La comparación de los datos del ARRI y la EEI figura en el cuadro 13, en el que se indican también los objetivos del Plan de Acción del FIDA.
100. Como muestra el cuadro, los resultados conseguidos en el período 2005-2007 son mejores que los de la EEI con respecto a todos los criterios (excepto la pertinencia, que es algo menor). La pertinencia, la eficacia y la eficiencia se ajustan en líneas generales a los objetivos del Plan de Acción. Asimismo el FIDA lo está haciendo bien en el terreno de la innovación, pero la sostenibilidad sigue siendo un problema. En 2005-2007 la sostenibilidad se consideró satisfactoria en un 52% de los casos. Este porcentaje es muy inferior al objetivo del 80% fijado en el Plan de Acción, que la OE considera poco realista para que el FIDA pueda alcanzarlo en el plazo previsto.

Cuadro 13

Comparación con datos internos (porcentaje de proyectos satisfactorios)

<i>Criterios de evaluación</i>	<i>Evaluación externa independiente^a</i>	<i>Evaluaciones 2005-2007</i>	<i>Objetivos del Plan de Acción^b</i>
Relevancia	100	98	100
Eficacia	67	75	80
Eficiencia	45	66	60
Sostenibilidad	40 ^c	52	80
Innovación ^d	55	80	>25

^a Véase el capítulo 2 de la EEI del FIDA, septiembre de 2005.

^b Se trata de los objetivos fijados en el Plan de acción del FIDA para mejorar su eficacia en términos de desarrollo, aprobado por la Junta Ejecutiva en diciembre de 2005.

^c Cifra basada en las puntuaciones de 10 proyectos cerrados. No obstante, en la EEI se observó que el 61% de los proyectos abarcados (18) habían tenido un impacto satisfactorio en la sostenibilidad.

^d En el análisis de la EEI se distingue entre innovaciones locales e innovaciones nacionales. Los resultados incluidos en el cuadro se refieren a las innovaciones locales definidas como algo "nuevo o diferente en la comunidad o la aldea (lo que normalmente se conoce por transferencia de tecnología)". En cuanto a las innovaciones nacionales, definidas como algo "nuevo o diferente en el contexto concreto de un país (un nuevo tipo de organización de microfinanciación o una nueva tecnología agrícola, por ejemplo)", sólo un 25% de los proyectos calificados se consideraron satisfactorios.

101. Además, según lo acordado con la Junta en diciembre de 2007, en la presente edición se incluye por primera vez una comparación de los resultados según un criterio de evaluación de las realizaciones generales de los proyectos, en las cinco regiones geográficas en que trabaja el FIDA (cuadro 14). A tal efecto se han utilizado todos los datos de evaluación disponibles generados por la OE durante los seis últimos años (2002 a 2007).

Cuadro 14

Comparación de las realizaciones generales de los proyectos en las cinco regiones en que trabaja el FIDA, 2002-2007

<i>Región geográfica</i>	<i>Realización general satisfactoria (porcentaje)</i>	<i>Realización general insatisfactoria (porcentaje)</i>
Asia y el Pacífico	95	5
África oriental y meridional	59	41
América Latina y el Caribe	73	27
Cercano Oriente y África del Norte	82	18
África occidental y central	56	44

102. Al mismo tiempo, es importante subrayar que las comparaciones anteriores no equivalen a comparar el desempeño de las cinco divisiones regionales correspondientes del PMD que se encargan de las operaciones. Entre otras razones, los resultados de los proyectos financiados por el FIDA vienen determinados por múltiples factores, en particular por el desempeño de los países prestatarios, y no sólo por la actuación de las divisiones respectivas.
103. El cuadro 14 muestra que todas las regiones alcanzan un nivel satisfactorio. Sin embargo, hay diferencias entre ellas. El porcentaje relativamente bajo de resultados satisfactorios en África puede explicarse en parte por la difícil situación que atraviesan los países de las dos regiones africanas. De hecho, la mayoría de los países de esas regiones en que el FIDA realiza actividades son países de bajos ingresos y están situados en los quintiles tercero a quinto de la evaluación de las políticas e instituciones nacionales realizada por el Banco Mundial.

Comparación con datos externos

104. En el presente informe se reconocen las dificultades que entraña comparar los resultados de organizaciones diferentes en tamaño y mandato, en parte porque las metodologías de evaluación utilizadas por las distintas IFI, aunque están armonizadas, no son idénticas. Hechas estas reservas, los datos comparativos disponibles figuran en el cuadro 15.

Cuadro 15

Comparación con las actividades agrícola y de desarrollo rural del Banco Mundial y el Banco Asiático de Desarrollo (BAsD)

(porcentaje de proyectos calificados de satisfactorios)

	FIDA (ARRI 2002-2007)	Banco Mundial actividades terminadas en 2001-2005 ^a	BAsD (proyectos aprobados 1990-1999) ^b
Resultados de los proyectos a nivel mundial	86	80	n.a.
Resultados y sostenibilidad de los proyectos en Asia y el Pacífico ^c	82	79 ^d	47
Sostenibilidad	48	73	78

Nota: n.a. = no aplicable o no disponible

^a Datos tomados del *Examen anual de la eficacia en términos de desarrollo 2006* del Banco Mundial.

^b Datos tomados del *Annual Evaluation Report on the 2007 Annual Evaluation Review: The challenge of capacity development* del Departamento de Evaluación de Operaciones del BAsD, apéndice 2, cuadro A2.2 (proyectos de agricultura y recursos naturales aprobados en los años noventa).

^c El criterio de "éxito de los proyectos" utilizado por el BAsD se basa en los parámetros de pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad.

^d Comprende operaciones de todos los sectores y no sólo del sector agrícola y el desarrollo rural.

105. El cuadro 15 muestra que el desempeño del FIDA es ligeramente mejor que el del Banco Mundial, que también tiene un mandato universal. La calificación combinada de los resultados y la sostenibilidad de los proyectos del Fondo en la región de Asia y el Pacífico es mejor que la del BAsD, que opera exclusivamente en esa región. Los resultados del FIDA en cuanto a la sostenibilidad son inferiores a los del Banco Mundial y del BAsD, aunque se registró una mejora alentadora a este respecto en 2006 y en 2007. Es importante recordar que el Banco Mundial tuvo graves problemas con la sostenibilidad durante los años noventa, pero consiguió resolverlos adoptando medidas concretas como la utilización de sistemas estrictos de control de calidad, una fuerte presencia en el país y una mayor concentración en el logro de resultados.
106. La evaluación conjunta de las actividades de desarrollo agrícola y rural realizada por el BAfD y el FIDA ha producido la mayor cantidad de datos comparables de que se dispone hasta la fecha. En el cuadro 16 figuran las cifras respectivas de la metaevaluación correspondientes al BAfD y al FIDA, que indican un desempeño similar en líneas generales, excepto en lo tocante a la pertinencia y la eficiencia, en las que el FIDA consigue una mayor puntuación.

Cuadro 16

Comparación con las actividades de desarrollo agrícola y rural del BAfD

(porcentaje de proyectos considerados satisfactorios)

	El FIDA en África	BAfD
Pertinencia	89	71
Eficacia	61	63
Eficiencia	61	52
Impacto general en la pobreza	53	55
Sostenibilidad	39	35

Recuadro 7

Puntos clave de las conclusiones de las evaluaciones relativas al período 2002 - 2007

- Un análisis preliminar de los datos completos muestra una mejora constante con respecto a todos los criterios de evaluación, excepto en lo referente al desempeño de los gobiernos y las instituciones cooperantes, circunstancias que escapan en gran parte al control del FIDA.
- Se registran mejoras significativas en comparación con los resultados de la EEI en 2004/05.
- Las comparaciones entre las cinco regiones geográficas del FIDA señalan la necesidad de examinar de manera más sistemática las difíciles circunstancias del África subsahariana.
- Los resultados de los proyectos del FIDA son algo mejores que los del Banco Mundial, pero los datos indican que las actividades del Banco son más sostenibles. El Fondo arroja también mejores resultados que el BAsD en la región de Asia y el Pacífico, pero una vez más su sostenibilidad es menor. La metaevaluación conjunta llevada a cabo en África indicó que los resultados del FIDA eran en líneas generales similares a los del BAfD, ya que el Fondo es mejor en cuanto a pertinencia, eficiencia y sostenibilidad, mientras que el Banco supera ligeramente al FIDA en eficacia e impacto en la pobreza rural.

