

Signatura: EB 2009/98/R.7/Add.1
Tema: 5 b)
Fecha: 26 noviembre 2009
Distribución: Pública
Original: Inglés

S



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

Respuesta de la dirección del FIDA al informe anual sobre los resultados y el impacto de las actividades del FIDA evaluadas en 2008

Junta Ejecutiva — 98º período de sesiones
Roma, 15 a 17 de diciembre de 2009

Para **examen**

Nota para los Directores Ejecutivos

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

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

Shyam Khadka

Gerente Superior de la Cartera

Tel.: (+39) 06 5459 2388

Correo electrónico: s.khadka@ifad.org

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

Deirdre McGrenra

Oficial encargada de los Órganos Rectores

Tel.: (+39) 06 5459 2374

Correo electrónico: d.mcgrenra@ifad.org

Respuesta de la dirección del FIDA al informe anual sobre los resultados y el impacto de las actividades del FIDA evaluadas en 2008

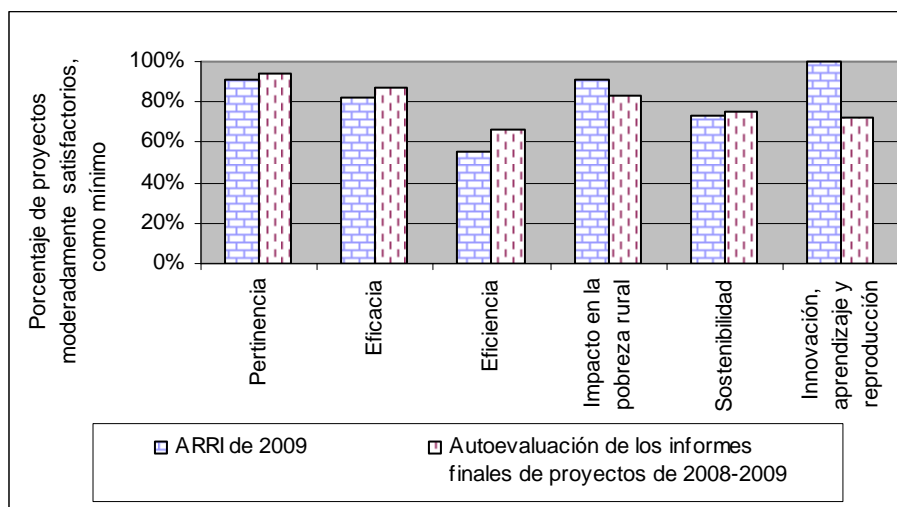
I. Introducción

1. En consonancia con la decisión adoptada por la Junta Ejecutiva de septiembre de 2004 (véanse las actas de los períodos de sesiones 95° y 92° en los documentos EB/95 y EB/92/Rev.1) y la posterior decisión sobre la presentación de informes sobre los resultados a la Junta, la dirección informa sobre la manera en que responde al informe anual sobre los resultados y el impacto de las actividades del FIDA (ARRI) en su gestión de la cartera en curso a través del informe sobre la eficacia del FIDA en términos de desarrollo. Por consiguiente, en la presente nota se brinda la respuesta de la dirección del FIDA a algunas de las cuestiones específicas que se plantearon en el ARRI del año en curso.
2. Además de presentar una síntesis de los resultados y el impacto sobre los que se informó en las evaluaciones realizadas en 2008, en el ARRI se examinan algunos programas sobre oportunidades estratégicas nacionales y proyectos que empezaron a tramitarse en 2008. Otros aspectos nuevos son los análisis de los resultados utilizando medias móviles trienales y el uso del nuevo manual de evaluación. En el nuevo manual se reduce el número de esferas relativas al impacto y se utiliza una definición más completa del concepto de pertinencia de los proyectos.

