

Signatura: EB 2009/98/R.7
Tema: 5) b)
Fecha: 4 noviembre 2009
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 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:

Luciano Lavizzari

Director de la 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 | iii |
| I. Introducción | 1 |
| II. Proyectos y programas evaluados | 3 |
| III. Conclusiones de las evaluaciones de 2008 | 5 |
| A. Resultados de los proyectos (pertinencia, eficacia y eficiencia) | 5 |
| B. Impacto en la pobreza rural | 12 |
| C. Impacto general en la pobreza rural | 18 |
| D. Otros criterios de evaluación de los resultados | 20 |
| E. Desempeño de los asociados | 24 |
| F. Realizaciones generales de los proyectos | 30 |
| G. Algunas cuestiones planteadas por las evaluaciones a nivel institucional y de los programas en los países | 32 |
| IV. Examen de la calidad en las etapas iniciales | 35 |
| V. Análisis de proyectos y puntos de referencia correspondientes a 2002-2008 | 38 |
| VI. Cuestiones de aprendizaje | 46 |
| A. Acceso a los mercados | 46 |
| B. Recursos naturales y medio ambiente | 51 |
| VII. Revisión del ARRI | 55 |
| VIII. Conclusiones y recomendaciones | 57 |
| | |
| Anexos | |
| I. Metodología para la evaluación de proyectos y programas en los países | 61 |
| II. Definiciones de los criterios de evaluación utilizados por la Oficina de Evaluación | 63 |
| III. Objetivos de los programas en los países y de los proyectos y programas individuales evaluados | 64 |
| IV. Explicación de las puntuaciones agregadas | 66 |

Abreviaturas y siglas

| | |
|-------|---|
| ARRI | informe anual sobre los resultados y el impacto de las actividades del FIDA |
| BAfD | Banco Africano de Desarrollo |
| BAsD | Banco Asiático de Desarrollo |
| BERD | Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo |
| COSOP | programa sobre oportunidades estratégicas nacionales |
| CPIA | evaluación de las políticas e instituciones nacionales |
| EPP | evaluación del programa en el país |
| GPP | gerente del programa en el país |
| IITA | Instituto Internacional de Agricultura Tropical |
| OE | Oficina de Evaluación |
| PMA | Programa Mundial de Alimentos |
| RNMA | recursos naturales y medio ambiente |
| SyE | seguimiento y evaluación |
| UNOPS | Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos |

Resumen

1. Éste es el séptimo informe anual sobre los resultados y el impacto de las actividades del FIDA (ARRI) elaborado por la Oficina de Evaluación (OE). En él se presenta una síntesis de los principales resultados y el impacto extraída de las evaluaciones realizadas por la OE en 2008. Como en las ediciones anteriores, y según lo concordado con la Junta Ejecutiva, en el ARRI también se incluyen secciones dedicadas a dos temas de aprendizaje: i) el acceso a los mercados, y ii) los recursos naturales y el medio ambiente (RNMA).
2. Esta séptima edición del ARRI contiene tres novedades. La primera es que, además de presentar una reseña de los resultados alcanzados tomando como base las evaluaciones realizadas en 2008, en este ARRI se analizan las medias móviles trienales, a partir de 2002, de los resultados de las operaciones del FIDA. Utilizando esas medias móviles es posible no sólo determinar las tendencias de los resultados en el tiempo, sino también corregir los sesgos que pueden derivarse de la muestra de proyectos evaluados, que no se seleccionan aleatoriamente.
3. La segunda novedad es que esta edición contiene un examen de la calidad en las etapas iniciales. La finalidad principal de esa sección es evaluar en qué medida el personal directivo del FIDA está extrayendo enseñanzas de las operaciones anteriores y abordando, en las nuevas actividades financiadas por el Fondo, las esferas problemáticas clave detectadas en éste y en ARRI anteriores. Además, gracias a esa sección el ARRI se enriquece y da otro paso adelante ofreciendo, además de la tradicional reseña de las operaciones pasadas, un análisis de las actividades aprobadas recientemente.
4. El tercer aspecto novedoso es que el ARRI de 2009 se basa en evaluaciones realizadas de acuerdo con las disposiciones contenidas en el nuevo manual de evaluación, que fue examinado por el Comité de Evaluación¹ en diciembre de 2008. Un cambio introducido en el ARRI —de conformidad con el nuevo manual— es la reducción, de nueve a cinco, en el número de esferas abarcadas por los criterios con que se evalúa el impacto en la pobreza rural. Otro cambio que ha comportado el nuevo manual es una definición más amplia del concepto de pertinencia.
5. En el capítulo VII figura un breve examen del propio ARRI. Para preparar esta séptima edición, la OE realizó un análisis comparativo con los informes anuales semejantes al ARRI que elaboran los equipos de evaluación de otras organizaciones de desarrollo. La finalidad principal de ese examen es hallar nuevos elementos que puedan ser de interés para el FIDA e incluirlos en las futuras ediciones del ARRI.

Conclusiones de las evaluaciones relacionadas con los resultados y el desempeño

6. Las evaluaciones realizadas en 2008 revelan que los dos criterios de evaluación más importantes, los resultados y las realizaciones generales de los proyectos, son moderadamente satisfactorios como mínimo en la inmensa mayoría (el 82%) de los proyectos y programas financiados por el FIDA. Se trata de un logro notable, parecido, en líneas generales, a los que se comunicaron en el documento del año pasado.

¹ El manual puede descargarse en la dirección http://www.ifad.org/evaluation/process_methodology/doc/manual.pdf.

7. Los resultados en lo que respecta a la sostenibilidad son alentadores: el 73% de los proyectos evaluados se consideraron moderadamente satisfactorios como mínimo, mientras que en 2002 se registró un exiguo 40%. La sostenibilidad ha mejorado constantemente en los últimos años. Si esa tendencia se mantiene de forma parecida en el futuro, el Fondo alcanzará pronto las metas de sostenibilidad establecidas en el Plan de acción del FIDA para mejorar su eficacia en términos de desarrollo². Debe proseguir el empeño puesto en el fomento de la sostenibilidad, dado que alrededor del 50% de los proyectos evaluados en 2008 se consideraron sólo moderadamente satisfactorios con arreglo a este criterio.
8. El 100% de los proyectos evaluados recibieron la calificación de moderadamente satisfactorios como mínimo en lo que a la innovación se refiere. También éste es un logro encomiable, que pone de relieve los esfuerzos desplegados y los recursos dedicados desde principios de la década de 2000 a la promoción de innovaciones que fueran favorables a la población pobre. Al mismo tiempo, conviene señalar que el enfoque aplicado por el FIDA a la reproducción y ampliación ha sido escasamente sistemático y no ha recibido toda la atención que precisaba. Si bien en las evaluaciones y ARRI futuros se seguirán examinando los resultados alcanzados en la esfera de la innovación, también se evaluarán de forma más exhaustiva la reproducción y la ampliación, que son la prueba de fuego de la capacidad del FIDA para promover innovaciones que favorezcan a la población pobre.
9. Los resultados en la promoción del impacto en la pobreza rural han sido muy buenos, pues el 91% de los proyectos recibieron la calificación de moderadamente satisfactorios como mínimo. Es un resultado que se aprecia con mayor claridad en la esfera del capital humano y social y el empoderamiento, así como en las instituciones y las políticas, seguidas por la seguridad alimentaria y la productividad agrícola, y por los ingresos y activos de los hogares.
10. Como ya se ha señalado, este año en el ARRI se recurre por primera vez al cálculo de las medias móviles utilizando toda la base de datos del ARRI desde 2002. El análisis basado en las medias móviles trienales revela, en conjunto, una tendencia al alza constante en los resultados alcanzados por casi todos los criterios de evaluación. Esa tendencia al alza queda corroborada por el análisis de los resultados de los proyectos por fecha de entrada en vigor del préstamo, que confirma la hipótesis planteada en ARRI anteriores de que los proyectos y programas más recientes obtienen mejores resultados que la generación anterior de operaciones. Esta tendencia positiva, que merece ser destacada, refleja los considerables esfuerzos desplegados por la institución en la pasada década para poner en práctica reformas de gran alcance y promover la renovación.
11. Una de las novedades del ARRI de este año —el examen de la calidad en las etapas iniciales— revela que el FIDA, en su conjunto, está incorporando de forma adecuada en las nuevas estrategias y proyectos las enseñanzas y las buenas prácticas extraídas de sus experiencias anteriores. Es un aspecto importante, porque significa que el Fondo está corrigiendo las deficiencias detectadas en las operaciones anteriores y perfeccionando su ventaja comparativa y ámbito de especialización. El examen puso de manifiesto, sin embargo, la necesidad de redoblar los esfuerzos para consolidar la presencia del FIDA en los países, reforzar el apoyo a la ejecución y definir con mayor precisión los recursos humanos, el tiempo y las competencias técnicas destinados al diálogo sobre políticas y a la gestión de los conocimientos.
12. La comparación con otros organismos pone de manifiesto que los resultados de los proyectos del FIDA son muy parecidos a los del conjunto de la cartera de proyectos del Banco Mundial en la esfera de la agricultura y el desarrollo rural. La pertinencia y eficiencia de los proyectos financiados por el FIDA son mejores que los del Banco

² El 80% de los proyectos evaluados serían moderadamente satisfactorios como mínimo en lo relativo a la sostenibilidad.

Africano de Desarrollo (BAfD), y los resultados y la sostenibilidad de los proyectos del FIDA, en su conjunto, siguen siendo mejores que los del Banco Asiático de Desarrollo (BAsD).

13. Esos resultados enormemente positivos no deberían dar lugar a la autocomplacencia. Hay tres ámbitos específicos que a partir de ahora precisan atención:
- i) **La eficiencia de los proyectos financiados por el FIDA** es escasa en todos los casos, especialmente si se compara con los resultados alcanzados por otros criterios de evaluación (a excepción de los RNMA). Se prevé que las mejoras de la eficiencia contribuyan también a potenciar el propio desempeño del FIDA, que sigue siendo insatisfactorio en uno de cada tres proyectos financiados. Así pues, se trata de una esfera que hay que afrontar con decisión.
 - ii) **El desempeño de los gobiernos** se está revelando cada vez más como un factor determinante para alcanzar resultados sostenibles en la reducción de la pobreza rural. Muchos países, especialmente los Estados frágiles, los países en los que viven los “mil millones de abajo” y aquéllos que obtienen una puntuación baja en las evaluaciones de las políticas e instituciones nacionales (CPIA), poseen en general una capacidad institucional y unos marcos normativos más débiles que las demás naciones. El desempeño de los gobiernos, en particular en esos países, merece recibir mayor atención en el futuro; hasta ahora las iniciativas encaminadas a mejorar el desempeño (el Plan de Acción, por ejemplo) se han orientado sobre todo hacia la mejora de la eficacia de las propias actividades de desarrollo del FIDA. Naturalmente, son los propios gobiernos los principales responsables de adoptar medidas clave para mejorar los resultados sobre el terreno.
 - iii) **Los resultados en el África subsahariana** son relativamente malos, especialmente si se comparan con las otras tres regiones en las que el FIDA realiza sus operaciones. Esto puede explicarse, en parte, por las difíciles circunstancias y la heterogeneidad de los países que forman el África subsahariana. Por ejemplo, la mayoría de las operaciones del FIDA en esa región se llevan a cabo en países de ingresos bajos clasificados, con arreglo a las CPIA, entre el tercer y quinto quintil. En un gran número de países del África subsahariana la capacidad del gobierno, las instituciones de conocimientos y los sistemas estadísticos nacionales son relativamente débiles, lo que limita su capacidad para formular y poner en práctica políticas eficaces favorables a la población pobre. Esa debilidad también representa un obstáculo para la formulación de los programas sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP) y el diseño de los proyectos, así como para la supervisión y el apoyo a la ejecución. Todo esto indica que se precisan una labor de análisis más exhaustiva y unos conocimientos al respecto más amplios, así como recursos que permitan generar los conocimientos necesarios. Una labor analítica exhaustiva también contribuiría a mejorar la participación del FIDA en el diálogo sobre políticas. Entablar asociaciones con otras instituciones puede ayudar a colmar el vacío, pero por sí solas no bastan y, además, también habrá que fomentar la capacidad interna. Por consiguiente, en el ARRI se plantea la cuestión de si la dirección del FIDA debería adoptar un enfoque más marcadamente diferenciado a la hora de asignar recursos a los países con unas circunstancias más complejas del África subsahariana y de otras regiones, en lugar de aplicar un enfoque “universal”. De ese modo se dotaría a esos países de los recursos necesarios para llevar a cabo en el futuro la elaboración de los COSOP, el diseño de los proyectos y las actividades de supervisión y apoyo a la

ejecución con mayor eficacia. La dirección del FIDA quizá también desee crear un servicio especial de financiación a tal fin dedicado exclusivamente al África subsahariana.

14. A pesar de las mejoras registradas en los resultados, en el ARRI se ha constatado que gran parte de los proyectos evaluados en 2008 fueron sólo moderadamente satisfactorios, y que sólo una minoría se consideraron plenamente satisfactorios como mínimo. Así pues, hay margen para una mejora general, especialmente en el desempeño del propio FIDA, el manejo de los RNMA, y la eficiencia de los proyectos, como se ha indicado más arriba.
15. Los resultados en la esfera de los RNMA siguen siendo relativamente malos. De hecho, es el criterio de evaluación que ha obtenido peores resultados: más del 70% de los proyectos evaluados en 2008 arrojan unos resultados, en el mejor de los casos, moderadamente insatisfactorios. Además, en el período comprendido entre 2002 y 2008, los resultados de los proyectos apoyados por el FIDA en la esfera de las instituciones y las políticas, pese a haber mejorado notablemente, han sido en general modestos.

Conclusiones de las evaluaciones acerca del aprendizaje

16. El **acceso a los mercados** era uno de los temas de aprendizaje en el ARRI de este año. Mejorar el acceso de la población rural pobre a los mercados es esencial para reducir la pobreza a largo plazo. Aunque hasta ahora los resultados han sido desiguales, actualmente el FIDA está avanzando en la dirección correcta. Se está aplicando un enfoque más sistemático y específico que en el pasado al acceso a los mercados y al análisis de las cadenas de valor, y hay más ejemplos de prácticas innovadoras. A pesar de todo, los obstáculos que impiden ampliar el acceso a los mercados son enormes y no tienen fácil solución. Se han detectado cinco esferas que son prioritarias para el FIDA: comprender mejor las cadenas de valor; diversificar los enfoques utilizados para los servicios financieros rurales; aplicar más ampliamente las innovaciones; trabajar en las asociaciones y las políticas, y compartir los conocimientos.
17. **Manejo de los RNMA.** Es un hecho ampliamente reconocido que los resultados en la esfera del manejo de los RNMA son relativamente escasos. En la mayoría de los proyectos financiados por el FIDA se ha logrado evitar los efectos perjudiciales en el medio ambiente, mientras que los resultados han sido menos satisfactorios en lo relativo a producir efectos medioambientales positivos en mayor escala. En muchos otros organismos la experiencia ha sido parecida. El FIDA ya ha adoptado medidas muy significativas para mejorar su desempeño en esta esfera, como la adopción de procedimientos para realizar evaluaciones medioambientales y sociales. Aun así, la experiencia de evaluación en el FIDA y en otros organismos apunta a que esas medidas por sí solas no serán suficientes. Deben tomarse en consideración cinco medidas adicionales (véanse los párrafos 160 a 162). Dos de ellas tienen que ver con el cambio climático, que se considera, con razón, enormemente importante para el FIDA. Con todo, lo importante es que esa prioridad sirva para reforzar, y no para reducir, las medidas destinadas a mejorar, más en general, los resultados en la esfera del manejo de los RNMA.

Recomendaciones

18. Se invita a la Junta Ejecutiva a aprobar las recomendaciones siguientes:
 - i) La dirección del FIDA debería poner en práctica las recomendaciones para mejorar los resultados en los dos temas de aprendizaje tratados en el ARRI de 2009, a saber, la promoción del acceso a los mercados y los recursos naturales y el medio ambiente. Las recomendaciones específicas relativas a estos temas —que se propusieron en consulta con la dirección— figuran en los párrafos 143, 160 y 162.

- ii) En diciembre de 2008 la Junta convino en que la OE debía tratar las esferas de impacto más débiles —las instituciones y políticas, y el capital social y el empoderamiento— como temas de aprendizaje cuando se elaborara el ARRI de 2010. Sin embargo, habida cuenta de las mejoras registradas en esas esferas (véase el cuadro 3 y el gráfico 3 del informe principal), y del hecho de que la eficiencia de los proyectos apoyados por el FIDA se está revelando como uno de los criterios de evaluación que arroja los peores resultados, por lo que requiere la atención de la dirección, se recomienda que la eficiencia de los proyectos apoyados por el FIDA sea el único tema de aprendizaje en el ARRI de 2010.
- iii) La OE prestará especial atención a realizar el seguimiento de los progresos que se registren en los resultados de las dos esferas del impacto relativas a las instituciones y las políticas, y al capital humano y social y el empoderamiento. En consecuencia, cuando se juzgue necesario, la OE tratará esas esferas como temas de aprendizaje en futuras ediciones del ARRI.
- iv) La dirección del FIDA debería reconsiderar el enfoque de asignación que utiliza actualmente para la realización de la labor de análisis destinada a la elaboración de los COSOP y la preparación de los proyectos. También debería considerar la posibilidad de elaborar un enfoque diferenciado para la asignación de recursos a las actividades de supervisión y apoyo a la ejecución. La finalidad de ese nuevo enfoque debería ser proporcionar los recursos adicionales necesarios para realizar una labor analítica eficaz, y asignar personal, de acuerdo con sus conocimientos técnicos, experiencia y competencias, a los países que obtienen las puntuaciones más bajas conforme a las CPIA, en particular los Estados frágiles y los países donde viven los “mil millones de abajo”. De ese modo se garantizaría en el futuro la mejora de los COSOP, del diseño de los proyectos y de las labores de supervisión y apoyo a la ejecución.