VI. Contribución del ARRI al aprendizaje

107. Para contribuir al aprendizaje, y según lo acordado con la Junta en diciembre de 2007, en el informe de este año se examinan con mayor detalle dos temas importantes para la eficacia del FIDA en términos de desarrollo: i) el contexto nacional, y ii) el SyE a nivel de proyecto. La presente sección se ha preparado tras examinar informes de evaluación de la OE y celebrar consultas bilaterales con representantes de la dirección del FIDA, personal del PMD y otras dependencias de la organización, y después de estudiar documentos selectos y celebrar conversaciones con representantes de otras IFI.¹² También se ha recibido información de dos talleres internos sobre esos dos temas celebrados con personal del FIDA.

A. El contexto nacional y su repercusión en las actividades financiadas por el FIDA

Introducción

108. La cuestión del contexto nacional se planteó a raíz de un análisis que figura en el ARRI de 2007.¹³ Ahí se indicaba que, durante el período 2002-2006, el nivel de ingresos, y la marcha del país y del sector rural guardaron una estrecha correlación con el logro de un impacto satisfactorio en la pobreza rural. Si bien todos los bancos multilaterales de desarrollo presentan impactos diferentes en los países de ingresos medios y los Estados frágiles,¹⁴ interesa comprender mejor los factores que motivan esta discrepancia y las posibilidades de reducirla en las operaciones del FIDA.

Definición y medición

109. El "contexto nacional" puede definirse como las condiciones iniciales y posteriores en que se prepara, ejecuta y evalúa un proyecto o un programa en un país. En este caso, el término "nacional" no es sinónimo de "todo el país". En los proyectos y programas que reciben asistencia del FIDA, se refiere en particular a las

¹² La OE organizó dos presentaciones específicas en el FIDA a cargo de personal del Grupo de Evaluación Independiente del Banco Mundial sobre las evaluaciones recientes de los resultados obtenidos por el Banco en países de ingresos medios y en Estados frágiles.

¹³ FIDA, 2007. "Informe anual sobre los resultados y el impacto de las actividades del FIDA evaluadas en 2006", cuadro 15, página 28 (versión pdf), Roma.

¹⁴ Los datos del Banco Mundial indican que alrededor del 90% de los proyectos obtienen resultados satisfactorios en general, alrededor del 80% resultan satisfactorios para la agricultura y el desarrollo rural y alrededor del 60% de los proyectos en Estados frágiles son también satisfactorios. La reciente metaevaluación de los proyectos en África efectuada por el BAfD y el FIDA indica que, para ambas organizaciones, los proyectos tienen un impacto satisfactorio o moderadamente satisfactorio en la pobreza rural aproximadamente en un 55% de los casos. Una evaluación reciente efectuada por el Grupo de Evaluación Independiente del Banco Mundial de los resultados de los proyectos en África del Departamento de Agricultura y Desarrollo Rural desde 1990 a 2007 establece que alrededor del 60% de esos proyectos son satisfactorios.

condiciones específicas del sector rural, incluida la gobernanza regional y local en las zonas rurales. Eso comprende la economía política, el medio físico, el capital social y humano, y la capacidad de las organizaciones y las personas.

110. Para comprender el contexto de un país es preciso establecer supuestos acerca de la evolución de esas variables durante la vida de un proyecto. El diseño del proyecto debería basarse en la evolución más probable, pero, mediante un análisis de los riesgos, también debería considerarse la posibilidad de que esa evolución fuera diferente de la prevista en un principio. Normalmente los proyectos deberían prever los riesgos muy probables, pero no es realista ni eficaz intentar protegerse a priori contra todos los riesgos. Una parte importante de la adaptación en función de los imponderables suele dejarse a la labor de supervisión y apoyo a la ejecución del proyecto.
111. Desde esta perspectiva, el hecho de que los resultados y el impacto al término del proyecto resulten menos positivos no puede achacarse a la complejidad o inestabilidad de las condiciones del país. Es decir, hay que asumir que el contexto del país se tiene debidamente en cuenta en el momento de la formulación de la estrategia nacional correspondiente y del diseño del proyecto, que prevé una evaluación general de todos los riesgos posibles. Además, como ya se dijo, todos los cambios importantes deberían tomarse en consideración a su debido tiempo durante la ejecución adoptando ajustes para poder alcanzar de manera eficaz y eficiente los objetivos del proyecto.

Conclusiones de las evaluaciones

112. Es necesario analizar y comprender debidamente el contexto nacional para diseñar proyectos realistas y apropiados. Las evaluaciones de los proyectos indican que en algunos casos, las deficiencias del diseño se debían al desconocimiento de las condiciones del país. Por ejemplo, en el caso del Proyecto de Reducción de la Pobreza Rural en Arhangai en Mongolia, una de sus principales deficiencias fue el desconocimiento de la frecuencia de *dzuuds* (fuertes ventiscas). Eso tuvo consecuencias negativas para el ganado y redujo las posibilidades de que los agricultores reembolsaran el crédito recibido en el marco del proyecto. Además, en las evaluaciones se ha visto que a menudo los diseños de los proyectos son demasiado ambiciosos o bien fijan al principio objetivos demasiado optimistas, lo que revela una comprensión bastante limitada de las condiciones imperantes en el país en el momento del diseño.
113. La decisión del FIDA de incrementar su presencia en los países debería contribuir a un mayor conocimiento de su contexto. Sin embargo, lo necesario es que los diseños de los proyectos reflejen mejor esos conocimientos. En varias evaluaciones y entrevistas se destacó la importancia de la relación entre la complejidad de un proyecto y la capacidad de gestión. Cuando los proyectos eran excesivamente complejos, y tenían a menudo demasiados componentes o múltiples instituciones de gestión, para tener éxito requerían una fuerte capacidad de gestión, que es difícil de encontrar, sobre todo en los Estados frágiles. Por el contrario, las actividades relativamente sencillas o las que tienen menos componentes pueden ser más fáciles de supervisar y suelen dar mejores resultados.
114. Algunas evaluaciones y algunas de las personas entrevistadas expresaron la opinión de que la complejidad se debía también al número de cofinanciadores que participaban en un proyecto. Eso era evidente, por ejemplo, en la EPP de Etiopía. Los donantes habían pedido que se aplicaran sus propios procedimientos de adquisición, con lo que los asociados en el país recibían diversas instrucciones contradictorias. Es preciso sopesar atentamente si el deseo de lograr una mayor cofinanciación en los Estados frágiles compensa los costos de transacción que la presencia de múltiples donantes entraña para unas instituciones de gestión débiles.

115. En la medida de lo posible, el diseño de un proyecto debería basarse en un conocimiento profundo del contexto del país y en una idea realista de su capacidad de ejecución y de adaptación al cambio. Sin embargo, como ya se dijo, no es realista ni eficiente prever todas las eventualidades en el diseño de los programas y proyectos. Conviene más que existan procedimientos para poder detectar variaciones en el perfil del riesgo, reaccionar en el momento oportuno cuando un factor de riesgo se hace realidad y ajustar el diseño a la nueva situación que se plantea.
116. La calidad y cantidad de la supervisión y el apoyo a la ejecución se consideran por lo general factores fundamentales para que un proyecto tenga un impacto satisfactorio en circunstancias difíciles. En un reciente estudio interno del Banco Mundial¹⁵ se afirma que en los Estados frágiles la cantidad de supervisión y apoyo a la ejecución es fundamental para conseguir resultados en las actividades de desarrollo. La iniciativa reciente del FIDA de asumir la supervisión y el apoyo a la ejecución de sus propios proyectos constituye de este modo una oportunidad para afrontar mejor los nuevos riesgos que presentan sus proyectos, especialmente en los Estados frágiles. De manera análoga, como ya se dijo, la presencia del FIDA en un país permite comprender mejor su contexto general y detectar y afrontar los riesgos en el momento oportuno durante el diseño y la ejecución de los proyectos. Eso tiene especial importancia cuando el diseño de los proyectos es complejo y requiere una estrecha supervisión administrativa en sus múltiples dimensiones.
117. En las evaluaciones se subraya también la importancia de llevar a cabo un análisis más riguroso y amplio (en particular un análisis de los diversos subsectores y de la pobreza rural) para configurar las estrategias y el diseño de los proyectos para el país. Las evaluaciones señalan que actualmente los conocimientos que el FIDA posee de los problemas de la pobreza rural en un determinado país y de sus políticas y planes de desarrollo agrícola y rural a menudo no se explicitan y obran en poder de los gerentes de los programas en los países y de la división correspondiente. Esto plantea diversos problemas, como el transferir conocimientos cruciales por ejemplo cuando se producen rotaciones del personal asignado a los proyectos o hay funcionarios que abandonan el PMD.