II. Comparación entre las conclusiones de la autoevaluación y de la evaluación independiente

3. La autoevaluación que realizó la dirección del FIDA de 52 proyectos finalizados en 2008 y 2009 presenta resultados muy similares a los del ARRI. Si bien los dos exámenes no son comparables en sentido estricto, efectuar un análisis comparativo puede dar una idea de cuáles son los aspectos en que se registran resultados mejores o peores que los previstos. Por esta razón se ha preparado un gráfico para comparar los dos conjuntos de conclusiones.
4. Los resultados del ARRI que se presentan a continuación se basan en siete evaluaciones que la Oficina de Evaluación realizó en 2008. Estas evaluaciones abarcan 11 proyectos en siete países. Las autoevaluaciones corresponden a 52 proyectos finalizados en 41 países, que se revisaron en dos conjuntos separados en 2008 y 2009. Si se analizan independientemente, los resultados de la autoevaluación de 2009 son en general mejores que los de 2008.

Gráfico 1
Comparación entre los resultados de la autoevaluación y de la evaluación independiente de 2008-2009



5. Como puede observarse en el gráfico 1, los resultados del ARRI y de la autoevaluación son casi idénticos por lo que se refiere a la pertinencia y la sostenibilidad. En cuanto al impacto en la pobreza rural y la innovación y ampliación de la escala, en el ARRI se informa de mejores resultados que en los informes finales de proyectos, pero en ambos casos las conclusiones se encuentran en el rango de resultados satisfactorios. En cambio, en los informes finales de proyectos se observan mejores resultados con respecto a la eficiencia y al desempeño del FIDA y de los gobiernos en calidad de asociados. En general, la diferencia no es importante y los resultados de las autoevaluaciones y las evaluaciones independientes indican tendencias similares.

III. Resultados generales y ámbitos que requieren más atención

6. La dirección del FIDA también observa que en el ARRI se concluye que el desempeño general del FIDA ha mejorado considerablemente durante los últimos años en cuanto a los indicadores generales de los resultados y las realizaciones de los proyectos. Esta mejora se ha producido a pesar de que en las evaluaciones realizadas en 2008 la Oficina de Evaluación utilizó un criterio más exhaustivo y por lo tanto más riguroso para evaluar la pertinencia (ARRI, párrafo 16). Asimismo, en el informe se señala que la sostenibilidad ha venido mejorado de forma constante desde hace pocos años y que los resultados en cuanto a la innovación son encomiables. También es evidente que se han logrado mejoras considerables en relación con el impacto en la pobreza rural, ya que se concluye que el 91% de los proyectos evaluados son moderadamente satisfactorios como mínimo.
7. Por lo que respecta a las tendencias, la autoevaluación de la dirección del FIDA concuerda con la conclusión del ARRI de que "... desde 2002, se registra una tendencia positiva relativamente constante en los resultados según casi todos los criterios de evaluación" (párrafo 172). La utilización de los conocimientos generados mediante la autoevaluación confirma la conclusión del ARRI de que "... en conjunto el FIDA está incorporando satisfactoriamente las enseñanzas extraídas y las buenas prácticas adquiridas a los nuevos proyectos y estrategias" (párrafo 173). La dirección está de acuerdo con la conclusión del ARRI de que los resultados en el

criterio relativo a la **eficiencia** siguen siendo causa de preocupación (párrafo 175) y que el FIDA tiene que mejorar sus resultados en los ámbitos del impacto relativos a los **mercados** y al **manejo de los recursos naturales y el medio ambiente** (párrafo 183).

8. La opinión de la dirección respecto de las conclusiones mencionadas y de dos temas adicionales del ARRI de 2008 —el **desempeño del FIDA en África y el papel que desempeñan los gobiernos** en los resultados de los proyectos— se presentan a continuación.