Informe anual sobre los resultados y el impacto de las actividades del FIDA evaluadas en 2008

I. Introducción

1. Éste es el séptimo informe anual sobre los resultados y el impacto de las actividades del FIDA (ARRI) elaborado por la Oficina de Evaluación (OE)¹. En el ARRI se compendian y sintetizan los resultados y el impacto de las operaciones del FIDA tomando como base un conjunto de evaluaciones de proyectos, programas en los países y a nivel institucional realizadas el año anterior. En el ARRI de este año (el ARRI de 2009), se sintetizan los resultados de 11 proyectos evaluados por la OE en 2008.
2. Como ha venido siendo norma hasta la fecha, el objetivo del ARRI es doble: i) presentar una síntesis de los resultados y el desempeño 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 la eficacia de sus actividades en el ámbito del desarrollo. Aunque el ARRI está destinado principalmente a la dirección y el personal del FIDA, así como al Comité de Evaluación y la Junta Ejecutiva, también reviste importancia para el conjunto de la comunidad dedicada al desarrollo, pues en él se plantean cuestiones sistémicas en relación con la agricultura sostenible y el desarrollo rural.
3. El ARRI se elaboró por primera vez en 2003 tomando como base una metodología común de evaluación. Las calificaciones de evaluación en las que se cimentaron las pasadas ediciones del ARRI están almacenadas en una base de datos dedicada, que también contiene información básica sobre cada uno de los proyectos evaluados². A esa misma base de datos se van añadiendo las calificaciones de las evaluaciones de proyectos que se realizan cada año, de modo que el número total de entradas acumulativas contenidas en la base aumenta año tras año. En la actualidad, la base de datos incluye las calificaciones de 96 evaluaciones de proyectos realizadas por la OE, lo que representa una muestra lo bastante grande como para que la división pueda llevar a cabo una variedad significativa de análisis estadísticos utilizando todo ese conjunto de datos³.
4. El modo en que se presentan los datos en este ARRI se diferencia del de años anteriores en tres aspectos. El primero es que, además de presentar una reseña de los resultados alcanzados sobre la base de las evaluaciones realizadas en 2008, en este ARRI se analizan las medias móviles trienales de los resultados de las operaciones del FIDA a partir de 2002, medias que permiten determinar las tendencias de los resultados a largo plazo y evitar asimismo los sesgos que pueden derivarse de la muestra de proyectos evaluados, que no se seleccionan aleatoriamente. En los párrafos 35 y 36 se explican las razones que han llevado a introducir el uso de la media móvil trienal.
5. La segunda novedad es una sección que contiene un examen de la calidad en las etapas iniciales de los programas sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP) aprobados recientemente, así como de los proyectos diseñados últimamente en algunos países en los que se realizaron evaluaciones en 2008. La

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 Por ejemplo, las fechas de aprobación, efectividad y cierre, las condiciones del préstamo, la categorización del proyecto en un determinado subsector por parte de la dirección del FIDA (es decir, el tipo de proyecto), la región geográfica en que se ejecuta la operación, etc.

³ Por ejemplo, analizar, utilizando la base de datos, los resultados y la eficacia de las operaciones del FIDA desglosándolos por año de aprobación y entrada en vigor del préstamo.

finalidad principal del examen de la calidad en las etapas iniciales es evaluar en qué medida la dirección está aprendiendo de las operaciones anteriores y abordando las esferas problemáticas clave en las nuevas actividades financiadas por el FIDA.

6. El tercer nuevo aspecto es que el ARRI de 2009 se basa en evaluaciones realizadas con arreglo al nuevo manual de evaluación⁴, que fue examinado por el Comité de Evaluación en diciembre de 2008. El manual se inspira en la experiencia anterior de la OE, las normas internacionales de evaluación y las mejores prácticas⁵, y en él también se tienen en cuenta las novedades habidas en el FIDA, como las nuevas políticas y estrategias adoptadas, o los cambios introducidos en el modelo operativo del Fondo. Un cambio que ha experimentado el ARRI a raíz de la adopción del nuevo manual es la reducción del número de esferas incluidas en los criterios con que se evalúa el impacto en la pobreza rural, que han pasado de nueve a cinco (véase al respecto la sección B del capítulo III; el anexo II contiene las explicaciones de las cinco esferas del impacto y de los demás criterios de evaluación utilizados en el ARRI). Otro cambio que ha comportado el nuevo manual es una definición más amplia del concepto de pertinencia. En el pasado, la pertinencia se determinaba evaluando si los COSOP o los objetivos de los proyectos estaban alineados con las políticas agrícolas de un determinado país, con las políticas y prioridades del FIDA y con las necesidades de la población rural pobre. La nueva definición de la pertinencia comporta no sólo realizar un examen de la alineación de los objetivos, como antes, sino también una evaluación de la lógica interna y de la estrategia adoptada en el marco del proyecto para alcanzar sus objetivos. Comporta, por ejemplo, determinar si en el diseño de un proyecto se definió la combinación correcta de componentes y se seleccionaron las disposiciones institucionales adecuadas para alcanzar los objetivos de la intervención. La aplicación de esta nueva definición permitirá alcanzar una comprensión más exhaustiva de la pertinencia de los COSOP y los proyectos.
7. El capítulo VII es un breve examen del propio ARRI. De acuerdo con el Comité de Evaluación y la Junta Ejecutiva, con el tiempo se han ido introduciendo algunas nuevas características desde que el ARRI se elaboró por primera vez, en 2003. Por ejemplo, actualmente incluye una comparación (respecto de una base de referencia) de los resultados de las operaciones del FIDA con los de algunas otras organizaciones de desarrollo. En él se presta una mayor atención al análisis de las causas inmediatas de los resultados (la comprensión del factor "por qué"), dado que son esenciales para extraer enseñanzas y detectar las mejores prácticas con el fin de mejorar en el futuro las políticas, las estrategias y los proyectos y programas. Para preparar esta séptima edición, la OE realizó un análisis comparativo de informes anuales similares elaborados por los equipos de evaluación de otras organizaciones de desarrollo. La finalidad de ese examen era hallar elementos que pudieran ser de interés para el FIDA e incluirlos en los ARRI futuros.
8. La estructura del ARRI de 2009 es muy parecida a la de las ediciones anteriores del documento. En los capítulos II y III se resumen las principales conclusiones derivadas de las evaluaciones de proyectos, programas en los países y a nivel institucional realizadas en 2008. El capítulo IV contiene el examen de la calidad en las etapas iniciales. En el capítulo V se presenta un análisis de los datos de evaluación consolidados procedentes del total de 96 proyectos evaluados desde 2002, mientras que en el capítulo VI se expone la contribución del ARRI al aprendizaje que, como se acordó con la Junta Ejecutiva en 2008, abarca los temas

⁴ El manual puede descargarse en la dirección http://www.ifad.org/evaluation/process_methodology/doc/manual.pdf.

⁵ El manual se basa, por ejemplo, en las normas y criterios del Grupo de las Naciones Unidas sobre Evaluación, las normas de buenas prácticas para la evaluación de programas y estrategias en los países del Grupo de Cooperación en materia de Evaluación y los principios de evaluación del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

del acceso a los mercados y el manejo de los recursos naturales y el medio ambiente (RNMA). En el capítulo VII figura el examen del ARRI al que se hacía mención en el párrafo anterior, mientras que las conclusiones y recomendaciones figuran en el capítulo VIII.

II. Proyectos y programas evaluados

9. En el cuadro 1 se ofrece una sinopsis de las evaluaciones que constituyen la base del ARRI de 2009. En total se evaluaron 11 proyectos. El costo general de esas operaciones fue de USD 481 millones, de los que el FIDA aportó USD 201 millones (el 42%). Los objetivos de los proyectos se resumen en el anexo III.

Cuadro 1
Evaluaciones realizadas en 2008

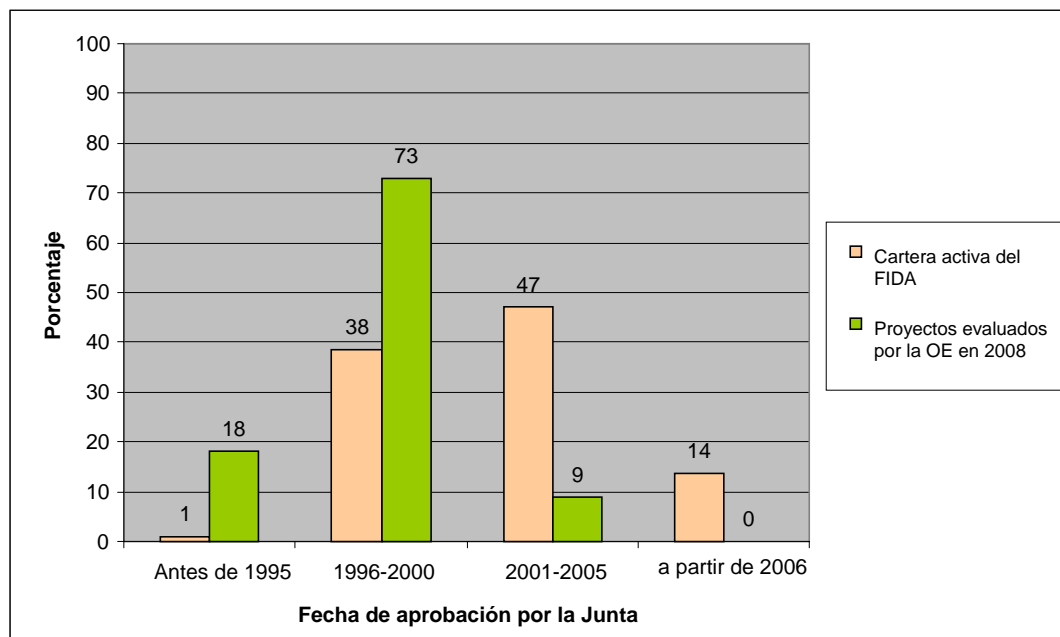
| <i>Tipo</i> | <i>País/ región</i> | <i>Título</i> | <i>Fecha de aprobación por la Junta Ejecutiva</i> | <i>Fecha de conclusión del proyecto/ programa</i> | <i>Préstamo del FIDA^a (en millones de USD)</i> | <i>Costo total del proyecto/ programa^a (en millones de USD)</i> |
|--|--|---|---|---|---|--|
| Evaluaciones 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 | | | | |
| Evaluaciones de programas en los países | Nigeria ^b | Proyecto de Desarrollo Agrícola y Comunitario del Estado de Katsina | Diciembre de 1990 | Diciembre de 2000 | 12,2 | 28,8 |
| | | Proyecto de Desarrollo Agrícola y Comunitario en el Estado de Sokoto | Septiembre de 1992 | Diciembre de 2000 | 9,6 | 17,2 |
| | | Programa de Desarrollo Agrícola y Rural de Base Comunitaria | Septiembre de 2001 | Marzo de 2010 | 29,9 | 101,6 |
| | | Programa de Expansión del Cultivo de Raíces y Tubérculos | Diciembre de 1999 | Septiembre de 2009 | 23,0 | 36,1 |
| | Sudán ^b | Proyecto de Desarrollo Rural del Norte de Kordofán | Abril de 1999 | Junio de 2008 | 10,5 | 23,7 |
| | | Programa de Desarrollo Rural en Kordofán del Sur | Septiembre de 2000 | Marzo de 2011 | 18,0 | 39,6 |
| Evaluaciones intermedias de proyectos | China | Proyecto de Reducción de la Pobreza en la Zona Montañosa de Qinling | Diciembre de 1999 | Septiembre de 2007 | 29,0 | 106,3 |
| | República Popular Democrática de Corea | Proyecto de Seguridad Alimentaria en las Tierras Altas | Diciembre de 2000 | Junio de 2008 | 24,4 | 41,8 |
| | Guatemala | Programa de Desarrollo Rural de las Verapaces | Diciembre de 1999 | Septiembre de 2011 | 15,0 | 26,0 |
| Evaluaciones finales de proyectos | Argentina | Proyecto de Desarrollo Rural de las Provincias del Noreste | Abril de 1996 | Junio de 2007 | 16,5 | 36,4 |
| | Madagascar | Proyecto de Desarrollo de la Cuenca del Alto Mandrare – Fase II | Diciembre de 2000 | Septiembre de 2008 | 12,6 | 23,1 |
| Total | | | | | 200,7 | 480,6 |

^a El préstamo del FIDA y los costos indicados para las dos evaluaciones de programas en los países (EPP) se refieren a la cuantía total del préstamo y al costo total únicamente 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 y programas financiados por el Fondo en ese país.

^b Los proyectos enumerados en la siguiente columna se evaluaron separadamente en el marco de las EPP relativas a Nigeria y el Sudán, respectivamente, de modo que no constituyen una lista exhaustiva de los proyectos y programas financiados por el FIDA en esos dos países.

10. Al igual que en el examen anual de la eficacia en términos de desarrollo del Banco Mundial y en el examen de evaluación anual del Banco Asiático de Desarrollo (BAsD), la gran atención prestada a los proyectos finalizados o a punto de terminar comporta que las evaluaciones ofrecen una imagen en cierta medida desfasada de los resultados de las operaciones del FIDA. Por lo tanto, para sacar conclusiones generales acerca de los resultados de la cartera de proyectos y programas en curso tomando como base esas evaluaciones es importante proceder con cautela.
11. Como puede verse en el cuadro 1, ocho de los 11 proyectos evaluados e incluidos en este ARRI se aprobaron en el período comprendido entre 1999 y 2001. Dos se remontan a principios de los años noventa, y uno, a mediados de esa década. Dos proyectos se cerraron en 2000, dos en 2007 y tres en 2008. Los cuatro proyectos restantes, según lo previsto, concluirán entre 2009 y 2011. Esto significa que la mayoría de los proyectos evaluados en este ARRI están en curso y siguen efectuando gastos, o bien que lo han estado y han efectuado gastos hasta no hace mucho. Por eso, es justo señalar que los resultados de los que este documento da cuenta no se refieren a operaciones financiadas por el FIDA en un pasado remoto. De forma más general, también conviene recordar que, mediante las EPP, la OE evalúa proyectos en curso y diseñados recientemente, además de operaciones ya finalizadas.
12. Asimismo, se puede alegar que los resultados de una parte de la cartera en curso, pese a tratarse de intervenciones aún no evaluadas por la OE, podrían ser parecidos a los de las operaciones de las que se da cuenta en el ARRI. El motivo es que cabe suponer que los enfoques con que se diseñan y ejecutan los proyectos y programas aprobados en un mismo período contienen, en líneas generales, características parecidas basadas en el modo de concebir el desarrollo en ese período determinado. Además, cuando se adoptaron nuevos planteamientos, la cartera en curso no siempre se adaptó retrospectivamente en todos sus aspectos para adecuarla a las distintas políticas, estrategias y procedimientos nuevos adoptados por el Fondo.
13. Como demostración de lo anterior, en el gráfico 1 se comparan las fechas de aprobación de las operaciones que integran la cartera en curso del Fondo (al 30 de junio de 2008) con las de los proyectos y programas evaluados en 2008. Estos últimos se aprobaron a más tardar en 2001 y en torno al 40% de la cartera en curso se aprobó en ese mismo período y es probable que su cierre tenga lugar asimismo en un futuro próximo. Como conclusión, la hipótesis que puede formularse es que cabe la posibilidad de que alrededor del 40% de la cartera en curso del FIDA arroje resultados similares a los proyectos evaluados en 2008. Sin embargo, cabe la posibilidad de que se produzcan algunas variaciones debidas, por ejemplo, a la adopción, a partir de 2007, de la modalidad basada en la supervisión directa y el apoyo a la ejecución, y a las iniciativas, más recientes, encaminadas a afianzar la presencia sobre el terreno.

Gráfico 1

Fechas de aprobación de los proyectos evaluados en 2008 y de la cartera de proyectos en curso del FIDA

Fuente: Sistema de Gestión de la Cartera de Proyectos y examen anual de los resultados de la cartera 2007-2008 del Departamento de Administración de Programas (apéndice 5).

III. Conclusiones de las evaluaciones de 2008

14. Para facilitar la interpretación de los resultados expuestos en el ARRI, en los anexos I y II se presentan de forma esquemática las metodologías de evaluación de proyectos y de las EPP, así como las definiciones de los criterios de evaluación utilizados por la OE.

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

15. Esta sección contiene un análisis de la pertinencia, la eficacia y la eficiencia de los proyectos, así como de sus resultados generales. Este último es un criterio de evaluación muy importante⁶, puesto que es la suma de los tres criterios de evaluación distintos. Los 11 proyectos evaluados en 2008 recibieron una calificación en cuanto a su pertinencia, eficacia y eficiencia, calificaciones que se resumen en el cuadro 2, donde también figuran los resultados generales de los proyectos. Las medias móviles trienales⁷, que ponen de manifiesto la evolución de la pertinencia, la eficacia, la eficiencia y los resultados generales de los proyectos desde 2002 se presentan en el gráfico 2, al final de esta sección.

⁶ 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 sean 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.

⁷ El Grupo de Evaluación Independiente del Banco Mundial también utiliza una media móvil trienal en su informe anual sobre la eficacia en términos de desarrollo y el Departamento de Evaluación de Operaciones del BASD hace otro tanto en su examen de evaluación anual (véase al respecto el gráfico 2 del examen de evaluación anual de 2008, titulado *Lessons from a Decade of ADB Country Assistance Program Evaluations*).

Cuadro 2

Pertinencia, eficacia y eficiencia de los proyectos evaluados en 2008 (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 satisfactorios | – | – | – | – |
| 5 Satisfactorios | 46 | 36 | 18 | 18 |
| 4 Moderadamente satisfactorios | 46 | 46 | 36 | 64 |
| Total proyectos satisfactorios | 91 | 82 | 55 | 82 |
| 3 Moderadamente insatisfactorios | 9 | 18 | 45 | 18 |
| 2 Insatisfactorios | – | – | – | – |
| 1 Muy insatisfactorios | – | – | – | – |
| Total proyectos insatisfactorios | 9 | 18 | 45 | 18 |

Nota: Para evitar el empleo de decimales, los porcentajes que aparecen en 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 los cuadros 3 y 5.

16. Como se señala en el párrafo 6, actualmente la **pertinencia** se evalúa tanto en lo que concierne a la alineación de los objetivos del proyecto con las políticas y prioridades del gobierno, el FIDA y la población rural, como a la idoneidad del diseño (es decir, el hecho de que el diseño del proyecto se caracterice por estar orientado al logro de sus objetivos, por ejemplo, en cuanto a la selección y la dotación financiera de los distintos componentes, y a las disposiciones institucionales para la ejecución). Como se acordó con el Comité de Evaluación⁸, esta interpretación ampliada del concepto permite realizar una evaluación más exhaustiva y útil de la pertinencia de las operaciones del FIDA. El hecho de que esta nueva definición ya se aplicara a las evaluaciones realizadas el año pasado es uno de los motivos de que los resultados arrojados por la pertinencia sean ligeramente menos positivos que en los ARRI anteriores.
17. Todos los proyectos evaluados en 2008 excepto uno fueron calificados de moderadamente satisfactorios como mínimo en cuanto a su pertinencia. Ningún proyecto recibió la calificación de muy satisfactorio⁹, lo cual puede atribuirse en parte a la adopción de una definición más amplia de pertinencia (véase al respecto el párrafo 6) y no debería interpretarse como una disminución de la pertinencia de las operaciones del FIDA.
18. La alineación fue un aspecto particularmente sólido. Según todas las evaluaciones, la alineación de los proyectos con las políticas del gobierno y del FIDA fue satisfactoria, en particular con los objetivos principales enunciados en los COSOP respectivos y con el contexto general de pobreza rural. Y, lo que es aún más importante, todas ellas constataron que los proyectos se habían orientado correctamente a las zonas con una gran concentración de población pobre y grupos marginados y que, por lo general, habían atendido las necesidades prioritarias de la zona-objetivo y la población rural.
19. Dos factores contribuyeron a mantener un grado de pertinencia elevado durante la ejecución de los proyectos. En primer lugar, cinco evaluaciones destacaron el uso de enfoques participativos flexibles gracias a los que las actividades pudieron responder a las distintas necesidades y prioridades locales. Por ejemplo, el enfoque basado en la demanda que se aplicó en el Proyecto de Reducción de la Pobreza en la Zona Montañosa de Qinling, en China, permitió que las comunidades tuvieran

⁸ En el período de sesiones dedicado, en diciembre de 2008, al nuevo manual de evaluación.