Recuadro 8

Conclusiones sobre el contexto nacional derivadas del taller celebrado con personal del FIDA

- El FIDA tiene que proporcionar productos y servicios más diferenciados que se adapten a contextos muy diversos.
- Los proyectos que el FIDA apoya en Estados frágiles suelen ser poco diferenciados, exageradamente ambiciosos, diseñados con excesivo detalle y no reciben suficiente apoyo durante la ejecución. El análisis político y económico es limitado o nulo.
- Para conseguir mejores resultados en los Estados frágiles se requieren COSOP y proyectos simplificados, un mejor análisis del contexto, disposiciones sólidas para la ejecución, que debe recibir más apoyo, y una mayor presencia en el país.
- El FIDA tiene que estar mejor equipado para prestar servicios basados en los conocimientos y proporcionar productos financieros diferenciados que sean pertinentes y atractivos para los países de ingresos medios.

Hacia unos enfoques más ajustados al contexto

118. El modelo operativo del FIDA se concibió principalmente para prestar servicios a países en desarrollo que carecieran de los recursos necesarios para abordar los problemas de la pobreza rural, pero que tuvieran capacidad suficiente para, con los refuerzos necesarios, ejecutar proyectos de lucha contra dicha pobreza. Todo parece indicar que este modelo está encontrando algunas dificultades, sobre todo en los **Estados frágiles**. El FIDA ha respondido al llamamiento para trabajar más

¹⁵ Banco Mundial. 2007. *Strengthening the World Bank's rapid response and long-term engagement in fragile states*. Documento de trabajo, 30 de marzo de 2007, Washington D.C.

en esos países,¹⁶ pero debe evitar proponer proyectos que no estén bien adaptados ni listos para ser ejecutados con eficacia. La limitada capacidad de estos países exige unos conocimientos profundos de cuál es su situación, unos proyectos concebidos para poder ser administrados con la capacidad disponible o para reforzar dicha capacidad, y un apoyo directo a la ejecución. La cuestión que se plantea al FIDA es la de si las medidas adoptadas para aumentar la presencia en los países, la supervisión directa y el apoyo a la ejecución serán suficientes en estas circunstancias difíciles.

119. La reciente evaluación por parte del Banco Mundial de los resultados conseguidos en los **países de ingresos medios** indica que estos países responden cada vez mejor a la integración de conocimientos en las operaciones de préstamo que a la mera transferencia de recursos financieros. No disponemos de elementos suficientes para evaluar en qué medida la respuesta del FIDA es adecuada a esta evolución de las necesidades de los países de ingresos medios. Sin embargo, las evaluaciones ponen de manifiesto que los gobiernos de esos países piden cada vez más al FIDA diversos servicios, como conocimientos sobre la pobreza rural de otros países, la promoción de la cooperación sur-sur y el fomento de las innovaciones favorables a los pobres, además de solicitar recursos financieros del Fondo. En el FIDA ha habido un debate acerca de la necesidad de potenciar su función de intermediario de conocimientos sobre la pobreza rural facilitando la transferencia de análisis y experiencias entre los distintos países. Se trata de un tema importante que merece ser examinado con mayor atención.¹⁷
120. En los últimos años, el FIDA ha adoptado varias medidas para intensificar sus intentos de analizar y examinar el contexto de los diversos países mediante los COSOP e incrementar su presencia en los países y su papel en la supervisión. Esto debería permitir mejorar los resultados de futuros proyectos en Estados frágiles. Sin embargo, parece estar justificada la adopción de otras medidas. En primer lugar, el FIDA asigna actualmente la misma cantidad de recursos al diseño y la supervisión de los proyectos, independientemente de la situación del país en cuestión. Se recomienda que las asignaciones se efectúen teniendo en cuenta las inversiones adicionales necesarias para comprender el contexto del país y ocuparse de la supervisión y el apoyo a la ejecución en los Estados frágiles. El FIDA tiene que revisar sus planteamientos internos con respecto a este grupo de países para conseguir que ofrezcan las garantías necesarias de que van a utilizar de manera eficaz los recursos presupuestarios adicionales que se les faciliten a tal efecto.
121. Además, las estrategias nacionales y el diseño de los proyectos tienen que ser evaluados por los procesos internos de mejora y garantía de la calidad del FIDA, utilizando indicadores específicos para los países de ingresos medios y los Estados frágiles. Por último, cuando el FIDA concierte acuerdos de cofinanciación con otros donantes, tiene que colaborar con los diversos cofinanciadores para uniformar los procedimientos de adquisición, a fin de no sobrecargar al personal de gestión del proyecto ni a los departamentos encargados de la ejecución.

¹⁶ La dirección del FIDA ha preparado un documento sobre la manera de enfocar las relaciones con los Estados frágiles para ser examinado en el período de sesiones de octubre de 2008 de la Consulta sobre la Octava Reposición de los Recursos del FIDA.

¹⁷ La dirección del FIDA también ha presentado un documento sobre su función en los países de ingresos medios durante el período de sesiones de octubre de 2008 de la Consulta sobre la Octava Reposición.

B. Seguimiento y evaluación a nivel de proyecto

122. Se reconoce desde hace tiempo que un SyE efectivo es fundamental para la administración eficaz de los proyectos.¹⁸ En los últimos años se han intensificado los esfuerzos por afianzar más en general los sistemas de SyE al hacerse mayor hincapié tanto en los resultados de las actividades de desarrollo como en el fortalecimiento de los sistemas de SyE a todos los niveles de gobierno como parte de la adopción general de mejores instrumentos de gestión del sector público.
123. En el ARRI del año pasado se señaló que el funcionamiento de los sistemas de SyE era un defecto frecuente en los proyectos y programas apoyados por el FIDA. Si bien el FIDA ha hecho y está haciendo¹⁹ un esfuerzo notable en este campo, la debilidad del SyE ha sido una de las características de muchos proyectos respaldados por el FIDA y es ciertamente un problema que están afrontando muchos otros organismos de desarrollo. La presente sección se centra más en los **sistemas de SyE a nivel de proyecto** que a nivel institucional (FIDA), nacional o gubernamental.

Definición y contexto

124. El Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)²⁰ define el "seguimiento" como una función continua que, mediante la reunión sistemática de datos sobre determinados indicadores, da a la administración y a las principales partes interesadas de una actividad de desarrollo en curso indicaciones de los progresos realizados en el logro de los objetivos y en la utilización de los fondos asignados. La "evaluación" es la valoración sistemática de un proyecto, programa o política en curso o completados, de su diseño, ejecución y resultados. El seguimiento y la evaluación son actividades distintas aunque complementarias. El seguimiento responde en todo momento a las preguntas "¿qué, dónde y para quién?"; la evaluación responde periódicamente a las preguntas "¿por qué?" y "¿ahora qué?". El valor conjunto del SyE radica en la información que facilita acerca de la marcha de un proyecto o programa: qué es lo que funciona y lo que no y por qué. Es esencial tanto para una gestión eficaz del proyecto como para su administración general.
125. El SyE ha evolucionado durante los dos últimos decenios. Tradicionalmente se ocupaba sobre todo de la ejecución de un proyecto y hacía hincapié en los insumos y resultados. Hoy en día un sistema completo de SyE basado en los resultados tiene que definir, vigilar y analizar el desempeño a todos los niveles del marco lógico. Para hacer más énfasis en el objetivo y la finalidad del proyecto²¹ y no en las actividades, es preciso ir más allá de los sistemas de información interna fácilmente accesibles. Eso significa hallar mecanismos fiables para recibir información de los beneficiarios, establecer asociaciones con investigadores y expertos técnicos, resolver cuestiones metodológicas relacionadas con la medición de los resultados de los proyectos, etc. Todo eso requiere una considerable capacidad en situaciones en las que los datos y la capacidad disponibles escasean.