Eficiencia

9. Con respecto a este criterio, los valores de las medias móviles trienales son mejores que los de 2008 (62% y 55%, respectivamente). El bajo nivel de los resultados de 2009 —tal como se cuantifican en el ARRI— puede deberse muy probablemente a variaciones aleatorias típicas de una muestra reducida como la que se utiliza anualmente en el ARRI para la evaluación global. No obstante, la propia autoevaluación de la dirección del FIDA confirma la conclusión del ARRI, sobre la base de datos correspondientes a tres años, de que sólo aproximadamente dos terceras partes de los proyectos registran unos resultados moderadamente satisfactorios como mínimo por lo que se refiere a la eficiencia. Un análisis del conjunto de proyectos examinados por la dirección indica que este bajo nivel de eficiencia se debe a una combinación de factores, como una prestación deficiente de servicios, demoras en la ejecución y costos operacionales elevados. En el examen de los informes finales de proyectos se concluyó que cuando el diseño de los proyectos es deficiente o se ha realizado con poco margen de tiempo suele haber problemas graves de ejecución y el proyecto resulta ineficiente. Las principales deficiencias de diseño observadas en el conjunto de informes finales de proyectos de 2009 examinados fueron: i) diseños complejos o con una orientación poco precisa; ii) enfoques poco adecuados, en particular en cuanto a la focalización; iii) subestimación de los costos, y iv) disposiciones de ejecución complejas.
10. La ineficiencia económica de los proyectos también puede deberse en parte a que con frecuencia se sobreestima la capacidad de ejecución a nivel local, lo que resulta en demoras excesivas en la ejecución, que se traducen en la prolongación de los períodos de ejecución de los proyectos y en costos elevados de gestión de los proyectos. En el conjunto de proyectos finalizados en 2009 que se examinaron, esta dinámica podía observarse claramente en el Camerún y en Zambia, donde los costos operacionales superaron el doble de los estimados en la evaluación *ex ante*. Esas ineficiencias en ocasiones tienen su causa en factores que ni los gobiernos ni el FIDA pueden controlar. Por ejemplo, en la Argentina y en la ex República Yugoslava de Macedonia la inestabilidad política y los disturbios civiles afectaron la ejecución de los proyectos, y se otorgaron prórrogas de los préstamos para permitir que proyectos de importancia estratégica alcanzaran sus objetivos.
11. Para resolver los problemas de ineficiencia a nivel de los proyectos, el FIDA procurará: i) simplificar el diseño de los proyectos; ii) establecer objetivos más realistas para los proyectos, y iii) mejorar el nivel de preparación para la ejecución en las etapas iniciales de los proyectos. Además, es importante que cuando se prolongue el período de ejecución de los proyectos, el FIDA tenga en cuenta el posible impacto en la eficiencia de éstos efectuando una comparación entre los costos adicionales de gestión de los proyectos y los beneficios adicionales que se obtendrían con la prórroga.

Manejo de los recursos naturales y medio ambiente

12. En el conjunto correspondiente a 2008 de las 11 evaluaciones de la Oficina de Evaluación se observan resultados deficientes en cuanto al manejo de los recursos naturales y el medio ambiente. En la media móvil trienal se registran mejores resultados, lo que indica que el resultado de 2008 es de carácter excepcional.

13. No obstante, es necesario mejorar en esta esfera, ya que en ella se registran resultados inferiores a los de las demás. Observando esta situación, el FIDA ha emprendido recientemente algunas iniciativas nuevas. Entre ellas figuran:
- i) la revisión de los "Procedimientos del FIDA para la Evaluación Ambiental y Social" para que reflejen las mejores prácticas más recientes (presentado a la Junta Ejecutiva en abril de 2009);
 - ii) la introducción de procedimientos para evaluaciones ambientales estratégicas en la fase de los programas sobre oportunidades estratégicas nacionales basados en los resultados, y
 - iii) el establecimiento de un servicio de asistencia para África oriental y meridional.
14. La dependencia del FIDA para el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), que ha pasado a llamarse Dependencia de Medio Ambiente Mundial y Cambio Climático, ha sido reforzada y ha recibido el mandato de ocuparse de las cuestiones relativas al cambio climático además de las del FMAM. En la actualidad, a pesar del esfuerzo que ha realizado para aumentar su capacidad interna, el FIDA colabora activamente a través de asociaciones con instituciones externas en un conjunto más amplio de esferas pertinentes en materia de manejo de los recursos naturales y medio ambiente (como la tierra, el cambio climático y el agua). También participa en determinadas comunidades de práctica, que intercambian experiencias sobre cuestiones específicas de sostenibilidad, como el cambio climático, la cartografía participativa y los servicios del ecosistema.