⁹ Por ejemplo, en el ARRI de 2008 el 17% de los proyectos recibieron la calificación de muy satisfactorios en lo relativo a la pertinencia y ninguno la de moderadamente insatisfactorio, insatisfactorio o muy insatisfactorio.

acceso a fondos para satisfacer sus necesidades más acuciantes. Los enfoques sensibles a la perspectiva de género también fueron importantes para garantizar que las mujeres participaran en los proyectos y se beneficiaran de ellos. Por ejemplo, el diseño del Programa de Desarrollo Rural de las Verapaces, en Guatemala, comenzó con un análisis de la situación de las mujeres, que eran objeto de discriminación y se hallaban en situación de clara desventaja frente a los hombres. Gracias a las enérgicas medidas al respecto adoptadas desde el principio por el equipo de coordinación del programa fue posible garantizar la integración intersectorial de la perspectiva de género en todas las actividades.

20. El segundo factor que influyó en la pertinencia fueron los ajustes de que fue objeto el diseño durante la ejecución. La reorientación fue particularmente importante para el Proyecto de Desarrollo Rural de las Provincias del Noreste, en la Argentina. El diseño original era pertinente respecto del contexto socioeconómico y político de mediados de la década de 1990, pero en 2003 hubo que reorientarlo de acuerdo con el nuevo contexto político y económico y con la nueva estrategia del FIDA en el país. En cuanto al Programa de Desarrollo Rural de las Verapaces, en Guatemala, la decisión de ejecutarlo con arreglo al Mecanismo Flexible de Financiación hizo posible que el programa se fuera adaptando conforme a la experiencia, como cuando, ante el escaso éxito conseguido con las microempresas rurales no agrícolas, se creó un proyecto de formación profesional para jóvenes. En el Proyecto de Desarrollo de la Cuenca del Alto Mandrare – Fase II, en Madagascar, se logró mantener un nivel satisfactorio de coherencia general entre los objetivos de la operación y las políticas del Gobierno y el FIDA tras los ajustes que se introdujeron en respuesta a las misiones de supervisión y apoyo a la ejecución.
21. Si bien el diseño de los proyectos en general recibió elogios por su índole participativa y flexible, así como por su coherencia con las prioridades de los interesados, en varios casos se detectaron deficiencias de diseño que minaron la pertinencia y los logros de las intervenciones. En algunos casos se trató de deficiencias técnicas y específicas de determinados proyectos o programas en los países. Ahora bien, los siguientes tres problemas de diseño se señalaron en más de una ocasión: i) asociaciones poco adecuadas con los cofinanciadores e incertidumbre en lo relativo a las disposiciones de cofinanciación; ii) escasa inversión en infraestructuras sociales, y iii) la atención insuficiente prestada a las cuestiones de los RNMA. Esta última cuestión se analiza con mayor detalle en el capítulo VI.
22. En tres evaluaciones —las del Proyecto de Desarrollo de la Cuenca del Alto Mandrare – Fase II, en Madagascar, el Programa de Desarrollo Rural en Kordofán del Sur, en el Sudán, y el Proyecto de Seguridad Alimentaria en las Tierras Altas, en la República Popular Democrática de Corea— se mencionó la escasa participación de los cofinanciadores. El importante componente de construcción de caminos rurales y las actividades prioritarias relacionadas con el abastecimiento de agua, la salud y la educación del programa ejecutado en Kordofán del Sur dependieron de cofinanciadores sin identificar. Y los asociados no garantizaron las sumas comprometidas destinadas a esos componentes. El proyecto ejecutado en el Alto Mandrare tampoco consiguió entablar asociaciones para intervenir en las infraestructuras sociales. En el Proyecto de Seguridad Alimentaria en las Tierras Altas, el cofinanciador previsto no facilitó los suministros para las actividades de alimentos por trabajo previstas en apoyo del componente de protección medioambiental. Entre otras cuestiones, en las evaluaciones (como en la realizada en la República Popular Democrática de Corea y en otras) se constató que los proyectos a menudo se habían presentado a la aprobación de la Junta basándose en propósitos de cofinanciación y no en acuerdos firmes entre el FIDA y el organismo de cofinanciación, lo que puede comprometer la eficacia cuando, una vez que la Junta ha aprobado el proyecto, la cofinanciación prevista no llega realmente a concretarse.

23. La infraestructura social insuficiente recibió críticas en dos proyectos. En el Proyecto de Desarrollo Rural del Norte de Kordofán, en el Sudán, se consideró que la falta de intervenciones planificadas para abordar las necesidades de agua de personas y animales era consecuencia de un diseño defectuoso. En el proyecto ejecutado en el Alto Mandrare, en Madagascar, no se previeron suficientes recursos para las actividades relacionadas con la salud, la educación y el agua potable, a pesar de que la importancia de esos aspectos se había destacado en una evaluación intermedia anterior realizada por la OE, en la que también se subrayaba la necesidad de que el FIDA siguiera reforzando el circuito de aprendizaje entre la actividad de evaluación y la fase de diseño.
24. La **eficacia** es la medida del logro efectivo o probable de los objetivos de un proyecto. Al respecto, el 82% de las operaciones evaluadas este año recibieron la calificación de moderadamente satisfactorias como mínimo. Cuatro proyectos (el 36%) fueron particularmente eficaces: el Proyecto de Desarrollo de la Cuenca del Alto Mandrare – Fase II, en Madagascar; el Proyecto de Seguridad Alimentaria en las Tierras Altas, en la República Popular Democrática de Corea; el Proyecto de Reducción de la Pobreza en la Zona Montañosa de Qinling, en China, y el Programa de Desarrollo Agrícola y Rural de Base Comunitaria, en Nigeria.
25. De esos cuatro proyectos destaca el que se ejecutó en la zona de Qinling, en China. Los importantes cambios introducidos en los sistemas y prácticas agrícolas han tenido como resultado un aumento de la productividad de la tierra y mayores rendimientos; se construyeron caminos y se instalaron tendidos eléctricos, y han mejorado los servicios de planificación y extensión en las aldeas. Una de las razones principales del éxito del proyecto fue la combinación de cambios positivos en las políticas, un contexto económico favorable y las inversiones efectuadas en el marco de la intervención. De ese modo todos los hogares, a excepción de los más alejados, estuvieron en condiciones de aprovechar las nuevas oportunidades que se les brindaban.
26. La disminución de la eficacia observada en otros proyectos o en componentes específicos se debe en buena parte a cuatro factores: la escasa importancia atribuida al contexto del país y un análisis insuficiente del mismo, los retrasos en la ejecución, la escasa coordinación y un diseño deficiente. En alrededor de la mitad de los proyectos evaluados en 2008, la reducción de la eficacia se atribuye en parte a no haber prestado la suficiente importancia al difícil contexto institucional y normativo del país en cuestión. La débil capacidad institucional y los cambios en el entorno normativo fueron un aspecto particularmente problemático en los proyectos ejecutados en el Sudán. Por otra parte, en el Proyecto de Desarrollo Rural de las Provincias del Noreste, en la Argentina, se observaron retrasos en la ejecución debidos a que, en la fase de diseño, las disposiciones de ejecución obedecieron a criterios centralistas, a la escasa capacidad a nivel provincial y a un período particularmente complejo e inestable por el que atravesaba el país (desde el punto de vista económico, social y político). También se observaron demoras parecidas en Nigeria, a causa de la insuficiente definición de las disposiciones institucionales para la ejecución del proyecto, y a los retrasos que sufrió la financiación de contrapartida. En el Proyecto de Seguridad Alimentaria en las Tierras Altas, en la República Popular Democrática de Corea, las demoras incidieron negativamente en los servicios comunitarios y las actividades medioambientales. En el proyecto en la zona de Qinling, en China, fueron las actividades crediticias las que comenzaron tarde.
27. La escasa coordinación entre los asociados en la ejecución socavó la eficacia en el Sudán y la República Popular Democrática de Corea. En este último país, el Proyecto de Seguridad Alimentaria en las Tierras Altas se vio afectado por el hecho de no poder disponer de la cofinanciación del Programa Mundial de Alimentos (PMA) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, aportaciones con las que se preveía contar cuando el proyecto fue aprobado. Las actividades de conservación medioambiental sufrieron demoras a causa de problemas de

- coordinación entre el proyecto, los ministerios públicos y el PMA. En el Sudán, los problemas de coordinación (debidos en parte a un proceso de descentralización insatisfactorio) afectaron a la eficacia general de las operaciones del FIDA.
28. Las deficiencias de diseño contribuyeron a reducir la eficacia de los proyectos ejecutados en el Sudán, Nigeria y la República Popular Democrática de Corea. Tanto el proyecto en Kordofán del Norte como el programa en Kordofán del Sur, en el Sudán, contemplaban una gran variedad de actividades en una zona geográfica muy amplia. En el primero se establecieron metas excesivamente optimistas, a lo que se sumó la escasez de los insumos asignados, por ejemplo, a la esfera del manejo de los recursos naturales. La eficacia del Programa de Expansión del Cultivo de Raíces y Tubérculos, en Nigeria, también disminuyó a consecuencia de un diseño demasiado ambicioso respecto de los recursos de que se disponía. En la República Popular Democrática de Corea hubo fallas en el diseño del componente principal que estaba centrado en la producción de cultivos, sobre todo porque las partes interesadas en el proyecto y otros especialistas locales no participaron en la fase de diseño. En la concepción del proyecto también se subestimaron los problemas de comunicación entre el FIDA y los distintos organismos gubernamentales participantes y, en particular, el propio personal de gestión del proyecto.
 29. La **eficiencia** de un proyecto es la medida en que los recursos e insumos (fondos, conocimientos técnicos, tiempo, etc.) se han convertido económicamente en resultados. Como ya había sucedido en el pasado, en las evaluaciones de 2008 la eficiencia de los proyectos respaldados por el FIDA recibió una calificación inferior a la alcanzada por la pertinencia o la eficacia. Alrededor de la mitad de los proyectos (el 45%) fueron calificados de moderadamente insatisfactorios en cuanto a su eficiencia.
 30. Dos proyectos generaron altas tasas de rendimiento económico: los ejecutados en el Alto Mandrare, en Madagascar, y en Qinling, en China. La excelente eficiencia del proyecto malgache se atribuyó a que la rehabilitación e instalación de planes de riego se llevaron a cabo a un costo unitario inferior y a que los objetivos materiales se alcanzaron con creces (según los cálculos, en un 120%). La integración del proyecto en estructuras gubernamentales ya existentes fue un factor clave de la eficiencia que alcanzó el proyecto realizado en Qinling, en China. Las oficinas de gestión del proyecto fueron parte integrante de las estructuras administrativas locales y los procedimientos utilizados en el proyecto se basaron en gran parte en las normas mínimas de buena gestión del Gobierno de China.
 31. La menor eficiencia de los demás proyectos por lo general fue el resultado de uno o más de los factores siguientes: las características del diseño, la gestión del programa o las deficiencias administrativas. El diseño del proyecto contribuyó a la escasa eficiencia en cinco casos. La amplia cobertura regional del Proyecto de Desarrollo Rural de las Provincias del Noreste, en la Argentina, con la consiguiente dispersión geográfica de los beneficiarios, aumentó la proporción de costos administrativos. El Programa de Desarrollo Rural de las Verapaces, en Guatemala, se dispersó en demasiados componentes, al igual que el proyecto en Kordofán del Norte y el programa en Kordofán del Sur, en el Sudán. El hecho de que esos componentes se extendieran asimismo en una amplia zona geográfica de difícil acceso hizo que fuera aún más difícil lograr una ejecución eficiente en el Sudán. Por el modo de estar diseñado, el Proyecto de Seguridad Alimentaria en las Tierras Altas, en la República Popular Democrática de Corea, se vio enormemente condicionado por la maquinaria agrícola. La falta de capacidad de mantenimiento y de piezas de repuesto para esa maquinaria provocó largos períodos de inactividad y, en consecuencia, un bajo nivel de eficiencia.
 32. En el programa llevado a cabo en las Verapaces, en Guatemala, y en el Programa de Expansión del Cultivo de Raíces y Tubérculos, en Nigeria, la gestión absorbió hasta una quinta parte del presupuesto a consecuencia de los elevados costos del personal. A ello contribuyó, en el segundo caso, una dotación de personal

sobrecargada de puestos de categoría superior, pero en parte también puede atribuirse a la complejidad de un programa de alcance nacional que debía contar con una presencia directiva (si bien a tiempo parcial) en cada uno de los 26 estados abarcados por el programa. El Proyecto de Desarrollo Rural de las Provincias del Noreste, en la Argentina, se enfrentó a un problema parecido. La eficiencia del programa en las Verapaces, en Guatemala, se vio afectada asimismo por el cambio radical del equipo del programa hacia el final de la operación, provocado a su vez por un cambio en el Gobierno nacional. En el Sudán, la elevada rotación del personal gubernamental, la creación de nuevas unidades administrativas y los problemas de coordinación ocasionados por la complejidad de las estructuras de gestión hicieron que la ineficiencia institucional fuera una de las causas de los escasos resultados arrojados por el proyecto. En el Proyecto de Desarrollo Agrícola y Comunitario del Estado de Katsina y el Proyecto de Desarrollo Agrícola y Comunitario en el Estado de Sokoto, en Nigeria, el relativamente elevado costo de gestión¹⁰ de ambas operaciones también incidió negativamente en la eficiencia. En esos dos proyectos los costos de gestión como porcentaje de los costos totales rondaron el 30% y el 18%, respectivamente, frente a una media del 11% de los restantes proyectos evaluados en 2008.

33. Las deficiencias administrativas socavaron la eficiencia en la Argentina, Guatemala, Nigeria, la República Popular Democrática de Corea y el Sudán. En Guatemala, los procedimientos administrativos para la aprobación de los subproyectos fueron poco acordes con las necesidades de las distintas actividades, mientras que en Nigeria la incertidumbre y la demora que caracterizaron la entrega de fondos y los fondos de contrapartida no asignados redujeron la eficiencia en todos los ámbitos. Las demoras entre la aprobación y la efectividad del préstamo (Nigeria) o en el tramo inicial de la ejecución del proyecto (República Popular Democrática de Corea y la Argentina) incidieron aún más en la eficiencia.
34. Los **resultados de los proyectos** se basan en una combinación de las calificaciones correspondientes a la pertinencia, la eficacia y la eficiencia. El 82% de los 11 proyectos recibieron la calificación de moderadamente satisfactorios como mínimo. Aun así no hay motivo para caer en la autocomplacencia, visto que sólo el 18% fue calificado de satisfactorio y ninguno de muy satisfactorio.
35. **Medias móviles trienales.** En las dos ediciones anteriores el ARRI dio cuenta de los resultados de las operaciones del FIDA utilizando todo el conjunto de datos de evaluación independiente generados desde 2002, cuando la OE adoptó y comenzó a aplicar una metodología de evaluación común. Entre otras cuestiones, la finalidad de ese modo de presentar la información (que recibe el nombre de “análisis por bloques”) era determinar las tendencias de los resultados en el tiempo, así como aumentar la fiabilidad del análisis dado el tamaño relativamente pequeño de las muestras de proyectos que se evaluaban cada año y su carácter no aleatorio. En particular, el ARRI informó sobre los resultados obtenidos conforme a cada uno de los criterios de evaluación utilizando todo el conjunto de datos (2002-2007).
36. Como se señala en el párrafo 4, este año el ARRI incluye por primera vez un análisis de los datos para el que se han utilizado medias móviles trienales¹¹ en lugar de recurrir al análisis por bloques al que se hace referencia en el párrafo 35. Una media móvil trienal se calcula sumando los resultados de evaluación correspondientes a tres años consecutivos y dividiendo el resultado por tres. La razón de haber introducido las medias móviles es que gracias a ellas se producen

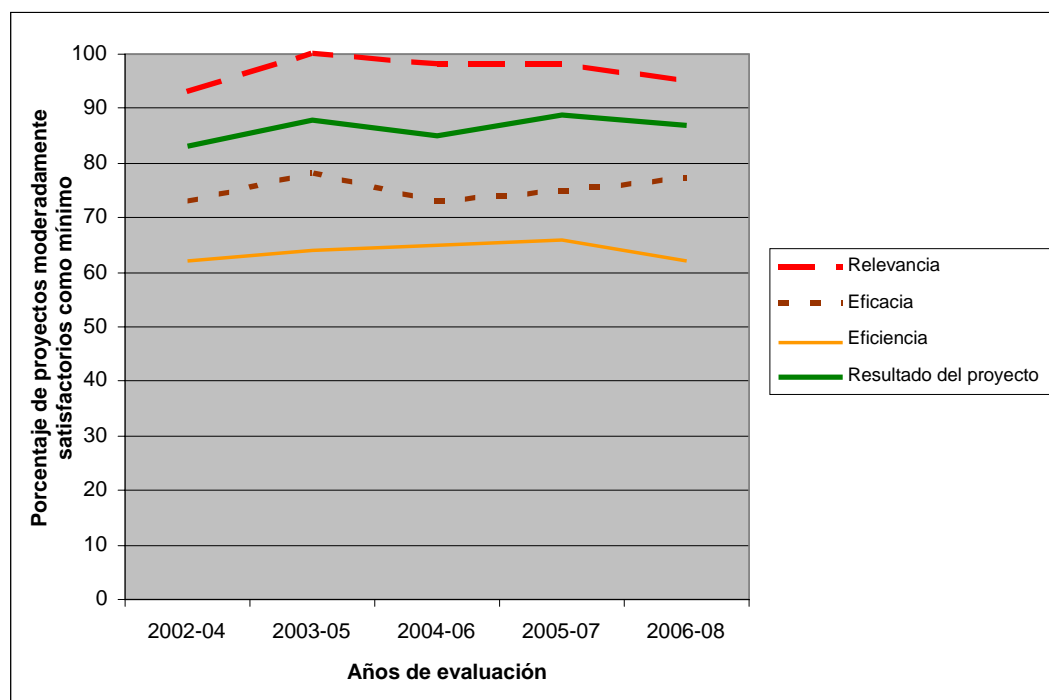
¹⁰ Se trata de costos integrados en el préstamo a efectos de la gestión del proyecto. En ellos se excluyen los demás costos de gestión efectuados por el FIDA en apoyo de la gestión del proyecto con cargo a su propio presupuesto administrativo anual, como los destinados a las labores de supervisión y apoyo a la ejecución.