¹⁸ FIDA, Oficina de Evaluación. 2002. *Gestión orientada al impacto en el desarrollo rural: Guía para el SyE de proyectos*. Roma. La guía considera el sistema de SyE como el núcleo de la gestión orientada al impacto. Esto significa adaptar el proyecto en respuesta a la evolución de las circunstancias y al aumento de los conocimientos a fin de poder lograr los resultados previstos.

¹⁹ La OE emprenderá una iniciativa, en estrecha colaboración con el PMD, para reforzar los sistemas de SyE de los proyectos.

²⁰ OCDE/CAD, *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results-Based Management*, París. 2002.

²¹ Tal como se define en el glosario de la *Guía para el SyE de proyectos*, los resultados conseguidos a nivel de finalidad en la jerarquía de resultados de un proyecto forman parte del impacto.

Conclusiones de las evaluaciones

126. Un tema que aparece con frecuencia en las evaluaciones es la preocupación por los deficientes sistemas de SyE en los proyectos financiados por el FIDA. En 2005 la EEI informó de que el FIDA no sostenía muy buenos resultados en la recolección de datos y la autoevaluación y utilizaba métodos deficientes de SyE en los proyectos. Se consideró que eso había afectado la capacidad de aprender de la experiencia y la gestión de los conocimientos.
127. Entre las críticas que se repiten en las evaluaciones del FIDA figuran las siguientes:
- **Alcance limitado.** La crítica más frecuente de los sistemas de SyE en los proyectos apoyados por el FIDA se refiere al tipo de información incluida en el sistema (qué es lo que hay que vigilar). La mayoría de los proyectos apoyados por el FIDA reúnen y procesan información sobre las actividades del proyecto (a nivel de productos). Los proyectos ordinarios del FIDA no facilitan información sobre los resultados conseguidos en cuanto al impacto.
 - **Complejidad excesiva.** En la EPP del Pakistán se señalaron casos en que no sólo había marcos lógicos contradictorios sino también indicadores arbitrarios e irrelevantes. En Belice, se generaron dos marcos lógicos diferentes, lo que contribuyó a aumentar la confusión y la complejidad. En el ARRI de 2007 también se indicaron algunos sistemas inmanejables de SyE con numerosos indicadores y exigencias de presentación de informes.
 - **Baja calidad de los datos.** En el programa de Albania, los datos reunidos por las asociaciones de usuarios del agua fueron en algunos casos inexactos. Los datos facilitados por el propio proyecto fueron por lo general válidos.
 - **Escasa capacidad institucional.** Los proyectos del FIDA se realizan a menudo en zonas remotas, en las que los organismos responsables suelen ser menos competentes. Se requiere el apoyo constante y preciso del FIDA para reforzar la capacidad de gestión de los proyectos en todos los procedimientos relacionados con el SyE (recopilación y análisis de datos, presentación de informes, etc).
 - **Falta de recursos.** La falta de recursos financieros influía en los resultados del SyE. En la EPP de Etiopía se vio que los documentos de la evaluación *ex ante* de los proyectos a menudo no preveían la realización sistemática de encuestas de base y estudios posteriores entre los beneficiarios. Se subestimaron sistemáticamente las consecuencias presupuestarias de las encuestas de base y del establecimiento y gestión del SyE.

Factores para el éxito de unos sistemas eficaces de SyE

- ✓ voluntad política y una organización apropiada de las UGP;
- ✓ intervención y motivación de las partes interesadas para participar en el proyecto;
- ✓ claridad de ideas y operaciones del proyecto y aceptación del cambio;
- ✓ un sistema sencillo, gradual y flexible;
- ✓ utilización de instrumentos apropiados a las necesidades y capacidades;
- ✓ foros para recibir y utilizar información de múltiples participantes;
- ✓ utilidad de la información generada por el SyE;
- ✓ debe considerarse que los consultores externos no sólo son expertos, sino también facilitadores y formadores.

Fuente: PREVAL²² (2008).

²² El Programa para el fortalecimiento de la capacidad regional de seguimiento y evaluación de los proyectos del FIDA para la reducción de la pobreza rural en América Latina y el Caribe (PREVAL) está financiado con una donación del FIDA.

- **Falta de encuestas de base.** En uno de los proyectos de Etiopía la encuesta de base se llevó a cabo dos o tres años después de la puesta en marcha del proyecto. Esta circunstancia, junto con el hecho de que no fue concebida para tener en cuenta actividades específicas del proyecto, le restaron utilidad para el SyE de la marcha del proyecto.
- **Falta de uso.** El proyecto de Filipinas se caracterizó por el buen funcionamiento de su sistema de SyE. Sin embargo, en la evaluación se vio que las iniciativas de SyE no estaban integradas en las operaciones del proyecto para orientar el ajuste de las estrategias y los mecanismos de ejecución. Por este motivo, no fueron muy útiles para la gestión del proyecto.

Recuadro 9

Enseñanzas para mejorar los sistemas de SyE a nivel de proyecto

- El SyE ha de ser importante. Si no se le da importancia, no se hará. Ha de haber o ha de crearse una demanda real. Para ello a su vez hay que ofrecer poderosos incentivos para la rendición de cuentas y el aprendizaje y conseguir que la información del SyE sea útil a las partes interesadas. Se requieren personas e instituciones influyentes que lo defiendan.
- El SyE es intrínsecamente difícil y requiere un nivel de capacidad técnica a menudo inexistente en los países en desarrollo. El problema se agrava en los países más pobres y en las situaciones posteriores a conflictos. Los correspondientes sistemas de desarrollo de la capacidad deberían ser parciales, graduales y a largo plazo, no limitarse a cuestiones técnicas y adaptarse a un determinado contexto.
- Los sistemas de SyE necesitan asimismo adaptarse de manera pragmática a un contexto, una capacidad y unas necesidades específicas. Eso quiere decir que “no hay que complicarlos innecesariamente”.

128. Hay ejemplos de proyectos apoyados por el FIDA que disponen de buenos sistemas de SyE. Entre ellos figuran el proyecto de Filipinas, el Programa de Desarrollo Participativo del Riego en la República Unida de Tanzania y el proyecto de Burkina Faso. También es importante reconocer las iniciativas que se han emprendido, y que siguen su curso, para mejorar el funcionamiento de los sistemas de SyE en los proyectos financiados por el FIDA. Se trata de iniciativas a nivel institucional (por ejemplo, la *Guía para el SyE de proyectos* antes mencionada), a nivel regional²³ y en algunos casos a nivel de los proyectos. Además, durante los últimos años se han iniciado varias actividades a nivel institucional, regional y de los proyectos para integrar el sistema de gestión de los resultados y el impacto (RIMS).²⁴

Recuadro 10

Conclusiones relativas al SyE a nivel de proyecto del taller celebrado en 2008 con personal del FIDA

- Es esencial, aunque difícil, crear y sostener la demanda de SyE en los países en desarrollo. El SyE tiene que concebirse como parte integrante de una gestión centrada en los resultados, y no como un proceso independiente.
- Si bien no se trata primordialmente de un problema técnico, se puede aprender por experiencia lo que funciona y lo que no. El FIDA tiene que aspirar a mejoras modestas y graduales y centrarse en establecer sistemas sencillos y mínimos que tengan una importante participación de los beneficiarios y se ajusten al contexto.
- El FIDA tiene que trabajar con sus asociados para desplazar el centro de gravedad del SyE, y el sentido de apropiación, hacia los países en desarrollo. Mientras que la demanda de los donantes es real, esto debería tener una importancia secundaria.