Mercados

15. Mejorar el acceso de la población rural pobre a los mercados es una esfera en la que a lo largo de los años se han obtenido resultados relativamente poco satisfactorios y sólo se han registrado mejoras marginales. Esto se debe a diversos factores. En primer lugar, el desarrollo de los mercados no ha sido un objetivo explícito de muchos de los proyectos apoyados por el FIDA: muchos proyectos se han centrado en la producción primaria encaminada a mejorar la seguridad alimentaria de los hogares a través del aumento de la producción de alimentos básicos para el consumo de los propios hogares. En segundo lugar, incluso cuando un proyecto genera un excedente de producción, el volumen no suele ser suficiente para llegar a los mercados urbanos o de exportación. En tercer lugar, cuando pueden determinarse cuáles son las limitaciones de los mercados, el nivel de recursos que el FIDA puede suministrar suele ser insuficiente para resolver esas limitaciones, ya que para ello se requieren grandes inversiones en infraestructura o financiación por parte de empresas privadas.
16. Recientemente ha aumentado la atención que el FIDA presta a los mercados. En los proyectos nuevos se atiende a las cuestiones de mercado mediante el análisis de las cadenas de valor. En consecuencia, están aumentando las inversiones en componentes relacionados con los mercados.

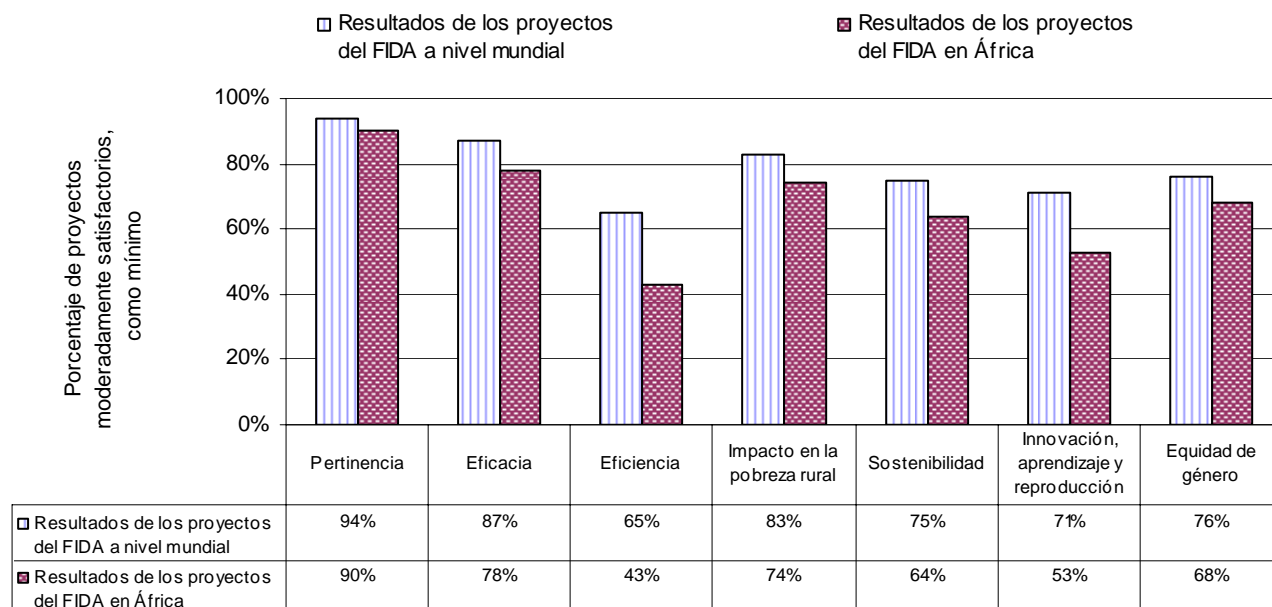
Resultados en África subsahariana

17. En el ARRI de este año se concluye que si bien los resultados de las operaciones del FIDA en África subsahariana son comparables a los de otros bancos multilaterales de desarrollo, los resultados en África subsahariana son peores que los que se obtienen en las otras tres regiones de operaciones. Esta conclusión queda confirmada si los resultados registrados en los 23 informes finales de proyectos examinados en 2008 y 2009 (autoevaluación) se agregan a un nivel inferior. Como puede observarse en el gráfico que figura a continuación, la diferencia de los resultados de los proyectos de África y los proyectos de otras regiones es particularmente elevada con respecto a la eficiencia económica, la probabilidad de

que los beneficios sean sostenibles y en los ámbitos de la innovación y la reproducción. Si bien en África también se registran resultados inferiores en cuanto a la pertinencia, la eficacia y el impacto en la pobreza rural en comparación con los de las demás regiones, la diferencia es menos notable en estas esferas del impacto.