¹¹ En estadística, la media móvil se utiliza para analizar conjuntos de datos mediante la creación de una serie de promedios de diferentes subconjuntos extraídos de la totalidad de los datos. Una media móvil no consta de un solo número, sino de una serie de cifras, cada una de las cuales es la media del subconjunto correspondiente de una serie de datos más amplia.

resultados de mayor validez estadística que si se analizan las calificaciones de evaluación por bloques, dado que se suavizan las fluctuaciones a corto plazo y se ponen de manifiesto las tendencias a largo plazo.

37. Los datos obtenidos con las medias trienales relativos al período comprendido entre 2002 y 2008 muestran que en ese lapso de tiempo más del 50% de los proyectos mantuvieron una calificación de moderadamente satisfactorios como mínimo en lo relativo a los cuatro criterios (véase el gráfico 2). La puntuación que logra de ese modo la pertinencia supera el 90%; la eficacia, el 70%, y la eficiencia, el 60%. La media de la pertinencia relativa al período 2006-2008 es del 95%, la de la eficacia, del 77%, y la de la eficiencia, del 62%. El deterioro de los resultados de los proyectos en el período 2006-2008 puede explicarse en cierta medida por la disminución marginal registrada en la pertinencia, que en parte se debe a una definición más amplia de ese criterio en el mismo período de tiempo (véanse los párrafos 6 y 16). También se observa una ligera disminución de la eficiencia en el período 2006-2008, que puede atribuirse al número relativamente menor de proyectos (el 55%) que se consideraron moderadamente satisfactorios como mínimo en la muestra de 2008, frente al 67% en 2006 y 2007 en conjunto. En 2005, el 65% de los proyectos evaluados se consideraron, en lo que respecta a la eficiencia, moderadamente satisfactorios como mínimo.
38. Una de las conclusiones más importantes de este análisis es que la eficiencia de los proyectos financiados por el FIDA suscita preocupación, no sólo por la ligera reducción registrada durante el período 2006-2008, sino también porque la eficiencia de los proyectos financiados por el FIDA que se evaluaron en 2007 y 2008 es la menos satisfactoria de los tres criterios básicos (pertinencia, eficacia y eficiencia) que determinan los resultados generales de los proyectos. De hecho, de los cuatro criterios de evaluación reflejados en el gráfico 2, los resultados de los proyectos financiados por el FIDA en lo que se refiere a la eficiencia han sido sistemáticamente los más bajos desde 2002, lo que representa un problema del que la dirección es consciente y que merece atención en el futuro.

Gráfico 2
**Pertinencia, eficacia, eficiencia y resultados de los proyectos
 2002-2008**



Recuadro 1

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

- La **pertinencia** de los proyectos sigue recibiendo calificaciones elevadas (el 91% es moderadamente satisfactorio como mínimo). Los factores que contribuyeron a ese resultado fueron una alineación satisfactoria, el uso de enfoques participativos y los ajustes introducidos en el diseño durante la ejecución. Con todo, en algunos casos la estrategia de los proyectos careció de lógica y coherencia internas, lo que limitó los resultados sobre el terreno.
- La **eficacia** fue moderadamente satisfactoria como mínimo en el 82% de los proyectos. La reducción de la eficacia de los proyectos o de ciertos componentes se debió a la escasa importancia atribuida al contexto y a un análisis insuficiente del mismo, a los retrasos en la ejecución, a la escasa coordinación y a deficiencias de diseño.
- La **eficiencia** sigue siendo el más débil de los tres criterios (el 45% de los proyectos evaluados recibieron una calificación de moderadamente insatisfactorios). En general esa disminución de la eficiencia de los proyectos se debió a deficiencias en el diseño, la gestión de los programas o la administración.
- El 82% de los proyectos evaluados en 2008 fueron calificados de moderadamente satisfactorios como mínimo con respecto a sus **resultados generales**, que es un criterio de evaluación general por tratarse de una combinación de las puntuaciones obtenidas por la pertinencia, la eficacia y la eficiencia.
- Los datos con arreglo a las medias móviles trienales desde 2002 hasta la fecha muestran que más del 50% de los proyectos han mantenido una calificación de moderadamente satisfactorios como mínimo en cuanto a los cuatro criterios (pertinencia, eficacia, eficiencia y resultados de los proyectos).

B. Impacto en la pobreza rural

39. Como se convino con la dirección y el Comité de Evaluación en el curso de la elaboración del nuevo manual de evaluación, el número de esferas del impacto se redujo de nueve a cinco. En consecuencia, el impacto en la pobreza rural ahora se evalúa utilizando cinco esferas, a saber, los ingresos y activos de los hogares; el capital humano y social, y el empoderamiento; la seguridad alimentaria y la productividad agrícola; los RNMA y las instituciones y políticas. El objetivo de esa reducción es racionalizar la presentación de informes y facilitar la comprensión de las cuestiones clave en las áreas temáticas cruciales de prioridad para el Fondo. De acuerdo con el nuevo manual, en las evaluaciones de la OE es preciso determinar el alcance (es decir, el número de personas que se benefician de la operación), la amplitud (los diferentes grupos sociales que se han beneficiado, como mujeres, pueblos tribales y otros) y la magnitud del impacto (los cambios reales observados, como el aumento de los ingresos o de la seguridad alimentaria). En 2009 el manual de evaluación se habrá adoptado plenamente, de modo que, en el futuro, debería ser posible realizar un análisis más amplio en el marco del ARRI de estas importantes esferas del impacto en la pobreza rural y dar cuenta de ellas.
40. En el cuadro 3 se presentan las calificaciones obtenidas por los 11 proyectos evaluados en 2008 en cada una de las esferas del impacto. De acuerdo con la práctica adoptada en el pasado, el resto de esta sección se centra en ejemplos de resultados particularmente sólidos o deficientes.

Cuadro 3

Impacto en cada esfera de los proyectos evaluados en 2008 (en porcentaje, por calificación asignada)

| <i>Calificación</i> | <i>Ingresos y activos de los hogares</i> | <i>Capital humano y social y empoderamiento</i> | <i>Seguridad alimentaria y productividad agrícola</i> | <i>Recursos naturales y medio ambiente</i> | <i>Instituciones y políticas</i> | <i>Impacto en la pobreza rural</i> |
|----------------------------------|--|---|---|--|----------------------------------|------------------------------------|
| 6 Muy satisfactorios | 9 | 18 | 9 | – | 18 | – |
| 5 Satisfactorios | 36 | 46 | 46 | 9 | 46 | 36 |
| 4 Moderadamente satisfactorios | 36 | 36 | 36 | 18 | 36 | 55 |
| Total satisfactorios | 82 | 100 | 91 | 27 | 100 | 91 |
| 3 Moderadamente insatisfactorios | 18 | – | 9 | 46 | – | 9 |
| 2 Insatisfactorios | – | – | – | 27 | – | – |
| 1 Muy insatisfactorios | – | – | – | – | – | – |
| Total insatisfactorio | 18 | 0 | 9 | 73 | 0 | 9 |

41. **Ingresos y activos de los hogares.** Esta esfera incluye la corriente de beneficios económicos derivados de la producción o venta de bienes y servicios (ingresos); el conjunto acumulado de tierras, viviendas, ganado, herramientas y equipo (activos materiales), y los ahorros y el crédito (activos financieros).
42. En 2008, el 82% de los proyectos recibieron una calificación de moderadamente satisfactorios como mínimo en lo relativo a la promoción de los ingresos y activos de los hogares. Los proyectos que arrojaron mejores resultados lograron efectos positivos tanto en los ingresos como en los activos. En el seguimiento del proyecto ejecutado en el Alto Mandrare, en Madagascar, se registró, en cuatro años, un aumento de los ingresos per cápita en efectivo de más del 160% en el grupo-objetivo especial formado por hogares sin tierra ni ganado, así como entre quienes tenían parcelas muy pequeñas de tierra de regadío. Ese aumento de los ingresos ha tenido importantes repercusiones en el estado de las viviendas y en el conjunto del equipamiento doméstico y agrícola.
43. En todas las aldeas de la muestra utilizada para evaluar el proyecto en la zona de Qinling, en China, hubo aumentos sustanciales de los ingresos y activos. Gran parte del aumento de los ingresos se logró gracias al empleo migratorio indirectamente facilitado por el proyecto. La reducción del tiempo necesario para recolectar leña e ir en busca de agua dejó un margen mayor para trabajar fuera del hogar, y los ingresos generados gracias a las mejoras agrícolas a menudo se utilizaron para sufragar el costo de los viajes y los gastos de otro tipo necesarios para desempeñar un empleo externo. La agricultura en escala comercial (cultivos y ganadería destinados a la venta) ha aumentado a medida que los hogares invertían sus ingresos provenientes del trabajo migratorio en el sector agrícola.
44. En las EPP relativas al Sudán y Nigeria se constataron mejoras moderadamente satisfactorias en el conjunto de los ingresos y activos de los hogares, si bien dos intervenciones fueron calificadas de moderadamente insatisfactorias: el Programa de Expansión del Cultivo de Raíces y Tubérculos, en Nigeria, y el Programa de Desarrollo Rural en Kordofán del Sur, en el Sudán. En este último, al igual que en otros proyectos y programas en ese mismo país, la limitada mejora de los activos financieros de los hogares se debió a los malos resultados de los servicios financieros rurales instituidos en el marco del programa. En el Programa de Expansión del Cultivo de Raíces y Tubérculos, en Nigeria, incidió negativamente la falta de un enfoque claro de mercado o comercial en el diseño del programa.

Problemas de acceso a los mercados y la inexistencia de servicios financieros flexibles empeoraron la escasa rentabilidad de la elaboración de mandioca para los grupos de pequeños agricultores y los elaboradores en pequeña escala.

45. **Capital humano y social y empoderamiento.** Para reducir la pobreza es esencial fomentar la capacidad de la población pobre, tanto colectiva (capital social) como individual (capital humano). El hecho de que el 100% de los proyectos evaluados en 2008 fueran calificados de moderadamente satisfactorios como mínimo en lo relativo a esta esfera es un logro significativo. El Proyecto de Seguridad Alimentaria en las Tierras Altas, en la República Popular Democrática de Corea, contribuyó a aumentar la capacidad de los hogares para gestionar las actividades económicas por su cuenta y riesgo y gracias a la concesión de crédito, y a mejorar asimismo la capacidad de gestión de las cooperativas agrícolas. Con el programa en las Verapaces, en Guatemala, se reforzó el capital social dotando a las organizaciones comunitarias de nuevos conocimientos de gestión y ampliando las perspectivas de las comunidades. En Madagascar se utilizaron con eficacia enfoques participativos para potenciar las capacidades locales y, en el Sudán, para conseguir que las comunidades aceptaran las actividades de desarrollo.
46. En varias evaluaciones se señalaron efectos positivos en el empoderamiento de la mujer. El Proyecto de Desarrollo de la Cuenca del Alto Mandrare – Fase II, en Madagascar, logró una notable mejora de la situación socioeconómica de las mujeres, quienes actualmente participan mucho más en las nuevas dinámicas de desarrollo social y económico. En el Programa de Desarrollo Agrícola y Rural de Base Comunitaria, en Nigeria, se consiguió que las autoridades religiosas colaboraran para facilitar la participación de las mujeres. Como resultado de ello, éste y otros programas financiados por el FIDA en el norte de Nigeria lograron superar las reservas iniciales de las mujeres musulmanas y aumentar su representación y participación en el desarrollo comunitario.
47. Pese a todo también se señalaron algunas deficiencias. La experiencia del programa en las Verapaces, en Guatemala, confirmó la vieja lección de que, para fomentar la capacidad local de forma sostenible, es preciso prestar un apoyo prolongado. De las 158 organizaciones respaldadas desde 2003, tras el cierre del proyecto sólo 36 no necesitan seguir recibiendo ayuda para consolidar sus logros. El otro riesgo que comportó la “creación” de instituciones locales fue, como se observó en la EPP relativa al Sudán, una tendencia a depender de la asistencia prestada por los proyectos o los gobiernos. El proyecto en la zona de Qinling, en China, contribuyó a mejorar el nivel general de empoderamiento y capital social y, sin embargo, no se aplicó un enfoque estratégico de fomento de la capacidad. La capacitación, por ejemplo, se impartió en función de las necesidades, y los logros habrían podido ser mayores si la participación a nivel de aldea hubiese sido más amplia.
48. **La seguridad alimentaria y la productividad agrícola** revisten una gran importancia para el mandato del FIDA. En 2008, el 91% de los proyectos recibieron en esa esfera la calificación de satisfactorios. Se detectaron mejoras considerables en el proyecto en la zona de Qinling, en China, el Proyecto de Seguridad Alimentaria en las Tierras Altas, en la República Popular Democrática de Corea, y el Proyecto de Desarrollo Rural de las Provincias del Noreste, en la Argentina. En este último se logró mejorar la seguridad alimentaria tanto de los pueblos indígenas como de los demás agricultores de resultas del aumento de la producción derivado de la divulgación de tecnologías asequibles y apropiadas. Las mejoras de los servicios financieros rurales desempeñaron un papel importante en la potenciación de la producción agropecuaria en el Proyecto de Seguridad Alimentaria en las Tierras Altas y en el ejecutado en Qinling. En este último también se demostró el valor de otras intervenciones complementarias, como la capacitación, los servicios de asesoramiento y la infraestructura rural.

49. En el Sudán, el impacto general en la productividad agrícola y la seguridad alimentaria fue moderadamente insatisfactorio. Si bien tanto en el proyecto ejecutado en Kordofán del Norte como en el programa en Kordofán del Sur se consiguió aumentar los rendimientos, esos logros no pueden considerarse sostenibles debido a la inexistencia de un sistema de suministro de semillas viable. De modo análogo, aunque la fiabilidad de los cultivos ha aumentado en las dos regiones, los progresos generales en el plano de la seguridad alimentaria han sido escasos. Con todo, en cuanto a los aspectos positivos, el programa financiado por el FIDA en el Sudán ha tenido un efecto positivo en la función que las mujeres desempeñan en la agricultura y la seguridad alimentaria. Se ha contribuido a modificar la actitud de los agricultores varones, a crear un sentimiento de solidaridad entre los grupos de mujeres y los hombres, y a incrementar la participación de las mujeres en la producción de cultivos comerciales (algodón).
50. Los proyectos y programas respaldados por el FIDA en Nigeria aún deben alcanzar un fuerte impacto en la sostenibilidad de la agricultura y la seguridad alimentaria. Se ha registrado un marcado aumento en el rendimiento de la mayoría de los cultivos, pero la escasa atención prestada a los ingresos provenientes de las ventas y de los productos de valor agregado ha impedido que se alcanzaran plenamente las mejoras de la seguridad alimentaria que se habían previsto.
51. En el marco del proyecto en el Alto Mandrare, en Madagascar, se lograron aumentos muy satisfactorios en la producción de arroz y de productos hortícolas mediante la mejora de la infraestructura de riego, la ampliación del acceso a los mercados y la reducción de las pérdidas poscosecha. Sin embargo, no tuvo tanto éxito en el objetivo que se había fijado de desarrollar sistemas agrícolas de secano que fueran sostenibles. Aún hay posibilidades de mejorar la ordenación hídrica en las zonas de regadío para mejorar la productividad. Los cultivos de secano y la producción pecuaria siguen estando expuestas a los repetidos períodos de sequía.
52. La esfera del impacto en **los RNMA** se centra en la medida en que un proyecto o programa contribuye a proteger, rehabilitar o agotar los RNMA. Los resultados generales en esta esfera han sido los más bajos de entre todas las esferas del impacto, y en la mayoría de los proyectos evaluados en 2008 fueron particularmente deficientes (el 27% de ellos recibieron la calificación de satisfactorios).
53. Los RNMA constituyen uno de los temas de aprendizaje del ARRI de este año, de modo que las razones de esos escasos resultados se examinan detalladamente en el capítulo VI. Sólo tres de los 11 proyectos recibieron la calificación de moderadamente satisfactorios como mínimo. El proyecto de Qinling, en China, tuvo como resultado que los recursos naturales se utilizaran con mayor eficacia y aumentara la cubierta forestal. En el Proyecto de Seguridad Alimentaria en las Tierras Altas, en la República Popular Democrática de Corea, se plantaron suficientes parcelas arboladas como para satisfacer las necesidades medias anuales de leña de los hogares. Aun así, estos proyectos también fueron objeto de críticas. En la evaluación del proyecto de Qinling se señalaron algunos efectos perjudiciales en el medio ambiente provocados por el creciente uso de fertilizantes químicos y pesticidas que llevó aparejado la producción intensiva de cultivos comerciales y árboles frutales. Y los logros del Proyecto de Seguridad Alimentaria en las Tierras Altas en lo relativo a las parcelas arboladas representaron una contribución marginal en comparación con los daños causados por la explotación de que han sido y son objeto los bosques y los terrenos en pendiente.
54. La mayoría de las evaluaciones contenía varias críticas. En casi todos los casos, los resultados en la esfera de los RNMA fueron flojos por la falta de recursos y la insuficiente priorización o planificación estratégica en relación con la magnitud de las cuestiones planteadas. En el proyecto en el Alto Mandrare, en Madagascar, se incluyó un objetivo específico y se logró aumentar la sensibilización medioambiental. Sin embargo, las actividades a menudo fueron circunstanciales y demostrativas, y el proyecto careció de un enfoque estratégico en lo tocante al

manejo sostenible de los recursos de suelos y agua en las laderas o en las zonas de regadío. En el Proyecto de Desarrollo Rural de las Provincias del Noreste, en la Argentina, se observó falta de atención por los RNMA, pese a que representaba uno de sus objetivos básicos, y en el Sudán, a causa de la magnitud de los problemas existentes, no se asignaron a esa esfera suficientes recursos. Se han conseguido importantes logros gracias a campañas de sensibilización, pero las iniciativas encaminadas a hacer frente a la degradación de los bosques y pastizales fueron de modesta entidad o no tuvieron éxito.