²³ Entre éstas figuran el PREVAL; el Programa de creación de capacidad para una gestión orientada a los resultados y el impacto en la región del Cercano Oriente y África del Norte; el Programa de apoyo a los sistemas de seguimiento y evaluación de proyectos financiados por el FIDA en la región de África occidental y central; el Programa regional para reforzar la gestión orientada al impacto en África oriental y meridional, y la Iniciativa de creación de capacidad en seguimiento y evaluación para los proyectos de la región de Asia y el Pacífico.

²⁴ Este sistema fue diseñado en septiembre de 2003 y es el marco adoptado por el FIDA para medir y comunicar los resultados de los proyectos que financia (véase el documento EB 2003/80/R.6).

Mejora del SyE a nivel de proyecto

129. En el FIDA se reconoce que en muchas situaciones la dificultad de lograr un SyE eficaz y útil a nivel de proyecto resulta frustrante. Pero también se reconoce que no es un problema exclusivo del FIDA y que no siempre es insoluble. Se han conseguido éxitos que pueden servirnos de lección. La OE está acometiendo una iniciativa institucional acerca del SyE de los proyectos en cooperación con el PMD. Por eso, las conclusiones que aquí se presentan tienen carácter provisional y constituirán una aportación a la iniciativa más amplia que se está llevando a cabo al respecto.
130. La primera conclusión relativa al SyE de los proyectos es que resulta fundamental aumentar la demanda a todos los niveles. El hecho de que el SyE sea o no adecuado ha de considerarse importante y tener consecuencias. No se trata de un problema técnico que pueda resolverse mejorando únicamente la disponibilidad de SyE. Sólo se conseguirá un SyE más fuerte cuando y donde haya intereses más poderosos y coincidentes en gestionar los resultados y dar cuenta de ellos. Así pues, los esfuerzos del FIDA por reforzar el SyE deben seguir impulsándose en el marco de iniciativas que interesen a todas las partes para lograr una gestión más eficaz y armonizada que dé los resultados convenidos.
131. La segunda conclusión es que, aunque no se trata primordialmente de una cuestión técnica, hay varias enseñanzas que pueden y deben tenerse en cuenta al diseñar sistemas de SyE para los diversos proyectos. Han de diseñarse para un determinado contexto, tomando en consideración los conocimientos técnicos disponibles y las exigencias de gestión de las principales partes interesadas. Cuando existan deficiencias en la rendición de cuentas y la gestión, las expectativas del FIDA deberían ser realistas. Una aspiración razonable podría ser asegurar el seguimiento sistemático y fiable de los insumos y los productos, por ejemplo mediante sistemas sencillos para recabar información de los beneficiarios acerca de la calidad de los servicios. Los intentos de establecer sistemas y fomentar la capacidad deberían ser modestos y graduales.
132. Por último, es importante que los intentos del FIDA por mejorar el SyE sean compatibles con iniciativas más amplias para aumentar la capacidad de SyE, y formen parte en lo posible de dichas iniciativas. En su calidad de signatario de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, el FIDA se ha comprometido a “apoyarse lo más posible en los marcos de evaluación del desempeño orientados a los resultados de los países socios” y a “trabajar juntos [con los países socios y los donantes] en enfoques participativos para reforzar las capacidades de los países a desarrollar una gestión basada en los resultados y la necesidad de la misma”. Estos principios y compromisos deberían tenerse expresamente en cuenta al considerar las necesidades de información sobre SyE del FIDA (como en el RIMS), y en su enfoque y sus actividades para reforzar más la capacidad de SyE. No pueden abordarse por separado los obstáculos que impiden introducir y mejorar una cultura y una gestión basadas en los resultados. El FIDA tiene que desempeñar un papel más activo en la búsqueda y promoción de asociaciones mundiales y nacionales para reforzar la demanda de SyE.

VII. Conclusiones y recomendaciones

A. Conclusiones

133. Al igual que el año pasado, además de facilitar la reseña habitual de los resultados logrados por el Fondo en un solo año (2007) y durante un sexenio (2002-2007), el informe de este año también presta especial atención a la labor de aprendizaje mediante un análisis a fondo de dos aspectos que interesan a las operaciones del FIDA: el contexto nacional y los sistemas de SyE a nivel de proyecto. Se acordó tratar estas dos cuestiones con la Junta Ejecutiva durante su 92º período de sesiones de diciembre de 2007 como parte de las reflexiones y debates más generales que se están llevando a cabo en el Fondo sobre esos temas.

134. Por lo que respecta a los resultados, las conclusiones de las evaluaciones de proyectos en 2007 dan una imagen alentadora y positiva de las actividades del Fondo. De hecho, por vez primera desde que empezó a prepararse el ARRI en 2003, todos los proyectos evaluados arrojaron resultados satisfactorios en dos de los criterios de evaluación más importantes, a saber, los resultados y las realizaciones generales de los proyectos.²⁵ Es un logro notable que merece destacarse.
135. Además, el 91% de los proyectos evaluados dieron resultados satisfactorios en cuanto al impacto en la pobreza rural, con una sólida labor de fomento de los activos materiales y de la productividad agrícola. Además, en la muestra de 2007 ha habido claras mejoras en la sostenibilidad, que antes solía ser insatisfactoria. La sostenibilidad fue satisfactoria en el 67% de los proyectos evaluados en 2007, en comparación con el 40% registrado en 2002. Los resultados conseguidos en la promoción de innovaciones favorables a los pobres son excelentes, sobre todo en lo que respecta a la introducción de tecnologías de bajo costo, la incorporación de las cuestiones de género y las disposiciones institucionales en favor de los pobres.
136. Siguiendo el sistema introducido el año pasado, en la presente edición se incluye también un análisis de toda la serie de datos del ARRI correspondiente a seis años²⁶, de 2002 a 2007 (véase la sección V). También se presentan los datos en tres bloques bienales (2002-2003, 2004-2005 y 2006-2007). Dicho análisis revela que los resultados van mejorando con el tiempo con respecto a la mayor parte de los criterios de evaluación, a excepción del desempeño de los gobiernos y de las instituciones cooperantes, donde es difícil definir una tendencia. Los resultados correspondientes al período 2006-2007 también son mejores que los registrados cuando se efectuó la EEI en 2004-2005.
137. La comparación con otros dos organismos revela que los resultados de los proyectos del FIDA parecen algo mejores que los de la cartera de proyectos de agricultura y desarrollo rural del Banco Mundial. De manera análoga, en su conjunto, los resultados y la sostenibilidad de los proyectos del FIDA son considerablemente mejores que los conseguidos por el BASD en la región de Asia y el Pacífico.
138. En resumen, las tendencias de los resultados y el impacto son ciertamente prometedoras aun cuando, dadas las limitaciones de los datos disponibles, no puedan ser confirmadas al 100% por las estadísticas.²⁷ Sin embargo, las conclusiones generales del informe de 2008 se ven confirmadas por tres análisis que se corroboran mutuamente: i) los resultados de las evaluaciones realizadas en 2007; ii) el análisis de los tres bloques bienales de datos del ARRI, y iii) las conclusiones del presente informe y del informe anterior en el sentido de que las operaciones recientes suelen dar mejores resultados que las antiguas. En conjunto, es razonable concluir que la eficacia del FIDA en términos de desarrollo es cada vez mayor y que cabe esperar resultados incluso mejores más adelante cuando se apliquen plenamente las reformas previstas del Plan de Acción.
139. Sin embargo estos resultados positivos no son motivo para caer en la autocomplacencia. Se señalan en el ARRI cinco esferas en las que pueden lograrse mejoras:

²⁵ Los resultados de los proyectos comprenden los criterios de pertinencia, eficacia y eficiencia (éstos coinciden con los criterios de evaluación de resultados que utiliza el Grupo de Evaluación Independiente del Banco Mundial). Las realizaciones generales de los proyectos se basan en las calificaciones correspondientes a pertinencia, eficacia, eficiencia, impacto en la pobreza rural, sostenibilidad e innovación, y posibilidad de reproducción y ampliación.