Gráfico 2

Comparación de los resultados de los proyectos: resultados a nivel mundial y en África (autoevaluación)



18. La dirección del FIDA está de acuerdo con la afirmación contenida en el ARRI en el sentido de que el contexto problemático de África explica los resultados relativamente poco satisfactorios y su heterogeneidad. La evaluación de la dirección señala la necesidad de fomentar la capacidad de los gobiernos, como lo aconsejan los resultados de la autoevaluación que figuran a continuación.

Cuadro 1

Desempeño de los asociados: a nivel mundial y en África – 2008-2009 (autoevaluación) (porcentaje)

	A nivel mundial	En África
FIDA	87	76
Instituciones cooperantes	80	73
Gobiernos	75	57

Desempeño de los gobiernos

19. El cuadro 1 apoya la conclusión del ARRI de que el desempeño de los gobiernos es uno de los factores más importantes por lo que se refiere a obtener un impacto duradero en la pobreza rural. La importancia de este factor ya ha sido observada desde hace mucho tiempo por otras instituciones financieras internacionales.¹ En la mayor parte de los casos la respuesta del FIDA ha consistido en prestar apoyo al fomento de las instituciones locales; tanto las del grupo objetivo como las de la

¹ Véanse el examen anual de la eficacia en términos de desarrollo del Banco Mundial de 1997; y *Special Evaluation Study of Factors Affecting Project Performance in the Agriculture and Rural Sectors, A Review of Post Evaluation Reports between 1991 and 1997* del Banco Asiático de Desarrollo, diciembre de 1998.

administración local. Los resultados obtenidos por el FIDA en el fomento de estas instituciones y en el empoderamiento de la población rural pobre han sido notables (véase el "Informe sobre la eficacia del FIDA en términos de desarrollo", EB 2009/98/R.10). No obstante, los instrumentos del FIDA y la escala de su asistencia no son los adecuados para prestar apoyo en gran escala a la capacidad institucional general de los gobiernos. El FIDA, operando con esta limitación, seguirá ayudando a fomentar la capacidad de los gobiernos en cuanto al diseño y la ejecución de proyectos y programas de reducción de la pobreza rural. En los últimos años el FIDA ha intensificado la atención que dedica a la buena gobernanza, y continuará actuando de este modo. El FIDA se asociará con organismos internacionales que puedan complementar sus iniciativas mediante proyectos y programas de fomento de la capacidad institucional en mayor escala.