55. La esfera de **las instituciones y las políticas** comprende la contribución de los proyectos respaldados por el FIDA al fortalecimiento de las instituciones gubernamentales en los planos, entre otros, federal, estatal o provincial, así como la participación del sector privado. Además, esta esfera tiene como objetivo evaluar cualquier contribución del FIDA a la promoción de políticas favorables a la población pobre en el ámbito de la agricultura y el desarrollo rural. Conforme a esta esfera, en 2008 los 11 proyectos evaluados (el 100%) fueron calificados de moderadamente satisfactorios como mínimo por el impacto que habían tenido en esta esfera.
56. Se notificaron varios efectos institucionales sumamente positivos. El Proyecto de Seguridad Alimentaria en las Tierras Altas, en la República Popular Democrática de Corea, contribuyó a crear un complejo sistema descentralizado de producción de semillas de papa. Las explotaciones en régimen de cooperativa también estuvieron en condiciones de concebir y poner en práctica sus propios ensayos agrícolas y realizar inversiones comunitarias. Éstos son avances positivos en un entorno institucional por otra parte extremadamente rígido. La EPP de Nigeria dio cuenta del notable éxito y amplia adopción del enfoque de desarrollo impulsado por la comunidad, basado en el empoderamiento, la prestación de apoyo y el mejoramiento de las instituciones locales a nivel comunitario y de gobierno local. En la mayoría de los casos, se ha producido a posteriori una mejora de la prestación de servicios sociales o productivos.
57. Las mejoras más significativas en el marco del proyecto ejecutado en Qinling, en China, consistieron en la mejora de la cooperación entre los diferentes asociados y la potenciación de las capacidades de las instituciones públicas locales. Con todo, las mejoras han sido escasas en los servicios de extensión respaldados por el proyecto, que siguieron estando insuficientemente financiados, o en las cooperativas de crédito rural. También fue escaso el diálogo normativo sobre las cuestiones relacionadas con el diseño o la ejecución del proyecto.
58. Hay algunos ejemplos de impacto normativo. En el programa en Kordofán del Sur, en el Sudán, se promovió una reforma de la gobernanza de los recursos hídricos que llevó a la adopción de una nueva ley del agua, en virtud de la cual se otorgan los derechos de aprovechamiento a las comunidades rurales que contribuyan a financiar los activos. En el Proyecto de Desarrollo Rural de las Provincias del Noreste, en la Argentina, se fomentó el debate nacional por conducto de la unidad nacional de coordinación del proyecto y se respaldó la formulación de políticas específicas que reflejaran la importancia de la agricultura familiar a nivel nacional. Un resultado de gran alcance que el proyecto contribuyó a lograr en ese país fue la creación de la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar dentro de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos. Con todo, en la actualidad el FIDA no está asignando recursos suficientes como para poder emprender una actividad más global en la esfera del diálogo sobre políticas a diferentes niveles (local, de distrito y nacional). Para llevar a cabo esa labor será preciso realizar, dentro del FIDA, importantes inversiones en forma de tiempo de trabajo del personal, recursos financieros y capacidades y conocimientos técnicos. Las donaciones pueden ayudar si se utilizan de modo más estratégico en apoyo de la participación del FIDA en los procesos normativos, en especial a nivel regional y

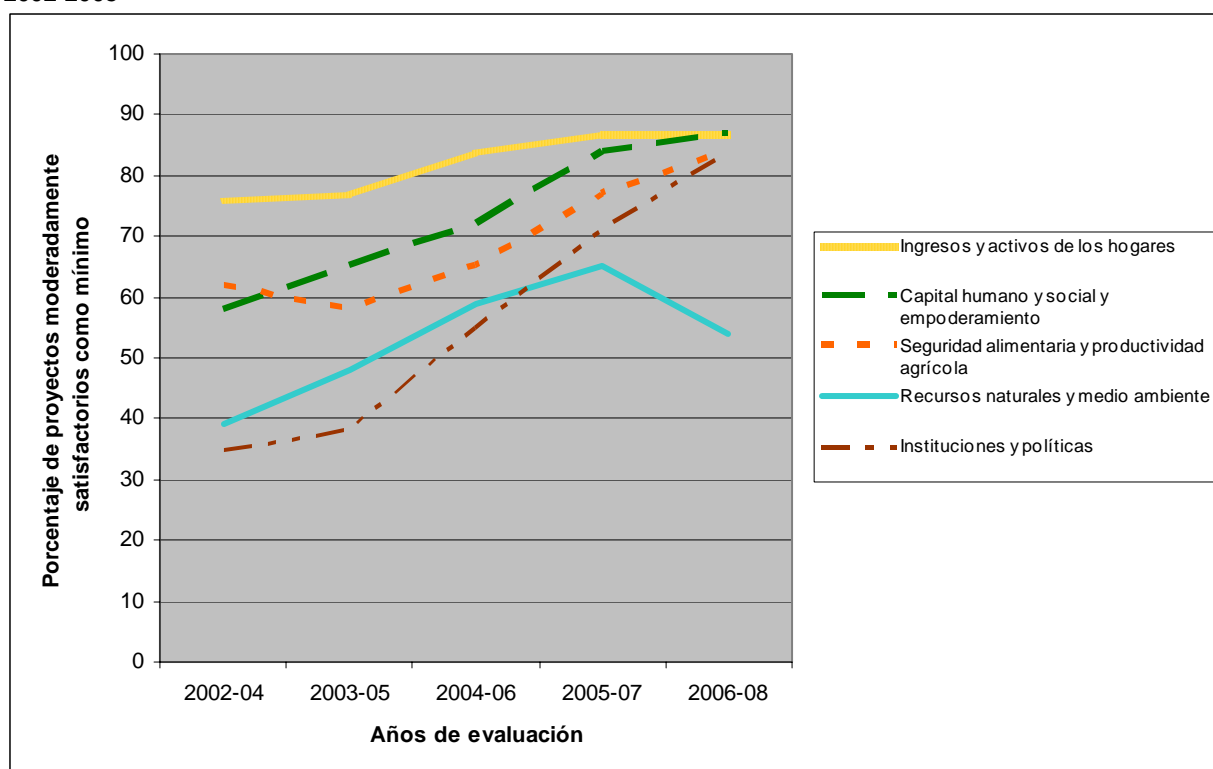
mundial. Sin embargo, las donaciones por sí solas no bastarán para que el FIDA logre alcanzar un impacto mayor en las políticas relativas a la agricultura y el desarrollo rural en los países asociados y a escala mundial.

59. **Medias móviles trienales.** En el gráfico 3 *infra* se exponen las medias móviles trienales de las calificaciones obtenidas por las cinco esferas del impacto durante el período 2002-2008. Dos aspectos llaman la atención. El primero es la clara tendencia al alza registrada en todas las esferas del impacto excepto una desde el período 2002-2004. En el trienio 2006-2008, más del 80% de los proyectos fueron calificados de moderadamente satisfactorios como mínimo en cuatro de las cinco esferas. La mejora ha sido especialmente pronunciada en el capital humano y social y el empoderamiento, la seguridad alimentaria y la productividad agrícola, así como en las instituciones y políticas. Hay muchas razones que explican las mejoras graduales registradas en esas esferas, como por ejemplo el hecho de que, en general, se haya prestado gran atención al análisis institucional en el diseño de los proyectos y la conciencia creciente de la importancia de promover políticas favorables a la población pobre, incluso cuando las capacidades y los recursos conexos aún no sean suficientes. La mejora de la seguridad alimentaria y la productividad agrícola puede atribuirse en parte a la mayor atención prestada en los últimos años a los vínculos con el mercado. El fortalecimiento del capital humano y social y el empoderamiento se debe también a los esfuerzos hechos en la integración de la perspectiva de género, el fomento de la capacidad de las instituciones de base y la participación más amplia de las ONG en las operaciones del FIDA.
60. El segundo aspecto importante es la calificación mucho menor asignada actualmente al ámbito de los RNMA, una esfera que hasta el período 2005-2007 había registrado mejoras manifiestas. Esto puede explicarse en parte por el hecho de que en 2002 por primera vez se prestó una cierta atención en el Marco Estratégico del FIDA¹² a los recursos naturales productivos, aun cuando el acento se puso en el acceso a los mismos y no en la mejora de los RNMA en sentido estricto. Pese a ello, la media del trienio 2006-2008 es inferior: el 54% de los proyectos recibieron la calificación de moderadamente satisfactorios como mínimo. Uno de los motivos es la calificación particularmente deficiente que recibió la esfera de los RNMA en los proyectos evaluados en 2008, año en el que sólo el 27% de los proyectos fueron calificados de moderadamente satisfactorios como mínimo en ese ámbito.

¹² Véase el documento *Marco Estratégico (2002-2006): dar a los pobres de las zonas rurales la oportunidad de salir de la pobreza*. En el Marco Estratégico relativo al período 1998-2000 no se hacía ninguna referencia a los RNMA.

Gráfico 3

Esferas del impacto en la pobreza rural 2002-2008

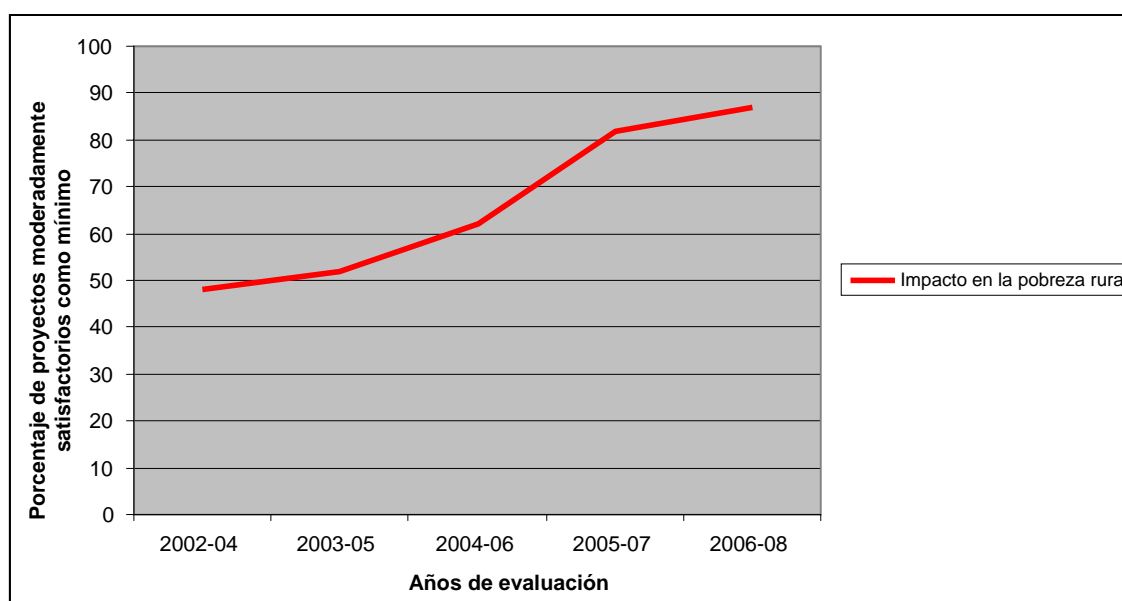


C. Impacto general en la pobreza rural

61. La calificación del impacto general en la pobreza rural se obtiene mediante la agregación de las distintas calificaciones analizadas en las secciones anteriores. Los datos acumulados desde 2002 muestran una mejora significativa y constante en el tiempo, de una media del 48% de proyectos moderadamente satisfactorios como mínimo en 2002-2004 al 87% en 2006-2008 (véase el gráfico 4). El porcentaje relativo exclusivamente a los proyectos evaluados en 2008 es del 91%.

Gráfico 4

Impacto en la pobreza rural 2002-2008



62. La mayoría de los proyectos obtuvieron resultados razonablemente satisfactorios en lo que se refiere a la focalización en la población pobre y a garantizar que se beneficiaran los grupos más pobres. En el marco del proyecto en Qinling, en China, la focalización fue eficaz. La mayoría de las aldeas figuraban entre las más pobres de las zonas del proyecto y se hizo todo lo posible para seleccionar a los hogares más pobres. Sin embargo, los grupos más remotos recibieron menos beneficios y las aldeas con una mayor capacidad de planificación o de ejercer presión a menudo fueron las que acapararon más beneficios.
63. La experiencia del programa en las Verapaces, en Guatemala, constituye un ejemplo bastante común. En primer lugar porque, aunque en el diseño se determinaron seis grupos-objetivo diferentes, no hay datos suficientes para poder cuantificar en qué medida se benefició cada uno de ellos. En segundo lugar, porque los hogares que disponían de medios de producción alcanzaron resultados más concretos que los que carecían de ellos. Para conseguir que la población que vive en situación de extrema pobreza se necesita más tiempo y hay que aplicar diferentes enfoques.
64. Esta constatación hace que los logros alcanzados en el marco del Proyecto de Desarrollo de la Cuenca del Alto Mandrare – Fase II, en Madagascar, sean aún más notables. Gracias a ese proyecto los ingresos de los hogares aumentaron en todas las categorías sociales, pero entre los hogares sin tierra ni ganado, o entre los que sólo poseían pequeñas parcelas de tierra de regadío, el aumento medio de los ingresos en efectivo per cápita fue más del doble respecto a la media general.
65. El género es un importante tema intersectorial que se analiza en todas las evaluaciones realizadas por la OE. Según un estudio especialmente centrado en los resultados y el impacto del proyecto ejecutado en el estado de Katsina, en Nigeria, se había conseguido en mayor medida que el proyecto beneficiara por igual a hombres y mujeres en comparación con el grupo de control que no había participado en la intervención. En el proyecto en Qinling, en China, el número de mujeres que tuvieron acceso a préstamos aumentó a lo largo del período de ejecución, a medida que recibían capacitación y aumentaba el número de hombres que migraban en busca de trabajo. Cuando terminó el proyecto, la cantidad de préstamos cuyas destinatarias eran exclusivamente mujeres había aumentado hasta alcanzar el 56% del total. Sólo una operación, el Proyecto de Desarrollo Rural de las Provincias del Noreste, en la Argentina, arrojó resultados desalentadores en lo tocante al género. Pese a haber promovido un enfoque de género en sus actividades y haber impartido capacitación a los equipos para integrar esa dimensión en la gestión del proyecto, el porcentaje de mujeres beneficiarias directas y receptoras de préstamos fue bajo.
66. Por último, conviene aclarar el porqué de la tendencia al alza observada en el impacto general en la pobreza rural (véase el gráfico 4), frente a la tendencia más bien estacionaria en los resultados de los proyectos (véase la figura 2), siendo este último un criterio de evaluación compuesto basado en la pertinencia, la eficacia y la eficiencia. Esas tendencias diferentes pueden atribuirse, entre otras razones, al hecho de que un proyecto puede registrar unos resultados relativamente malos en cuanto a la pertinencia de sus objetivos o pecar de falta de eficiencia en lo relativo a la utilización económica de los recursos e insumos para obtener resultados y, al mismo tiempo, alcanzar un grado de impacto elevado. Por ejemplo, un proyecto puede tener un impacto positivo en los medios de vida de la población rural pobre (mejorando los ingresos o la seguridad alimentaria, entre otros aspectos) incluso si el costo de esas realizaciones es relativamente elevado.

Recuadro 2

Puntos clave del impacto en la pobreza rural

- Todos los proyectos evaluados en 2008 (el 100%) fueron calificados de moderadamente satisfactorios como mínimo con arreglo a dos criterios del impacto, a saber, **las instituciones y políticas y el capital humano y social y el empoderamiento**. Se trata de un logro notable, puesto que son esferas críticas para alcanzar un impacto duradero en la pobreza. Con todo, no hay motivo para caer en la autocomplacencia visto que pueden lograrse nuevas mejoras en la totalidad de la cartera.
- La mayoría de los proyectos evaluados en 2008 recibieron la calificación de moderadamente satisfactorios como mínimo en lo relativo a **la seguridad alimentaria y la productividad agrícola**, y a **los ingresos y activos de los hogares**. Si se presta atención a los aspectos esenciales del diseño, como la promoción de mejores vínculos con los mercados, en el futuro pueden preverse mejores resultados en estas esferas.
- **Los RNMA** constituyeron de nuevo la esfera en la que el impacto fue más débil: en 2008 tan sólo el 27% de los proyectos recibieron la calificación de moderadamente satisfactorios como mínimo. Es ésta una esfera en la que en el futuro será preciso movilizar esfuerzos concertados para garantizar que la tierra, el agua y las zonas boscosas puedan ser objeto de un manejo mejor, a fin de que el impacto en los medios de vida logre ser más profundo.
- **El impacto general en la pobreza rural** (resultado de la agregación de las cinco esferas del impacto) ha dado muestras con el tiempo de una mejora constante, pasando de una media de proyectos moderadamente satisfactorios como mínimo del 48% en 2002-2004 al 87% en 2006-2008.
- La mayoría de los proyectos logró un éxito razonable en la focalización de los grupos más pobres, pese a que los que tendencialmente se beneficiaron más fueron los que disponían de mayores medios de producción.

D. Otros criterios de evaluación de los resultados

67. En las evaluaciones de la OE se asignan calificaciones a otros dos criterios de los resultados, a saber: i) la sostenibilidad, y ii) la innovación, la reproducción y la ampliación. Las calificaciones asignadas a los proyectos evaluados en 2008 son alentadoras: el 73% se consideraron satisfactorios en cuanto a la sostenibilidad y el 100% en lo que a la innovación se refiere (véase el cuadro 4).

Cuadro 4

Sostenibilidad e innovación, reproducción y ampliación de los proyectos evaluados en 2008

| Calificación | Porcentaje | |
|---|----------------|------------|
| | Sostenibilidad | Innovación |
| Muy satisfactorios | – | – |
| Satisfactorios | 18 | 55 |
| Moderadamente satisfactorios | 55 | 45 |
| Total proyectos satisfactorios | 73 | 100 |
| Moderadamente insatisfactorios | 27 | – |
| Insatisfactorios | – | – |
| Muy insatisfactorios | – | – |
| Total proyectos insatisfactorios | 27 | – |

68. El criterio de la **sostenibilidad** abarca la probabilidad de que los beneficios netos producidos por una intervención de desarrollo continúen una vez que el proyecto se haya cerrado, y conlleva asimismo evaluar la probabilidad de que los resultados efectivos y previstos consigan superar los riesgos que se presenten una vez finalizado el proyecto. En general, los proyectos evaluados en 2008 dan una imagen favorable de la sostenibilidad. Sin embargo, habida cuenta de que el 55%

de los proyectos fueron calificados sólo de moderadamente satisfactorios en lo relativo a ese criterio, la mejora de la sostenibilidad sigue comportando un reto que es importante afrontar. Ese reto se puso de relieve en el ARRI de 2007, lo que llevó a la dirección a elaborar un enfoque coherente con el que afrontar la sostenibilidad¹³.