²⁶ La muestra actual del ARRI contiene evaluaciones de 85 proyectos financiados por el FIDA.

²⁷ Véase el párrafo 6.

- Numerosos proyectos que arrojan resultados positivos son tan sólo moderadamente satisfactorios. Puede lograrse un mejor desempeño, sobre todo en cuanto a eficiencia, dada la puntuación relativamente baja de este indicador en general.
- Si bien se han logrado mejoras significativas en la sostenibilidad de las operaciones del FIDA en 2006 y 2007, los resultados y las experiencias del BASD y del Banco Mundial (que obtuvieron resultados deficientes en sostenibilidad a finales de los años noventa) demuestran que el desempeño del FIDA en esta esfera puede mejorar si se toman las disposiciones oportunas en un próximo futuro.
- Difícilmente cabe exagerar la importancia del impacto en la promoción del acceso a los mercados, inclusive con la participación del sector privado, y en el medioambiente y los recursos naturales. Es preciso mejorar estos dos aspectos si se quiere lograr el desarrollo sostenible de las zonas rurales.
- Si bien se han logrado buenos resultados en la introducción de enfoques innovadores, puede hacerse más para que otros los reproduzcan y amplíen de manera sistemática. Para ello es preciso prestar mayor atención en los programas nacionales al diálogo sobre políticas, la creación de asociaciones y la gestión de los conocimientos, ya que se trata de aspectos esenciales del proceso de promoción de innovaciones del FIDA.
- El desempeño de los asociados (el FIDA, los gobiernos y las instituciones cooperantes) resulta satisfactorio en dos de cada tres proyectos. Es esencial y posible conseguir mejoras en esta esfera, ya que el desempeño de los diversos asociados se produce en general dentro de sus respectivas esferas de competencia.

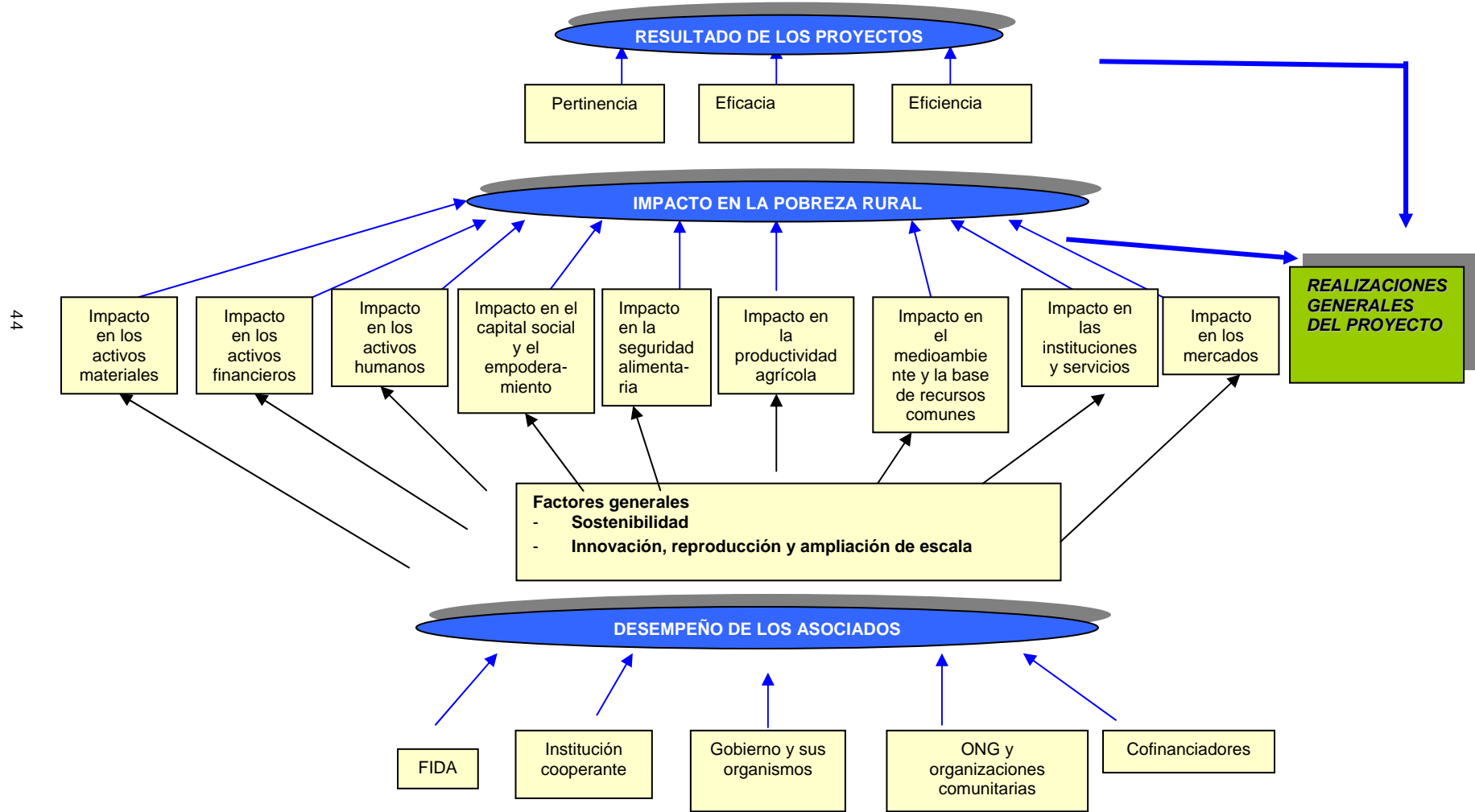
140. El informe de este año se centrará también en dos temas de aprendizaje: la importancia del contexto nacional para mejorar la eficacia de las actividades de desarrollo del FIDA, y los sistemas de SyE a nivel de proyecto. En lo que respecta al primero, en el análisis se vio que una comprensión general del contexto nacional es realmente crucial para diseñar estrategias y proyectos nacionales realistas y adecuados. En varios casos, las evaluaciones señalaron que algunos diseños deficientes se debían al desconocimiento de las condiciones de los países, en particular las circunstancias de la pobreza rural y las políticas y planes nacionales y subsectoriales de desarrollo agrícola y rural. Esta limitación se debe en parte al modelo operativo utilizado por el FIDA en el pasado, que no preveía la intervención directa del Fondo en la supervisión y el apoyo a la ejecución ni el establecimiento de una presencia en los países. Según las evaluaciones, estos elementos del nuevo modelo operativo son fundamentales para conocer más a fondo los contextos nacionales, y se espera que eso a su vez contribuya a mejorar la eficacia en términos de desarrollo. Además, las evaluaciones indican la importancia de que en la fase de diseño los objetivos de los proyectos sean realistas y tengan en cuenta las oportunidades y dificultades que pueden surgir en determinadas circunstancias nacionales, y subrayan la necesidad de adoptar enfoques específicos en respuesta a las circunstancias especiales de los países de ingresos medios y los Estados frágiles.
141. Se reconoce cada vez más que los sistemas de SyE de los proyectos constituyen instrumentos importantes de gestión y sirven para fomentar la rendición de cuentas y el aprendizaje. Si bien, en vez de seguir de cerca los insumos y productos, la atención se concentra ahora en evaluar los resultados a un nivel superior, en conjunto estos sistemas no han funcionado demasiado bien en los diversos proyectos y programas financiados por donantes. El Fondo ha emprendido ya varias actividades útiles para enderezar la situación, como la preparación de una guía práctica general sobre el SyE de los proyectos, pero las evaluaciones siguen

indicando que es preciso trabajar más y de manera más sistemática para mejorar esta función en toda la institución. En el taller sobre SyE celebrado con personal del FIDA se hicieron importantes sugerencias que hay que tener presentes para conseguir en el futuro sistemas eficaces de SyE, por ejemplo, la necesidad de centrarse en el establecimiento de sistemas sencillos y fáciles de usar que cuenten con una importante participación de los beneficiarios. Sobre la base de los resultados del taller, se espera que la iniciativa prevista a nivel institucional por la OE y el PMD sobre el SyE de los proyectos permita obtener una visión general de las oportunidades y dificultades existentes para mejorar el desempeño del FIDA en este campo.