IV. Respuesta de la dirección a recomendaciones específicas

20. La dirección del FIDA entiende la importancia que el ARRI (2008) asigna al aprendizaje, particularmente en relación con la evaluación detallada de los mercados y el manejo de los recursos naturales y el medio ambiente. Éstas son esferas prioritarias para lograr mejoras en las operaciones del FIDA. Las recomendaciones relativas a los mercados (párrafo 143) y los factores que hay que tener en cuenta cuando se preparen las próximas políticas relativas a los recursos naturales y el medio ambiente (párrafo 160) son útiles. La dirección ha tomado nota de las recomendaciones formuladas respecto del vínculo entre las políticas de manejo de los recursos naturales y el cambio climático y procurará lograr un equilibrio entre ellas y asegurarse de que se apliquen en el orden adecuado. Por lo que respecta a la recomendación de que se preparen políticas y directrices para la ejecución en materia de recursos naturales y medio ambiente y una estrategia en materia de cambio climático (párrafo 162), la dirección se ocupará de coordinar estrechamente su labor mediante equipos que tengan miembros comunes. En caso de que resultara difícil nombrar a un coordinador único, el personal directivo superior se ocupará de que haya la coordinación adecuada entre los equipos.
21. Con respecto al contenido de los futuros ARRI, la dirección del FIDA está de acuerdo con la mayor parte de las recomendaciones contenidas en el párrafo 170, particularmente con la recomendación de que hay que prestar una mayor atención al aprendizaje y a explicar los "por qué". No obstante, la dirección del FIDA tiene reservas por lo que se refiere a la idea de que el ARRI contenga un examen de la calidad en las etapas iniciales (párrafo 170, segundo punto), tarea que actualmente se realiza de forma autónoma y de cuya gestión se ocupa la Oficina del Vicepresidente y que requiere un nivel considerable de recursos financieros y de tiempo de la dirección. Por lo que respecta a las actividades complementarias de las recomendaciones de evaluación, la dirección presenta anualmente un informe especial a la Junta sobre la cuestión, el "Informe del Presidente sobre el estado de aplicación de las recomendaciones de evaluación y las medidas adoptadas por la dirección" (PRISMA). La nueva propuesta de la Oficina de Evaluación debe tener en cuenta la labor de la Oficina del Vicepresidente a fin de evitar que se dupliquen los procesos organizacionales.
22. La dirección del FIDA está de acuerdo en general con la conclusión de la Oficina de Evaluación en cuanto a que se asigna un nivel insuficiente de recursos al diálogo sobre políticas (párrafo 58). La dirección también reconoce la necesidad de que el FIDA mejore la labor analítica y el diálogo sobre políticas. No obstante, teniendo en cuenta que instituciones como el Banco Mundial son más adecuadas para realizar esa labor, el FIDA se ocupará de forma muy selectiva de labores analíticas y relacionadas con las políticas, y estudiará formas de asignar recursos adicionales, como se recomienda en el ARRI de 2008. El FIDA está trabajando para mejorar su

asociación con el Banco Mundial y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación en las esferas analítica y de políticas. Entre algunos ejemplos recientes de ello cabe destacar la labor realizada sobre las cuestiones de género y las políticas de inversión privada. Además, la actuación del FIDA en el diálogo sobre políticas a nivel nacional, regional y mundial se reforzará mediante la creación del puesto/la oficina del Estratega Principal de Desarrollo y la reconfiguración inminente de la División de Políticas.

23. En principio no hay desacuerdo con respecto a la adopción por parte del FIDA de un enfoque diferencial para la asignación de recursos a los países. El FIDA utiliza el sistema de asignación de recursos basado en los resultados para asignar recursos a los programas. Este sistema, que utiliza como criterio los ingresos rurales, suministra más recursos a los países cuyos ingresos rurales per cápita son inferiores. Puesto que los recursos administrativos se asignan de acuerdo con los recursos programáticos asignados a un país determinado, el principio de asignaciones diferenciales ya se está aplicando en buena medida. Es importante que el sistema de asignación de recursos no penalice los resultados. El sistema de asignación de recursos basado en los resultados que se utiliza actualmente en el FIDA tiene en cuenta esta consideración en la medida en que incorpora los resultados de los países como uno de los factores para asignar recursos a los programas. Estas asignaciones se determinan en parte a raíz de una evaluación de los resultados del sector rural, en particular del marco institucional y de las políticas del sector rural en cada país receptor del FIDA. Así pues, responde a dos tendencias contrapuestas asignando más dinero a los países con bajos ingresos pero menos a los países con resultados deficientes.