69. En las evaluaciones del año en curso se han detectado tres factores de importancia para garantizar la sostenibilidad: la atención prioritaria a las organizaciones de base, la alineación con las instituciones existentes y la viabilidad económica de las actividades.
70. En el programa de las Verapaces, en Guatemala, se asignó prioridad a las organizaciones de base, fortaleciendo su capacidad de autogestión. En el programa ejecutado en Nigeria se recurrió a un enfoque parecido de desarrollo impulsado por la comunidad para crear grupos y organizaciones comunitarias. Esos enfoques aumentan las probabilidades de alcanzar la sostenibilidad, aunque no la garantizan. Las organizaciones comunitarias precisan apoyo constante durante un largo período de tiempo. En 2007, por ejemplo, se consideraron "consolidadas" sólo 36 de las 158 organizaciones que habían recibido apoyo del programa de las Verapaces. Era preciso seguir respaldándolas, pero es posible que ese apoyo no sea fácil de obtener una vez finalizado el proyecto. Otro tanto puede decirse de las asociaciones de usuarios de recursos y los comités de desarrollo establecidos en el marco de los proyectos ejecutados en el Sudán.
71. La fragilidad de las organizaciones creadas en el marco de los proyectos pone aún más de manifiesto la importancia de que éstos estén alineados y estrechamente vinculados con las instituciones existentes. En el Sudán se han sentado las bases para vincular las comunidades locales con los servicios locales y estatales. En Guatemala, la evaluación destacó la importancia de vincular más estrechamente las organizaciones que recibían el apoyo del proyecto con las estructuras permanentes y los agentes de la zona. Este aspecto se incorporó en el diseño del proyecto ejecutado en Qinling, en China, en el que su estructura de gestión se alineó desde el principio con la estructura de gobierno local. Esas dos evaluaciones y la evaluación conjunta relativa a África (véase el párrafo 100) confirmaron que los gobiernos cumplen una importante función para asegurar la sostenibilidad, por ejemplo, proporcionando financiación después del proyecto para sufragar los gastos ordinarios que comporta el mantenimiento de los bienes públicos.
72. Si los recursos de personal y financieros no son suficientes tras el cierre del proyecto, es posible que la gran atención prestada a las organizaciones de base y las disposiciones institucionales permanentes no logren garantizar la sostenibilidad. Eso es lo que sucedió en el proyecto ejecutado en Qinling, en China, y en el Proyecto de Desarrollo Rural de las Provincias del Noreste, en la Argentina, a pesar de que disponían de una sólida estrategia de retirada. En definitiva, para que acaben siendo sostenibles, las intervenciones y la infraestructura deben ser viables económica y financieramente, y autofinanciables. Algo que no siempre ocurrió en los proyectos ejecutados en Nigeria. La viabilidad de las tecnologías de elaboración de la mandioca promovidas en el marco del Programa de Expansión del Cultivo de Raíces y Tubérculos es muy incierta para la mayoría de los grupos de pequeños agricultores y mujeres.

¹³ Véase el documento REPL.VIII/3/R.3, que se presentó en el período de sesiones de la Consulta sobre la Octava Reposición de los Recursos del FIDA celebrado en julio de 2008.

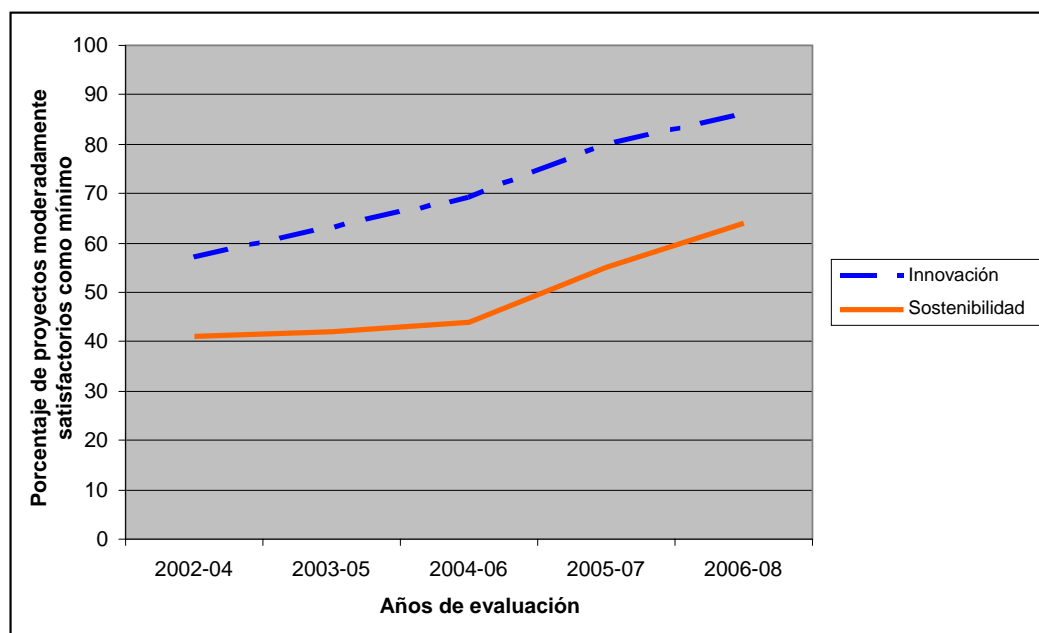
73. El criterio de **la innovación, la reproducción y la ampliación** da cuenta de la medida en que las intervenciones de desarrollo del FIDA: i) han contribuido a introducir enfoques innovadores de reducción de la pobreza rural, y ii) han sido reproducidas y ampliadas (o es probable que lo sean) por las autoridades públicas, las organizaciones donantes, el sector privado y otros organismos. En 2009 la OE está realizando una evaluación a nivel institucional de la innovación, con la que se prevé analizar más a fondo el tema y formular recomendaciones destinadas a reforzar aún más las actividades del FIDA en esta importante esfera.
74. Todos los proyectos evaluados en 2008 recibieron la calificación de moderadamente satisfactorios como mínimo en lo que a la promoción de innovaciones se refiere. No obstante, los logros efectivos en esta esfera posiblemente sean más modestos de lo que indica esa calificación del 100% de proyectos satisfactorios. En parte, ello puede atribuirse al hecho de que en las evaluaciones realizadas en el pasado se prestó más atención a valorar las características innovadoras de los proyectos financiados por el FIDA que a analizar la reproducción y la ampliación. Para corregir ese problema metodológico, en el nuevo manual de evaluación de la OE se ha incluido claramente un conjunto de preguntas a las que todas las evaluaciones deben responder relativas tanto a la innovación como a la reproducción y la ampliación¹⁴. A su vez, gracias a esa evaluación en los ARRI futuros se podrá dar cuenta de los resultados en lo relativo a este criterio de evaluación de manera más desagregada. Se considera que aplicar este enfoque es fundamental, pues la reproducción y ampliación de innovaciones puestas a prueba con éxito es, a fin de cuentas, la prueba de fuego de la habilidad del FIDA para promover innovaciones favorables a la población pobre que permitan reducir de forma sostenible la pobreza rural.
75. La mayoría de las innovaciones introducidas en el proyecto de Qinling, en China, fueron relativamente modestas, y sólo una parte de las que se habían propuesto en el diseño se pusieron plenamente en práctica. En el marco del Proyecto de Seguridad Alimentaria en las Tierras Altas, en la República Popular Democrática de Corea, se promovieron algunas innovaciones técnicas importantes (como la rotación de cultivos y la multiplicación de semillas de papa) que se han reproducido fuera de las explotaciones en régimen de cooperativa que recibieron el apoyo directo del proyecto. Con todo, el modelo de crédito, que había arrojado buenos resultados, no se ha reproducido fuera del ámbito del proyecto, y la ampliación en general se ve frenada por el hecho de que los resultados de las investigaciones y de las actividades de desarrollo no se documentaron de forma adecuada ni se divulgaron activamente a tal fin.
76. En las EPP relativas al Sudán y a Nigeria se detectó un escaso nivel de innovación o de reproducción y ampliación en las actividades agrícolas realizadas en los proyectos en curso. En Nigeria, el potencial de ampliación de las nuevas ideas en las esferas de la agricultura y de los RNMA es escaso si no se conciben estrategias de comercialización eficaces y de gran alcance para estimular la continuidad de los suministros. Por otra parte, el enfoque participativo de desarrollo impulsado por la comunidad es una innovación que se ha reproducido y ampliado en muchos otros lugares, y el apoyo financiero en forma de donación al Instituto Internacional de Agricultura Tropical (IITA) llevó a la elaboración de un método innovador para vincular la investigación y las actividades de extensión gracias al que se logró promover la adopción de cultivares mejorados de mandioca. La conclusión general de la EPP relativa a Nigeria fue que un esfuerzo más sistemático y organizado podría haber garantizado una reproducción y una ampliación mayores de éstas y de otras innovaciones favorables a la población pobre. En el proyecto en el Alto Mandrare, en Madagascar, también se desaprovecharon varias posibilidades

¹⁴ Esas preguntas se elaborarán en mayor detalle, de ser necesario, tomando como base los resultados de la evaluación a nivel institucional en curso sobre las innovaciones.

prometedoras de innovación, como la introducción de estrategias y prácticas que se adaptaban mejor a las condiciones climáticas específicas de la zona con el fin de desarrollar los recursos de tierras y agua y, a nivel local, la promoción de la responsabilidad comunal.

77. De manera general, como se informó en ARRI anteriores, se puede argumentar sin temor a equivocarse que cada vez más se presta la debida atención a la identificación y experimentación de innovaciones durante el diseño de los proyectos. Sin embargo, las evaluaciones ponen de manifiesto que la función del FIDA en la reproducción y ampliación de innovaciones que han dado buenos resultados no suele ser sistemática y que se invierten pocos recursos en la gestión de los conocimientos, el diálogo sobre políticas y la creación de asociaciones, que son los ingredientes fundamentales para garantizar la reproducción y la ampliación. Para concluir, en las evaluaciones se destaca que generalmente se carece de un enfoque sistemático y convenido aplicable a la reproducción y la ampliación, y que a menudo los casos de éxito se basan en el espíritu de iniciativa y la perseverancia individuales más que en esfuerzos y enfoques institucionalizados coherentes.
78. **Medias móviles trienales.** Los dos criterios intersectoriales han mejorado notablemente desde 2002-2004 (véase el gráfico 5). El porcentaje de los proyectos calificados de moderadamente satisfactorios como mínimo en cuanto a su sostenibilidad ha aumentado, en promedio, del 41% en el trienio 2002-2004 al 64% en 2006-2007. Se trata de una mejora que merece el debido reconocimiento, porque la sostenibilidad es de capital importancia para que los resultados alcanzados sobre el terreno sean útiles y sus efectos, duraderos. Son muchas las razones que han contribuido a mejorar la sostenibilidad, en particular la supervisión directa y el apoyo a la ejecución, una presencia más permanente en los países y un sistema de mejora y garantía de la calidad más racional puesto en práctica en el FIDA. Con todo, es aconsejable mantener ese impulso en pos de la mejora de la sostenibilidad, habida cuenta del gran número de proyectos que siguen arrojando tan sólo resultados moderadamente satisfactorios en esa esfera. Los porcentajes equivalentes relativos a la innovación, la reproducción y la ampliación son el 57% en el trienio 2002-2004 y el 86% en 2006-2008. Las mejoras en esas esferas se deben a numerosas razones, como la puesta en marcha de estrategias de fomento de la innovación y gestión de los conocimientos, que han puesto aún más de relieve el compromiso del Fondo con la promoción de innovaciones.

Gráfico 5
Innovación y sostenibilidad
2002-2008



Recuadro 3

Puntos clave de la sostenibilidad y la innovación

- El porcentaje de proyectos calificados de satisfactorios en cuanto a la **sostenibilidad** ha aumentado, en promedio, del 41% en 2002-2004 al 64% en 2006-2008. Pese a todo, la sostenibilidad sigue representando un reto, dado que un gran número de proyectos siguen registrando resultados moderadamente satisfactorios al respecto. Además, mejorar los resultados en esta esfera esencial no depende únicamente del FIDA, visto que los gobiernos también desempeñan una importante función a la hora de garantizar la sostenibilidad y hay que alentarlos para que dediquen la debida atención a asegurar la continuidad de los beneficios una vez terminado el proyecto.
- El 100% de los proyectos evaluados en 2008 fueron calificados de moderadamente satisfactorios como mínimo en lo que respecta a **la innovación, la reproducción y la ampliación**. Hubo más ejemplos exitosos de innovación que de reproducción y ampliación. En el futuro, se pondrá especial empeño en presentar datos desglosados y dar cuenta de ellos en el ARRI diferenciando entre promoción de innovaciones y reproducción/ampliación, dado que estos dos últimos aspectos son, en último término, la prueba de fuego de la capacidad del FIDA para promover innovaciones que favorezcan a la población pobre.

E. Desempeño de los asociados

79. En todas las evaluaciones se analiza el desempeño del FIDA, del gobierno y, si procede, de las instituciones cooperantes. El desempeño de los distintos asociados se evalúa basándose en sus funciones y responsabilidades respectivas en cuanto al diseño, la ejecución y la supervisión y el apoyo a la ejecución de los proyectos. En su conjunto, el desempeño de los asociados es crucial para alcanzar resultados en la reducción de la pobreza rural. En las evaluaciones se pone cada vez más de manifiesto que el desempeño del gobierno y del FIDA, en particular, son los factores más importantes para lograr la eficacia. Ésta es, de hecho, una de las constataciones principales de la evaluación conjunta sobre África realizada con el BAfD.

80. En el cuadro 5 infra se expone el desempeño específico de los distintos tipos de asociados según las evaluaciones de proyectos realizadas en 2008. En torno a las dos terceras partes (el 64%) de las evaluaciones asignan al desempeño del FIDA una calificación de moderadamente satisfactoria como mínimo. Si bien se trata de un resultado alentador, también implica que en uno de cada tres proyectos financiados por el Fondo su desempeño siguió siendo, como mucho, moderadamente insatisfactorio. Ésta es una esfera que suscita especial preocupación, puesto que incumbe al FIDA mejorar su propio desempeño.
81. El lado positivo de todo esto es que hay dos aspectos apreciables que merecen destacarse. El primero es la flexibilidad y la capacidad de respuesta del FIDA durante la ejecución de los proyectos. Por ejemplo, el diseño inicial del proyecto ejecutado en el Alto Mandrare, en Madagascar, adoleció de varias deficiencias, pero éstas se detectaron y rectificaron cuando se llevó a cabo la revisión a mitad de período. Durante la reorientación del Proyecto de Desarrollo Rural de las Provincias del Noreste, en la Argentina, y en la segunda mitad del proyecto ejecutado en Qinling, en China, se demostraron una flexibilidad y una capacidad de respuesta parecidas. En todos los casos los resultados de los proyectos mejoraron tras las respectivas revisiones a mitad de período. Sin embargo, esperar a la revisión a mitad de período para introducir los ajustes necesarios en el diseño puede provocar retrasos en la eficacia y justificar quizá la concesión de prórrogas en las fechas de cierre de los proyectos y préstamos, lo que puede repercutir en la eficiencia de las intervenciones (por ejemplo, por la necesidad de asignar más fondos de los que se había previsto en un primer momento a las labores de supervisión y apoyo a la ejecución durante el período de prórroga).
82. El segundo factor positivo fue la contribución del FIDA a la supervisión de los proyectos y, especialmente, al apoyo a la ejecución, a pesar de que hasta febrero de 2007 estuvo en vigor, de conformidad con el Convenio Constitutivo del Fondo, la obligación de que el FIDA subcontratara la supervisión de los proyectos a instituciones cooperantes. El Convenio, sin embargo, no impedía al Fondo proporcionar insumos complementarios en apoyo de la labor de supervisión que llevaban a cabo las instituciones cooperantes, una posibilidad que, de hecho, a menudo aprovecharon las dependencias y los gerentes de programas en los países (GPP) que dieron muestras de dinamismo. Por ejemplo, en el programa ejecutado en las Verapaces, en Guatemala, pese a que no era oficialmente responsable de la supervisión y el apoyo a la ejecución¹⁵, el GPP invirtió recursos considerables para visitar el proyecto dos o más veces al año, y para poner a disposición consultores externos que ayudaran en las cuestiones clave de ejecución, como el seguimiento y evaluación (SyE). En el proyecto de Kordofán del Norte, en el Sudán, la supervisión directa y el apoyo a la ejecución funcionaron bien, especialmente en cuanto a la gran atención que se prestó a los resultados y a la eficacia de las actividades de desarrollo. En tres países (China, Nigeria y el Sudán), la presencia del FIDA ha producido beneficios tangibles, por ejemplo, en lo que se refiere a la participación del Fondo en los procesos normativos, la mejora de la comunicación con los asociados locales, la gestión de los conocimientos, la creación de asociaciones estratégicas y la detección temprana de los obstáculos. La oficina en China, entre otras cuestiones, ha logrado reducir el tiempo que se tardaba en recibir una respuesta del FIDA. Con todo, la promoción de la presencia en los países sigue planteando apremiantes desafíos, como garantizar una integración mayor del personal de enlace en el país dentro de la fuerza de trabajo general del FIDA.
83. Las evaluaciones ponen de manifiesto que el desempeño del FIDA se podría potenciar en tres esferas principales: el diseño, el tiempo de respuesta y el apoyo a la ejecución. En la EPP relativa al Sudán se llegó a la conclusión de que el desempeño del FIDA en lo que al diseño se refiere había sido desigual. La elevada dependencia de cofinanciadores sin determinar provocó importantes retrasos en la ejecución y una falta de sinergia entre los distintos componentes. En el programa

¹⁵ Aspecto que se encomendó a la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos.

en Kordofán del Sur había componentes diseñados esquemáticamente e infrafinanciados, lo que afectó negativamente a la ejecución y la eficacia del programa. En el caso del Proyecto de Desarrollo Rural de las Provincias del Noreste, en la Argentina, el FIDA no garantizó el nivel necesario de participación local en el diseño, ni prestó la suficiente atención a las enseñanzas extraídas del proyecto anterior.

84. En algunos proyectos (como el Proyecto de Desarrollo Rural de las Provincias del Noreste, en la Argentina), el FIDA recibió elogios por su habilidad para reaccionar ante la evolución de las circunstancias modificando el diseño de la intervención. En dos informes de evaluación, sin embargo, también recibió críticas por su lentitud en intervenir. En Nigeria, el FIDA debe asumir una parte de la responsabilidad por el tiempo despropositado que se tardó en preparar y ejecutar el proyecto, y por la falta de urgencia y capacidad de decisión a la hora de adoptar medidas para encarar los problemas que presentaba la intervención (por ejemplo, en lo relativo a las disposiciones institucionales en el marco del programa de desarrollo de microempresas rurales). En el proyecto en la zona de Qinling, en China, dependió del personal el largo tiempo que requirió (debido a su envergadura) la preparación de los documentos destinados al FIDA, como los informes dedicados a la marcha del proyecto y la elaboración de informes sobre la gestión de los resultados y el impacto. El insuficiente apoyo que recibió la ejecución fue un factor negativo en el Proyecto de Seguridad Alimentaria en las Tierras Altas, en la República Popular Democrática de Corea, y en la generación anterior de proyectos en Nigeria. En la República Popular Democrática de Corea no hubo suficiente continuidad en la figura del GPP, lo que provocó, entre otras consecuencias, que se perdiera parte de la memoria institucional y que fueran necesarios períodos de iniciación para los nuevos GPP, lo que al final acabó incidiendo en el ritmo y la calidad de la ejecución. En Nigeria, los funcionarios del FIDA no visitaron en persona lo bastante a menudo los proyectos que se ejecutaban en los estados de Katsina y Sokoto¹⁶, ni realizaron un seguimiento eficaz de los problemas, sino que encomendaron a la institución cooperante que se hiciera cargo de todos los problemas de ejecución que se plantearon, lo cual, como se señala en el párrafo 82, concuerda con el modelo operativo que el Fondo había aplicado en el pasado. El desempeño del FIDA en los proyectos recientes ejecutados en Nigeria recibió una calificación mejor, debido tanto al establecimiento de la presencia en el país como a las actividades de supervisión directa y apoyo a la ejecución.