B. Recomendaciones

142. Se invita a la Junta Ejecutiva a aprobar las recomendaciones siguientes:
- a) al examinar el ARRI durante su período de sesiones de diciembre de 2007, la Junta acordó que la OE analizara una selección de las **esferas de impacto más débiles** (en particular los mercados, las instituciones y el medioambiente) en el informe de 2009. En vista de los recursos necesarios y del tiempo que la dirección y el personal del FIDA tendrán que dedicar a esa actividad, la OE propone incluir en el informe del año próximo secciones dedicadas al aprendizaje relativas a dos de las esferas de impacto más débiles.
 - b) Los temas de aprendizaje propuestos para la edición de 2009 son el **acceso a los mercados** y el **medioambiente**, ya que los resultados conseguidos por el FIDA en estas esferas no son tan buenos como los del ámbito de las instituciones. A ese respecto, la OE propone analizar en general la evidencia evaluativa del FIDA y la experiencia internacional en ambas esferas, hacer participar a la dirección y al personal del FIDA en un taller para examinar posibles medidas que permitan mejorar el desempeño del FIDA en esas esferas, y señalar los resultados a la atención de la Junta.
 - c) Se recomienda que otras esferas de impacto más débiles, las **instituciones y el capital social y el empoderamiento**, se incluyan como temas de aprendizaje en la preparación del informe de 2010.
 - d) Se recomienda que la OE siga analizando las esferas que es preciso mejorar, tal como se indica en el presente ARRI (por ejemplo, en el párrafo 139), y proponga a la Junta, en el contexto del informe de 2009, un lista de temas de aprendizaje para que sean tratados en futuras ediciones.

Marco metodológico para la evaluación de proyectos



44

Definición de los criterios de evaluación

Los **resultados del proyecto** son una combinación de la evaluación de los criterios de pertinencia, eficacia y eficiencia.

- 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.
- Por **eficacia** se entiende el grado en que se han alcanzado los objetivos del proyecto al término de éste.
- Por **eficiencia** se entiende la medida de la 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.

Impacto en la pobreza rural. Con arreglo a este criterio 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 las nueve esferas de impacto siguientes, que se tratan en los proyectos del FIDA en diverso grado:

- **Activos materiales**, por ejemplo, el acceso equitativo a la tierra, el agua, el ganado, las herramientas, la tecnología y la infraestructura.
- **Activos financieros**, por ejemplo, el acceso seguro a servicios financieros rurales, mejorando los marcos institucionales que proveen esos servicios y trabajando por conducto de ellos.
- **Seguridad alimentaria**, que abarca la disponibilidad (producción y comercio), el acceso a los alimentos (ingresos, mercados y precios) y la estabilidad del acceso (disposiciones de almacenamiento y comercialización).
- **Medioambiente y base de recursos comunes**, que se centra en evaluar la medida en que un proyecto ha contribuido a proteger o rehabilitar la base de recursos naturales y el medioambiente o la medida en la que el proyecto ha contribuido al agotamiento de dichos recursos.
- **Activos humanos**, que evalúa el capital "incorporado" en las personas, e incluye su situación nutricional, salud y conocimientos.
- **Capital social y empoderamiento**, que contempla una evaluación del grado de empoderamiento de las personas, la calidad de las organizaciones de base y las instituciones y la capacidad colectiva de la población pobre (su capital social).
- **Productividad agrícola**, medida en función de las modalidades de cultivo (por ejemplo, el paso de la agricultura de subsistencia a la producción de cultivos comerciales) y el rendimiento (la producción en relación con los insumos).
- **Instituciones y servicios**, con el objetivo de evaluar la calidad y los resultados de las instituciones, políticas y marcos reguladores que influyen en la vida de la población rural pobre.
- **Mercados**, que encierran gran importancia para la reducción de la pobreza rural. Mediante las evaluaciones se estudia la labor realizada por el proyecto en promover el acceso físico a los mercados (vías y medios de transporte) y a información sobre los precios y los productos.

Factores generales.

- La **sostenibilidad** indica la continuidad de los beneficios de una intervención para el desarrollo una vez concluida la asistencia principal.
- **Innovación.** Conforme a la nueva estrategia de innovación del FIDA, un producto, idea o enfoque es innovador si es: i) nuevo en su contexto de aplicación; ii) útil y rentable en relación con un objetivo, y iii) sigue siendo válido después del ensayo piloto.

Desempeño de los asociados. Mediante este criterio se evalúa el desempeño de los principales asociados en el proyecto: el FIDA, las instituciones cooperantes, los gobiernos y sus organismos encargados de la ejecución del proyecto, las ONG y las organizaciones comunitarias que participan en la ejecución, y los cofinanciadores del proyecto. Este criterio corresponde a cómo el FIDA y sus asociados han identificado, preparado y supervisado el proyecto, y la contribución de cada cual al éxito del proyecto durante su ejecución.

Realizaciones del proyecto. Este criterio ofrece una evaluación general de un determinado proyecto financiado por el FIDA. No se trata de una simple suma numérica, sino que más bien se refiere a la opinión que se forman los evaluadores sobre la base de las calificaciones asignadas a los diversos criterios de evaluación.

Objetivos de los programas en los países y de los proyectos individuales evaluados

Objetivos de las estrategias en los países

Los principales objetivos de las dos estrategias en los países se resumen a continuación:

- i) **Etiopía.** El COSOP de 1999 estaba orientado a los procesos. No presentaba objetivos en cuanto a los resultados previstos en materia de desarrollo, sino que más bien definía las direcciones y prioridades de la preparación y la gestión de la cartera de proyectos y el diálogo sobre políticas. Para el desarrollo de la cartera de proyectos se indican las prioridades siguientes:
 - servicios financieros rurales;
 - riego en pequeña escala;
 - diversificación y comercialización agrícolas (incluida la manipulación después de la cosecha), y
 - búsqueda de cofinanciación y asociaciones con organismos multilaterales y bilaterales, en particular en los aspectos mencionados, y para el abastecimiento de agua y la prestación de servicios sanitarios en zonas rurales.
- ii) **Pakistán.** Según el COSOP de 2003, el marco general en el que se inscribe la estrategia del FIDA para el Pakistán prevé la asistencia al Gobierno en cinco esferas principales:
 - desarrollo agrícola y rural;
 - empoderamiento de la mujer;
 - seguridad alimentaria y diversificación de la producción;
 - descentralización, y
 - acceso a los recursos.

Objetivos de los proyectos y programas

<i>Nombres de países, proyectos y programas</i>	<i>Objetivos</i>
Albania Programa de Desarrollo de las Zonas Montañosas	El objetivo general del programa es elevar el nivel de vida de la población pobre de las zonas montañosas mediante un aumento de la producción y la productividad agrícolas, la mejora de la seguridad alimentaria y la nutrición de los hogares, el incremento de los ingresos derivados de las empresas agrícolas y otras empresas rurales conexas, y la mejora de la infraestructura. Esa finalidad engloba los objetivos siguientes: a) el establecimiento de un organismo para el desarrollo de las zonas montañosas capaz de preparar un programa de desarrollo basado en una utilización eficiente de los recursos para las zonas montañosas de Albania, que preste un apoyo técnico, financiero y administrativo eficaz para su realización; b) el establecimiento, sobre la base de la experiencia adquirida en el Proyecto de Desarrollo Rural de los Distritos Nordorientales y el Proyecto de Rehabilitación del Riego en Pequeña Escala, de una institución financiera sostenible para el desembolso de créditos a clientes de zonas montañosas rurales, que tenga las características de un órgano puramente financiero y que opere principalmente al por mayor o a nivel secundario como proveedor de crédito a grupos y asociaciones de productores, y que ofrezca tanto al Gobierno como a otros donantes una vía para conceder créditos a las zonas montañosas; c) la facilitación del uso sostenible y equitativo de agua de riego vital para la subsistencia de los agricultores pobres de zonas montañosas; d) el apoyo a los agricultores de zonas montañosas en su actividad principal para la generación de ingresos agropecuarios, es decir la producción de ganado, mediante el fomento de mejores servicios veterinarios y un sistema sostenible de ordenación de pastizales; e) el desarrollo de un sistema de extensión basado en la demanda que preste apoyo a los agricultores y elaboradores en el desarrollo de sus empresas ganaderas y agrícolas, y f) el fomento de una agricultura orientada al mercado y la mejora de las condiciones de vida ayudando a superar los obstáculos que crea la falta de infraestructuras mediante la construcción o rehabilitación de caminos y el abastecimiento de agua en las aldeas.