Cuadro 5
Desempeño de los asociados en los proyectos evaluados en 2008

| Calificación | Porcentaje | | |
|---|------------|-----------|---------------------------|
| | FIDA | Gobierno | Instituciones cooperantes |
| Muy satisfactorio | – | – | – |
| Satisfactorio | 27 | 36 | 30 |
| Moderadamente satisfactorio | 36 | 27 | 50 |
| Total proyectos satisfactorios | 64 | 64 | 80 |
| Moderadamente insatisfactorio | 36 | 36 | 20 |
| Insatisfactorio | – | – | – |
| Muy insatisfactorio | – | – | – |
| Total proyectos insatisfactorios | 36 | 36 | 20 |

85. El desempeño del **gobierno** es fundamental para alcanzar resultados sostenibles en la pobreza rural. En numerosas evaluaciones realizadas en 2008 se llegó a esa misma conclusión, confirmada por un análisis estadístico de toda la base de datos

¹⁶ Ambos proyectos se cerraron en 2001.

de los ARRI (véase el párrafo 117). Por ejemplo, en la evaluación conjunta del FIDA y el BAfD sobre la agricultura y el desarrollo rural en África se pone de relieve que el gobierno desempeña un papel fundamental en el establecimiento de un entorno normativo e institucional sólido, entre otras cosas, para que sea posible ejecutar sin tropiezos los proyectos y programas de desarrollo y prestar servicios específicos para combatir la pobreza en general y mejorar, en concreto, la seguridad alimentaria y los ingresos. Sin embargo, al igual que en el caso del FIDA, en dos de cada tres proyectos el desempeño de los gobiernos se calificó, en general, de moderadamente satisfactorio como mínimo. Habida cuenta de que cada vez se reconoce más que el papel del gobierno es el factor más determinante para alcanzar resultados duraderos en la pobreza rural, el Fondo debe potenciar aquellas actividades que puedan contribuir a mejorar ese desempeño.

86. En las evaluaciones realizadas en 2008 también se señaló que el desempeño de los gobiernos y de sus organismos fue desigual de un proyecto a otro y a lo largo del tiempo. En los proyectos ejecutados en Qinling, en China, el Alto Mandrare, en Madagascar, y Kordofán del Norte, en el Sudán, las instituciones públicas dieron muestras de un buen nivel de compromiso y apoyo. En el caso del proyecto en Qinling, el Gobierno chino proporcionó los recursos humanos y financieros necesarios de forma eficaz. El desempeño y la coordinación entre los distintos ministerios y organismos interesados fueron satisfactorios. Los equipos de gestión de los proyectos obtuvieron resultados particularmente buenos en tres proyectos: los ejecutados en China, Madagascar y Guatemala. En este último país se determinó que la calidad y continuidad del equipo de gestión había sido uno de los motivos principales del éxito obtenido por el proyecto. La importancia de asegurar la continuidad de los directores de los proyectos también se plantea en las evaluaciones en general, poniendo el acento en que los gobiernos deben seguir esforzándose para garantizar la continuidad de los directores y del resto del personal de las unidades de facilitación o gestión de los proyectos, aspecto que es esencial para la ejecución y el éxito de las intervenciones.
87. La EPP relativa al Sudán llegó a la conclusión de que el desempeño del Gobierno había sido tan satisfactorio como podía esperarse dadas las limitaciones de capacidad, aunque los problemas de armonización y coordinación generalmente habían tenido consecuencias adversas en la gestión de los proyectos. El desempeño varió de un proyecto a otro. En el proyecto ejecutado en Kordofán del Norte, las instituciones públicas demostraron un firme compromiso y contribuyeron a la ejecución, mientras que en el programa en Kordofán del Sur, su desempeño se vio afectado por la inestabilidad general de la estructura administrativa. La elevada rotación de altos oficiales públicos, junto a la falta de financiación de contrapartida, incidieron negativamente en los resultados del proyecto.
88. Según la evaluación, el sistema de SyE del proyecto en el Alto Mandrare, en Madagascar, fue ejemplar: permitió obtener una copiosa base de datos sobre los productos y los impactos y estuvo armonizado en la medida de lo posible con el sistema de gestión de los resultados y el impacto del FIDA. Sin embargo, fueron más los casos en los que el SyE se consideró deficiente, como en el proyecto realizado en Qinling, en China, y en todos los demás proyectos y programas a excepción del Programa de Desarrollo Agrícola y Rural de Base Comunitaria, en Nigeria. En el caso del proyecto en Qinling, la responsabilidad por el deficiente sistema de SyE recae en buena parte en el FIDA, puesto que no logró subsanar las deficiencias y prestar el apoyo técnico necesario.
89. En el contexto de la evaluación conjunta sobre África, una de cada cuatro evaluaciones de proyectos¹⁷ consideró que la identificación y el compromiso de los gobiernos habían sido particularmente sólidos y representaban un factor importante para la eficacia y la sostenibilidad de los proyectos. En el plano negativo, el prestatario fue objeto de críticas en el 45% de los proyectos por no

¹⁷ De una muestra total de 55 proyectos, tanto del FIDA como del BAfD, analizados por el equipo de evaluación.

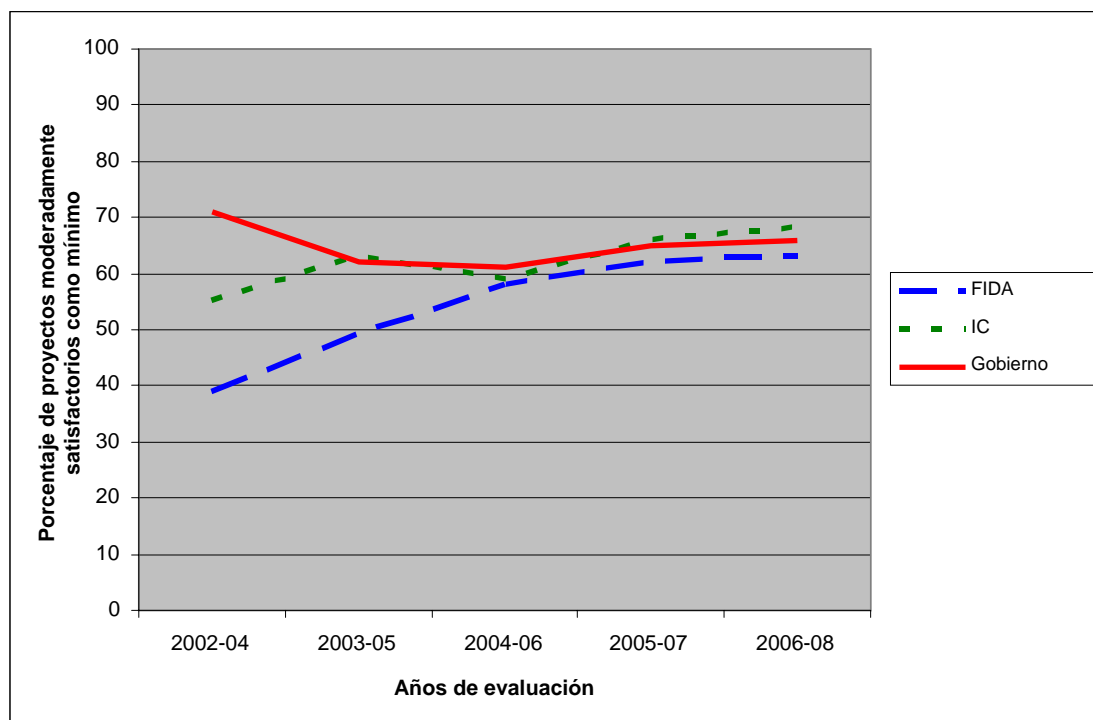
haber logrado establecer un entorno propicio óptimo en los planos político, jurídico o institucional; y en el 38% de los casos se consideró que los prestatarios no habían respetado todos los acuerdos concertados durante la fase de diseño del proyecto. Según la explicación dada en las evaluaciones, el deficiente desempeño de los prestatarios se podía atribuir principalmente a los factores siguientes: i) las carencias en la dotación de personal de las unidades de gestión de los proyectos, sumadas a una elevada rotación; ii) el apoyo insuficiente prestado al personal del proyecto en materia de planificación participativa, procedimientos de compra y gestión financiera, y la insuficiente experiencia y capacitación del mismo; iii) la lentitud en la contratación del personal; iv) el escaso apoyo institucional; v) la falta de experiencia con los procedimientos de préstamo, y vi) la ineficacia de los sistemas de SyE como instrumentos de gestión.

90. La cuestión del desempeño de los gobiernos se analizará más a fondo en la sección G de este capítulo y en el capítulo V.
91. Conforme a lo dispuesto en la política del FIDA de supervisión y apoyo a la ejecución aprobada por la Junta Ejecutiva en diciembre de 2006, el Fondo está procediendo a reemplazar la labor de las **instituciones cooperantes** con sus propias modalidades de supervisión directa y apoyo a la ejecución. De acuerdo con el memorando del Presidente sobre la modificación de las disposiciones de supervisión, presentado a la Junta Ejecutiva en septiembre de 2009¹⁸, a finales de junio de 2009 sólo el 18% de los proyectos en curso eran supervisados por instituciones cooperantes; de ellos, el 7% debía transferirse al régimen de supervisión directa en 2010. Entre las divisiones regionales, en diciembre de 2007 la División de Asia y el Pacífico ya había convertido todos sus proyectos al régimen de supervisión directa y apoyo a la ejecución, y en diciembre de 2008 la División de África Oriental y Meridional había hecho otro tanto. Así pues, de conformidad con la política de supervisión y apoyo a la ejecución, en un futuro no muy lejano ya no habrá necesidad de que en las evaluaciones se analice el desempeño de las instituciones cooperantes, visto que éstas se habrán suprimido del modelo operativo del FIDA.
92. La Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS) fue la institución cooperante responsable de la supervisión de seis de los 11 proyectos evaluados en 2008, la mayoría de los cuales recibió, en lo que respecta al desempeño, la calificación de moderadamente satisfactorios como mínimo. Las misiones de supervisión se llevaron a cabo con regularidad y los informes, en general, fueron satisfactorios. Aun así, el desempeño fue moderadamente insatisfactorio en el Proyecto de Seguridad Alimentaria en las Tierras Altas, en la República Popular Democrática de Corea, debido a que en ocasiones las recomendaciones adolecieron de poca claridad e incoherencia. La razón principal fue que no se dedicó tiempo suficiente a debatir las constataciones con los asociados en el proyecto y la falta de continuidad en el equipo de supervisión. En las EPP relativas a Nigeria y el Sudán también se determinó que otro de los factores había sido la composición técnica de los equipos de supervisión. En el Sudán, los equipos de la UNOPS encargados del examen adolecieron de escasos conocimientos técnicos en la esfera de la agricultura, lo que contribuyó a que se prestara escasa atención a las cuestiones ligadas al manejo de los recursos naturales y los pastizales. En Nigeria, los equipos de supervisión del Banco Mundial, pese a su gran tamaño, no siempre estuvieron integrados por especialistas en la materia apropiados, y les fue difícil conseguir la participación del FIDA o respuestas oportunas por su parte a las recomendaciones formuladas por las misiones.
93. **Medias móviles trienales.** En el gráfico 6 *infra* se muestra que el desempeño de los dos últimos grupos analizados —los gobiernos y las instituciones cooperantes— ha permanecido, en líneas generales, constante desde el trienio 2002-2004. Por otro lado, el desempeño del FIDA revela una clara mejora, de una media del 39%

¹⁸ <http://www.ifad.org/gbdocs/eb/97/s/EB-2009-97-R-32.pdf>.

de proyectos satisfactorios en 2002-2004 al 63% en 2006-2008. Actualmente el desempeño del FIDA es ampliamente equiparable al de los otros dos grupos. A este respecto, las mejoras experimentadas en el desempeño del FIDA en los últimos años pueden atribuirse en buena parte a las variadas y amplias reformas que el Fondo ha puesto en práctica mediante el Plan de acción del FIDA para mejorar su eficacia en términos de desarrollo, emprendido tras la finalización de la evaluación externa independiente realizada en 2004 y 2005. Sin embargo, es esencial consolidar esas reformas y mantener el impulso alcanzado, especialmente para mejorar el desempeño en uno de cada tres proyectos financiados por el FIDA (véase el párrafo 80). Además, también resulta interesante señalar una de las conclusiones de la evaluación conjunta sobre África, a saber, que la finalidad de la mayoría de las reformas emprendidas dentro del FIDA en los últimos años era mejorar la eficacia de sus propias actividades de desarrollo más que mejorar el desempeño de los gobiernos, el cual, como ya se ha dicho, es un factor importantísimo para garantizar la eficacia y la sostenibilidad de los proyectos.

Gráfico 6
Desempeño de los asociados
2002-2008



Nota: IC = institución cooperante

Recuadro 4

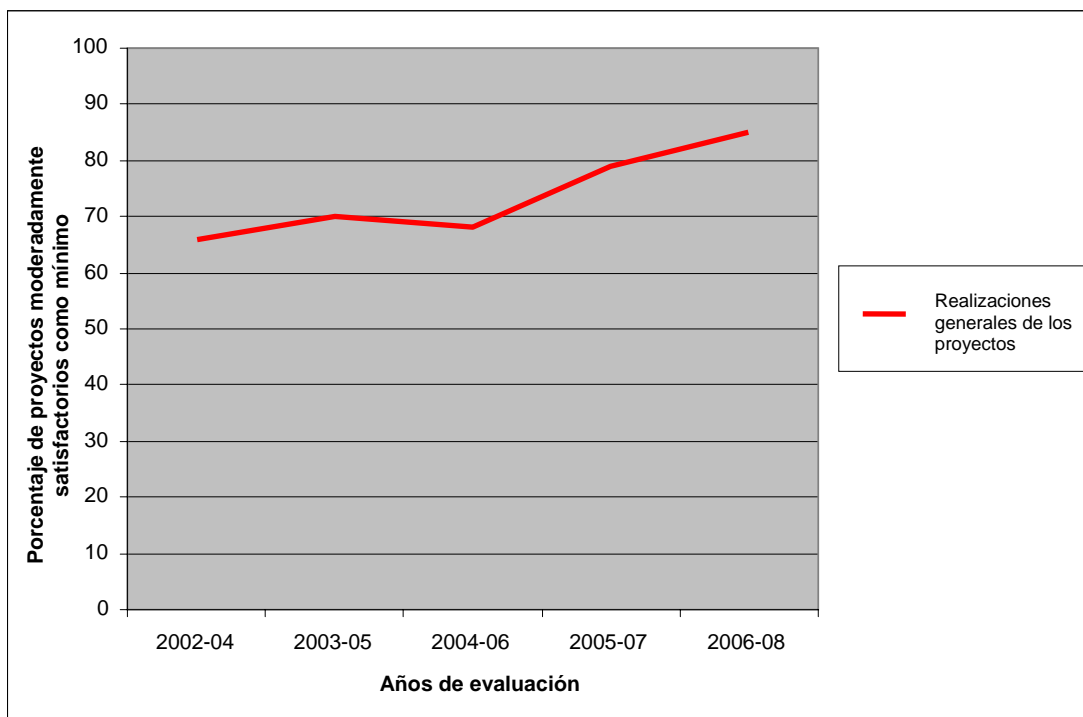
Puntos clave del desempeño de los asociados

- El **FIDA** ha demostrado flexibilidad a la hora de modificar el diseño de los proyectos durante la ejecución. La realización por cuenta propia de la labor de supervisión y apoyo a la ejecución, y el establecimiento de la presencia en los países son dos aspectos importantes del nuevo modelo operativo del Fondo que hay que seguir elaborando porque son cruciales para promover las innovaciones, desarrollar las actividades no crediticias y alcanzar el impacto deseado. Además, aunque entre los trienios 2002-2004 y 2006-2008 el desempeño del FIDA muestra una mejora notable, las evaluaciones ponen de manifiesto que el tiempo de respuesta del Fondo y el apoyo que presta a la ejecución requieren más atención y recursos.
- El desempeño de los **gobiernos** y sus organismos es uno de los factores más importantes para que un proyecto tenga éxito.
- El desempeño del FIDA y el de los gobiernos se calificaron de moderadamente satisfactorios como mínimo sólo en dos de cada tres proyectos evaluados. Este resultado suscita preocupación dado el papel esencial que ambos desempeñan (especialmente los gobiernos) en la promoción de la agricultura y el desarrollo rural sostenibles.
- El desempeño de las **instituciones cooperantes** fue, en conjunto, bueno, con la salvedad de que, en las disposiciones de supervisión que rigen su actuación, es preciso garantizar la suficiente continuidad de los equipos entre una misión y otra, y los conocimientos técnicos apropiados.

F. Realizaciones generales de los proyectos

94. Las realizaciones generales de los proyectos es el criterio de evaluación global utilizado en la labor de la OE y se basa en las calificaciones asignadas a los resultados de los proyectos (pertinencia, eficacia y eficiencia), el impacto en la pobreza rural, la sostenibilidad y la innovación. Este criterio ha mejorado notablemente, ya que ha pasado de una media del 66% de proyectos moderadamente satisfactorios como mínimo en el trienio 2002-2004 al 85% en 2006-2008 (véase el gráfico 7 *infra*). En lo relativo a los 11 proyectos evaluados en 2008, el 82% de los mismos recibieron la calificación de moderadamente satisfactorios como mínimo (véase el cuadro 6 *infra*).

Gráfico 7
Realizaciones generales de los proyectos
2002-2008



Cuadro 6
Realizaciones generales de los proyectos evaluados en 2008

| <i>Calificación</i> | <i>Porcentaje</i> |
|---|-------------------|
| Muy satisfactorios | – |
| Satisfactorios | 36 |
| Moderadamente satisfactorios | 46 |
| Total proyectos satisfactorios | 82 |
| Moderadamente insatisfactorios | 18 |
| Insatisfactorios | – |
| Muy insatisfactorios | – |
| Total proyectos insatisfactorios | 18 |

Recuadro 5

Resumen de los puntos clave de las evaluaciones de proyectos realizadas en 2008

- El 82% de los proyectos evaluados en 2008 recibieron la calificación de moderadamente satisfactorios como mínimo en cuanto a las realizaciones generales, un resultado ligeramente menos positivo que el alcanzado el año pasado por ese mismo criterio. Ello se debe en parte a una aplicación más rigurosa y a una definición más amplia del concepto de pertinencia.
- Sin embargo, no hay motivos para caer en la autocomplacencia, ya que son muy pocos los proyectos evaluados cuya calificación puede considerarse altamente satisfactoria respecto de determinados criterios de evaluación, y muchos de ellos han recibido tan sólo la calificación de moderadamente satisfactorios.
- En conjunto, la eficiencia de los proyectos financiados por el FIDA es un aspecto preocupante al que conviene asignar prioridad en los meses venideros.
- El impacto general en la pobreza rural ha mostrado una mejora constante a lo largo del tiempo, mientras que la esfera de los RNMA vuelve a ser aquélla en la que el impacto ha sido más débil.
- Los resultados positivos y de gran alcance logrados en la esfera de la innovación deben interpretarse con cuidado, especialmente porque hay pocos indicios de que se haya aplicado un enfoque estratégico a la reproducción y ampliación.
- Se pueden lograr mejores resultados sólo si mejora el desempeño de los asociados, en especial el de los gobiernos y el FIDA, pues en uno de cada tres proyectos evaluados ese desempeño sigue siendo moderadamente insatisfactorio.