<p>Belice</p> <p>Proyecto de Desarrollo Agrícola y Ordenación de Recursos de Basa Comunitaria</p>	<p>El objetivo general del proyecto es desarrollar el potencial productivo de los sistemas sostenibles de aprovechamiento de la tierra y garantizar servicios de apoyo accesibles a las familias de los agricultores pobres de la región meridional. Los objetivos concretos del proyecto consisten en: a) desarrollar la gestión colectiva y el liderazgo prestando especial atención a las cuestiones de género en las comunidades y organizaciones locales a fin de generar, formular y ejecutar proyectos en pequeña escala, en especial relacionados con actividades generadoras de ingresos; b) reforzar las instituciones públicas y privadas para que presten servicios no financieros más eficaces, respetando la diversidad de géneros y etnias y haciendo uso de los conocimientos autóctonos; c) garantizar la prestación de servicios y recursos financieros accesibles a las familias rurales pobres para que puedan efectuar inversiones agrícolas y en microempresas, y d) mejorar los sistemas de producción agrícola para hacerlos económicamente viables y ecológicamente sostenibles, y aprovechar las oportunidades de diversificación de la producción, suministro de tecnología y acceso a los mercados.</p>
<p>Burkina Faso</p> <p>Proyecto de Desarrollo Rural Comunitario</p>	<p>El objetivo general de desarrollo del proyecto es reducir la pobreza y promover el desarrollo sostenible de las zonas rurales, rompiendo la espiral de la pobreza rural caracterizada por la degradación de los recursos naturales, la reducción de la producción y la peor calidad de vida. Los objetivos concretos son los siguientes: a) aumentar la rentabilidad económica de las inversiones de fondos públicos a nivel local; b) aumentar la capacidad de gestión de los grupos beneficiarios y sus instituciones; c) aumentar la capacidad de absorción de las zonas rurales, y d) facilitar un mejor acceso de la población pobre a la infraestructura y los insumos productivos, los servicios sociales y los medios de preservación del medioambiente. Con el fin de apoyar la política de descentralización del Gobierno, el proyecto adoptará un enfoque global del desarrollo local. La inversiones a nivel de aldea se destinarán a la ordenación de los recursos naturales (es decir, a la ordenación de los recursos de suelos y aguas para una producción sostenida) y al desarrollo local (es decir, a la provisión de infraestructura y servicios de apoyo al incremento de la producción y la mejora de las condiciones de vida). Se hará hincapié en la participación y en el creciente empoderamiento de las comunidades rurales a la hora de adoptar decisiones acerca de la ordenación y aprovechamiento de los recursos naturales y la selección, realización y gestión de las inversiones en las aldeas.</p>
<p>Pakistán</p> <p>Proyecto de Apoyo a la Zona de Dir</p>	<p>La estrategia del proyecto consiste en: i) la selección de grupos-objetivo y la formación de organizaciones comunitarias y femeninas bien cohesionadas; ii) el fortalecimiento de los organismos competentes para que puedan atender a las necesidades del grupo-objetivo; iii) el aumento de las oportunidades de empleo mediante la capacitación y el aprendizaje y mediante el crédito para crear microempresas; iv) la mejora de la infraestructura rural para dar mayor acceso a las aldeas y los mercados de distrito, y v) establecer infraestructura rural para elevar los ingresos (riego) y mejorar las condiciones de vida (abastecimiento de agua).</p>
<p>Filipinas</p> <p>Proyecto de Iniciativas Comunitarias en Mindanao Occidental</p>	<p>Objetivos: El objetivo de desarrollo del proyecto consiste en aumentar la agricultura de la subsistencia, los cultivos comerciales y la producción pesquera para un máximo de 16 000 hogares agrícolas y pesqueros de determinadas zonas de Mindanao occidental. Estrategia: Se establecerán cinco instituciones; trabajando paralelamente, podrán facilitar asesoramiento, servicios, materiales y obras públicas a los centros de desarrollo. Las instituciones previstas deberán trabajar en colaboración. Dada la índole de los problemas existentes en Mindanao occidental y la capacidad institucional actualmente disponible, no hay ninguna institución (ONG, entidad privada o comunitaria, administración nacional o local) que por sí sola pueda llevar a cabo y sostener actividades de desarrollo. Se necesitan organismos competentes para que aporten conocimientos técnicos y ONG para que establezcan vínculos esenciales entre los organismos oficiales y las comunidades destinatarias. La mejor manera de obtener asistencia de especialistas en planificación y realización del desarrollo, incluida la capacitación, será recurriendo al sector privado, la actividad profesional o el mundo académico. Se requieren unidades de administración local para la planificación, financiación, ejecución y control de los programas y proyectos a nivel local. Las organizaciones comunitarias son esenciales para facilitar la participación de los beneficiarios previstos en todos los aspectos del proceso de desarrollo.</p>

Explicación de las puntuaciones agregadas

1. Para obtener las puntuaciones agregadas en cada nivel, se utiliza un método progresivo. Por ejemplo, los evaluadores del proyecto asignan en primer lugar las puntuaciones individuales de la pertinencia, la eficacia y la eficiencia. A continuación se asigna a cada proyecto una puntuación agregada de los resultados del proyecto, que es una combinación de la pertinencia, la eficacia y la eficiencia. Del mismo modo, las realizaciones globales de cada proyecto representan una combinación de los resultados, el impacto en la pobreza rural, la innovación y la sostenibilidad del proyecto.
2. Importa destacar que las puntuaciones agregadas no son la media matemática del porcentaje de proyectos incluidos en cada subcategoría. En el cuadro 1, el porcentaje de proyectos calificados de muy satisfactorios respecto de los criterios resumidos no es la media de los porcentajes correspondientes a los criterios A, B y C. Aunque el 10% de los proyectos fueron considerados muy satisfactorios (puntuación 6) según el criterio A, ningún proyecto recibió esa calificación global respecto de los criterios resumidos. Esto también explica, por ejemplo, por qué si bien el 10% de los proyectos fueron calificados como muy insatisfactorios (puntuación 1) respecto del criterio B, ningún proyecto se calificó globalmente de muy insatisfactorio conforme a los criterios resumidos. El 10% de puntuaciones muy insatisfactorias se vio compensado por las calificaciones más positivas en los criterios A y C. Esto llevó a los evaluadores a calificar esos proyectos de insatisfactorios o mejor respecto de los criterios resumidos.

Cuadro 1

Porcentaje de proyectos incluidos en cada categoría

Criterio	Satisfactorio			Insatisfactorio			Total
	6	5	4	3	2	1	
	Muy satisfactorio	Satisfactorio	Moderadamente satisfactorio	Moderadamente insatisfactorio	Insatisfactorio	Muy insatisfactorio	
A	10	40	10	20	20	0	100
B	0	40	20	20	10	10	100
C	0	30	20	50	0	0	100
Resumidos	0	40	20	20	20	0	100

3. En el cuadro 2 se expone un resumen basado en los datos del cuadro 1, en el que se muestra el porcentaje de proyectos puntuados por criterio. El 60% de los proyectos fueron calificados individualmente de satisfactorios (puntuación entre 4 y 6) respecto de los criterios resumidos. Esta no es la media aritmética de las calificaciones de satisfactorio respecto de los criterios A, B y C.

Cuadro 2

Porcentaje de proyectos calificados por criterio

Criterio	Satisfactorio		Insatisfactorio	
	(4-6)		(1-3)	
A	60		40	
B	60		40	
C	50		50	
Resumidos	60		40	