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

95. Las evaluaciones de 2008 estudiadas en el ARRI abarcan dos EPP de África: la de Nigeria y la del Sudán. Las conclusiones derivadas de los seis proyectos evaluados en estas EPP ya se han mencionado en las secciones anteriores. Además, el ARRI presenta una exposición breve de algunas de las conclusiones principales de la evaluación conjunta más extensa sobre África¹⁹ que ha realizado la OE. El principal objetivo de esta sección es resumir cuestiones temáticas comunes que se han planteado en las dos EPP y en la evaluación conjunta sobre África. Entre ellas figuran la importancia de la agricultura para el desarrollo sostenible, la innovación agrícola, la labor analítica, las asociaciones para reducir la pobreza rural, la función de los gobiernos y los desafíos que plantean los proyectos con múltiples componentes.
96. En la evaluación conjunta se reafirmó la importancia vital de la agricultura en África y puso de relieve que el **crecimiento agrícola** es el elemento fundamental para que los medios de vida y los ingresos rurales mejoren de forma general, pero también que en buena parte del continente se siguen presentando desafíos y riesgos importantes. En la evaluación se puso de relieve, entre otras cosas, que tanto los pequeños agricultores como las mujeres y el sector privado tienen una función importante que desempeñar en la promoción de la agricultura sostenible y el desarrollo rural en África. No obstante, en este ámbito es fundamental la cuestión de la desigualdad en las relaciones de intercambio a que se enfrentan los pequeños agricultores africanos, como la que generan las barreras a la importación y los subsidios a la agricultura en los países desarrollados. En la evaluación se señala especialmente que se debe prestar una atención colectiva a esta situación para que la agricultura pueda convertirse efectivamente en el motor del crecimiento en el continente. En las dos EPP se llegó a la misma conclusión. No obstante, en ambas se observó que en los anteriores programas financiados por el FIDA no se había asignado suficiente importancia a la agricultura de secano. En la EPP del Sudán se concluyó que la mayor parte de las inversiones se habían destinado al sector del regadío, mientras que los sectores agrícola y pecuario de secano —de los cuales dependen los medios de vida de la mayoría de la población

¹⁹ La Junta Ejecutiva del FIDA examinará el informe final de la evaluación conjunta sobre África en su 98º período de sesiones, que se celebrará en diciembre de 2009.

rural— habían recibido el menor nivel de inversiones. Un pequeño porcentaje de los proyectos en curso apoyados por el FIDA contienen de forma explícita componentes para fortalecer los servicios a la agricultura de secano, mientras que todos los proyectos contienen componentes relativos al apoyo institucional y al desarrollo de las comunidades. En la EPP de Nigeria se alcanzaron conclusiones similares. Esto es, el FIDA dedicó un nivel considerable de recursos y esfuerzo al desarrollo social, pero no dedicó a las tareas de los pequeños agricultores, como las de acceso a los mercados, un grado de atención proporcional a la importancia de esas tareas en la economía rural.

97. Se determinó que la esfera de la **innovación agrícola** no había recibido atención suficiente. En la evaluación conjunta se puso de relieve la necesidad de mejorar el escaso nivel de productividad y comercialización de unos 100 millones de pequeños agricultores africanos, y la importancia de la ciencia y la tecnología para que mejoren los niveles de productividad. En la EPP del Sudán se concluyó que, si bien el programa había sido moderadamente satisfactorio en materia de innovación financiera e institucional a nivel rural, la promoción de innovaciones en el sector agrícola había sido insuficiente. A este respecto, en la evaluación se defiende la necesidad de asignar más importancia a la investigación agrícola como medio de introducir tecnologías innovadoras, de bajo costo y útiles para los pobres. En la EPP de Nigeria se concluyó que el FIDA había obtenido unos resultados razonablemente satisfactorios en la promoción de innovaciones útiles favorables a los pobres mediante iniciativas como el suministro de donaciones al Instituto Internacional de Agricultura Tropical (IITA) para actividades de investigación encaminadas a obtener variedades de mandioca muy productivas y resistentes a las plagas. No obstante, en ambas evaluaciones se concluyó que la reproducción y ampliación de las innovaciones ensayadas con resultados satisfactorios no se habían tratado de forma estratégica. Este es un problema general que afecta a todas las operaciones del FIDA, y es una conclusión similar a la alcanzada en las evaluaciones de los proyectos realizadas en 2008 (véase el párrafo 77).
98. La necesidad de mejorar la **labor analítica** es una cuestión que aparece repetidamente en la evaluación conjunta sobre África y también en las dos EPP analizadas en el ARRI de 2009. En definitiva, hasta ahora el Fondo no ha invertido lo suficiente en la labor analítica, por ejemplo, para realizar análisis subsectoriales en esferas importantes para el FIDA (ganadería, sistemas agrícolas de secano, instituciones rurales, entre otras), que son esenciales para la elaboración de nuevos COSOP y el diseño de proyectos y programas, así como para una participación más eficaz en los procesos de políticas. En el propio Fondo tampoco hay conocimientos especializados suficientes para estos fines (por ejemplo, en pesca artesanal y agronomía). Sin embargo, en las evaluaciones se reconoce que tal vez la solución no sea desarrollar esos conocimientos internamente en todas las esferas necesarias, y que las asociaciones estratégicas (por ejemplo con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación [FAO] y otras entidades) podrían subsanar carencias en esta importante esfera. Además, la introducción de la supervisión directa y el apoyo a la ejecución y una mayor presencia en los países son dos iniciativas positivas. Ambas pueden contribuir al desarrollo de las propias capacidades del FIDA para entender mejor el contexto en los países y llevar a cabo análisis más profundos de la pobreza y de nivel subsectorial. Como ocurre con el diálogo sobre políticas (véase el párrafo 58), la mejora de la labor analítica, tanto si ésta se realiza en la institución como en asociación con otras entidades, tendrá consecuencias en materia de recursos que deberán ser estudiadas por la dirección y la Junta Ejecutiva. La conclusión fundamental es que para mejorar los resultados de los proyectos es esencial una labor analítica más completa.
99. Las **asociaciones** son otra cuestión común que surge en estas tres evaluaciones. En la evaluación conjunta sobre África se concluye que hasta ahora las relaciones de asociación entre el FIDA y el BAFD han sido limitadas, a pesar de que ha habido cierto nivel de cofinanciación y de colaboración en la supervisión de los proyectos.

Por ejemplo, ha habido poca colaboración en materia de políticas, intercambio de conocimientos y elaboración de estrategias conjuntas de asistencia a los países. No obstante, en la evaluación también se concluye que existe un gran potencial para que las dos instituciones establezcan una asociación estratégica en el futuro, aprovechando las ventajas comparativas de cada una de ellas. El establecimiento de asociaciones con organismos gubernamentales y organizaciones basadas en la comunidad es generalmente un punto fuerte de las operaciones del FIDA. Sin embargo, hasta ahora las relaciones de asociación con el sector privado han sido limitadas en cierta medida, una situación que se debe en parte a que el FIDA no dispone de los instrumentos necesarios para establecer relaciones directas con ese sector. Asimismo, las relaciones con algunos agentes del sistema de gobierno local (especialmente los órganos y parlamentarios elegidos) también son importantes, ya que éstos desempeñan una función crucial en los procesos de adopción de decisiones y de asignación de recursos a nivel local, así como en el seguimiento y la supervisión de las actividades de desarrollo a nivel de base. Hay algunos ejemplos recientes de iniciativas de asociación satisfactorias con entidades que están empezando a intervenir en el sector del desarrollo agrícola y rural, como la Fundación Bill y Melinda Gates y la Alianza para una Revolución Verde en África, pero será necesario seguir trabajando para movilizar recursos adicionales y establecer asociaciones concretas sobre el terreno.

100. Una de las conclusiones principales de la evaluación conjunta, que está apareciendo cada vez con mayor frecuencia en otras evaluaciones de la OE, es que el desempeño de los gobiernos es uno de los factores determinantes más importantes de la reducción sostenible de la pobreza (véase el párrafo 85). Las contribuciones y las aportaciones de los gobiernos, en cuestiones como el nivel de compromiso general y de asignación de recursos a la agricultura y desarrollo rural, la gestión de los proyectos y la capacidad de coordinar las actuaciones de los distintos interesados, son aspectos fundamentales para la formulación de estrategias en los países y en el diseño y ejecución de proyectos y programas. En la evaluación conjunta también se concluye que el FIDA podría haber hecho más por apoyar a los gobiernos para que mejoraran su desempeño en cuestiones como el fortalecimiento de la capacidad institucional, la mejora de los conocimientos especializados para la gestión de proyectos, la formulación y ejecución de políticas coherentes favorables a los pobres en los sectores agrícola y rural, la creación de sistemas de SyE, incluida la capacidad nacional en materia de estadística, el logro de la participación del sector privado y la promoción de la incorporación de las cuestiones de género en todas las actividades, especialmente por lo que se refiere al empoderamiento y adelanto económico de las mujeres.
101. Otra de las conclusiones tiene relación con la complejidad de los **proyectos con múltiples componentes**. Anteriormente el FIDA financiaba con frecuencia proyectos con distintos componentes (como los que abarcan en una misma operación tecnología agrícola, financiación rural, movilización social, salud y educación y desarrollo de la comunidad) como medio de abordar los múltiples aspectos que caracterizan la pobreza y las necesidades de la población rural pobre. Con frecuencia estos proyectos de componentes múltiples están afectados por problemas de ejecución y coordinación entre los distintos organismos que participan en su ejecución, lo cual limita la eficacia. Esto ocurre particularmente cuando la capacidad de los países prestatarios es limitada. No obstante, en años más recientes y como medida para abordar los múltiples aspectos que caracterizan la pobreza, el FIDA ha financiado proyectos que se ocupan de los subsectores en un orden secuencial, en lugar de hacerlo mediante proyectos específicos con componentes múltiples. Por ejemplo, en algunos países (como Ghana y la República Unida de Tanzania), el Fondo se centró primero en el apoyo al riego y al desarrollo tecnológico con el objetivo de mejorar la producción y la productividad agrícolas, a lo que poco después siguió la introducción de iniciativas para promover

el acceso a los mercados. En este sentido también es esencial la función de las asociaciones, ya que el FIDA y otros agentes en el desarrollo pueden aportar apoyo complementario para ocuparse de la pobreza rural de forma más holística.

Recuadro 6

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

- Las inversiones en agricultura y el crecimiento agrícola son cruciales para que mejoren los medios de vida y los ingresos rurales.
- La innovación agrícola es vital para que mejore la productividad de los pequeños agricultores y la comercialización de sus productos, y requiere una atención más sistémica, particularmente por lo que se refiere a la reproducción y ampliación.
- En el pasado el FIDA no invirtió recursos suficientes en la labor analítica, y se necesitan asociaciones estratégicas para subsanar deficiencias, además de capacidad interna en este ámbito. No obstante, esto tiene consecuencias en materia de recursos de las que deberán ocuparse la administración y la Junta.
- Las asociaciones con los organismos gubernamentales y las organizaciones basadas en la comunidad son generalmente puntos fuertes de las operaciones del FIDA. Hasta ahora las asociaciones con el sector privado han sido limitadas.
- El desempeño de los gobiernos es el factor determinante más importante para lograr la reducción sostenible de la pobreza rural. El FIDA no ha hecho lo suficiente para apoyar a los gobiernos para que mejoren su propio desempeño.
- Se ha observado que los proyectos con múltiples componentes adolecen problemas de ejecución y coordinación, lo cual reduce su eficacia, especialmente cuando la capacidad del prestatario es limitada. En los últimos años, el FIDA ha procurado superar esos problemas financiando proyectos que se ocupan de los subsectores de forma secuencial. Las asociaciones con otros agentes en el desarrollo también son esenciales para abordar los múltiples aspectos que caracterizan la pobreza rural.

IV. Examen de la calidad en las etapas iniciales

102. Ésta es la primera vez que el ARRI contiene un examen de la calidad en las etapas iniciales. La OE analizó los doce nuevos COSOP²⁰ que la Junta examinó en 2008 y en abril de 2009, así como cuatro proyectos²¹ acabados de diseñar en países donde se habían realizado evaluaciones en 2008. Sobre la base de la experiencia de este año, el objetivo es ampliar el examen de la calidad en las etapas iniciales para que en los próximos ARRI se incluya un mayor número de proyectos de aprobación reciente. Además, también se procurará utilizar algunos de los indicadores y resultados de los sistemas de mejora y garantía de la calidad de la propia dirección cuando se lleven a cabo los exámenes de la calidad en las etapas iniciales para los futuros ARRI.
103. Como se ha mencionado en el párrafo 5, el principal objetivo de los exámenes de la calidad en las etapas iniciales es evaluar y verificar, sobre la base de un examen teórico de los documentos, si en las nuevas estrategias y proyectos del FIDA se han incorporado enseñanzas extraídas y buenas prácticas. Es decir, el examen de la calidad en las etapas iniciales está dirigido fundamentalmente a determinar la medida en que el FIDA está aprendiendo de sus operaciones anteriores, especialmente abordando en las nuevas actividades que financia, las principales esferas problemáticas identificadas en este ARRI y en los anteriores. La intención también es que el debate sobre los ARRI pase a la siguiente etapa, que es la de ampliar su cobertura para que también contenga exámenes de las operaciones en curso (es decir, las estrategias y proyectos de aprobación reciente), además de los de las actividades anteriores. No obstante, en la presente sección no se pretende evaluar los resultados (por ejemplo, en cuanto a la eficacia y la eficiencia), ya que

²⁰ Son los relativos al Afganistán, el Brasil, Burundi, Etiopía, Guatemala, Guinea, Haití, Indonesia, Marruecos, el Pakistán, el Sudán y Viet Nam.

²¹ Se trata del Programa de Reducción de la Pobreza en la Zona de Dabieshan, en China, el Programa de Desarrollo Rural Sustentable para la Región del Norte, en Guatemala, el Proyecto de Fomento de Medios de Vida en el Sudán Meridional, en el Sudán, y el Proyecto de Apoyo a las Organizaciones Profesionales de Agricultores y los Servicios Agrícolas, en Madagascar. Las segundas fases de los proyectos que han sido objeto de evaluaciones intermedias en 2008 no se han incluido en este examen, ya que todavía no han sido diseñadas por la dirección.

las estrategias y proyectos estudiados han sido aprobados recientemente y por lo tanto no tienen la madurez suficiente para que se pueda realizar un examen de ese tipo sobre ellos.

104. El presente capítulo no contiene un examen de cómo la dirección está abordando los desafíos de operaciones anteriores, como la promoción de un mejor acceso a los mercados o el manejo de los RNMA. El examen de la calidad en las etapas iniciales en estas dos esferas temáticas se trata en el capítulo VI, que está dedicado exclusivamente a estas cuestiones.
105. El presente capítulo se centra en cuestiones y temas sistémicos o recurrentes, en lugar de presentar un examen exhaustivo de la calidad en las etapas iniciales en todas las esferas que presentan problemas. Las cuestiones que figuran a continuación han aparecido en el presente ARRI y en ARRI anteriores como esferas en las que los resultados anteriores no fueron satisfactorios, pero que son vitales para mejorar la eficacia del FIDA en materia de desarrollo: la definición de objetivos, la presencia en los países, la supervisión, la gestión de los conocimientos y el diálogo sobre políticas.
106. En el ARRI se ha señalado en repetidas ocasiones que la eficacia de estrategias y operaciones anteriores se vio limitada debido, entre otras cosas, a **objetivos demasiado ambiciosos** en las estrategias en los países y en el diseño de los proyectos. En los COSOP y proyectos examinados se puso de manifiesto que se habían realizado progresos considerables por lo que se refiere a definir objetivos más realistas y menos numerosos en los proyectos y las estrategias en los países. Por ejemplo, el COSOP de Etiopía contiene tres objetivos específicos relacionados con los recursos naturales, las tecnologías de producción agrícola mejoradas y la financiación rural. El COSOP del Pakistán contiene dos objetivos principales: el fortalecimiento de la capacidad de la población rural pobre para que participe de forma más eficaz en las actividades de desarrollo y la promoción de mejoras en la productividad. El Proyecto de Fomento de Medios de Vida en el Sudán Meridional tiene el objetivo de aumentar la seguridad alimentaria y los ingresos que generan las actividades agrícolas y no agrícolas prestando apoyo a la generación de actividades productivas basadas en la comunidad y la promoción de obras de infraestructura. El Proyecto de Apoyo a las Organizaciones Profesionales de Agricultores y los Servicios Agrícolas, en Madagascar, tiene tres objetivos específicos: el fortalecimiento de los agricultores y de sus organizaciones, la facilitación de acceso de los agricultores a los servicios y el aumento de la producción mediante el establecimiento de servicios de financiación basados en la demanda. Pueden encontrarse ejemplos similares en el conjunto de COSOP y proyectos examinados. El formato revisado para la aprobación de proyectos por la Junta (septiembre de 2006) y las correspondientes directrices para los proyectos (diciembre de 2007) ofrecen una orientación clara a los GPP en cuanto a establecer objetivos más coherentes para los proyectos.
107. Por lo que se refiere a la **presencia en los países**, en los COSOP se pone de manifiesto que el FIDA va aplicando cada vez más las recomendaciones que figuran en la evaluación a nivel institucional sobre el programa piloto relativo a la presencia sobre el terreno (2007), destacando sobre el terreno a algunos de los GPP de la Sede de Roma o estableciendo una presencia en el país mediante la contratación de personal del país de que se trate. Por ejemplo, los GPP del Sudán, la República Unida de Tanzania y Viet Nam se han destacado al país, mientras que en el Brasil se está estableciendo una nueva presencia en el país mediante el empleo de expertos nacionales. La presencia indirecta en el Pakistán se convertirá en una oficina en el país en 2009. No obstante, sigue habiendo problemas, como la

necesidad de incluir a todo el personal residente en la estructura de personal y de condiciones de empleo de la organización, y de aumentar la delegación de autoridad, especialmente en los casos en que los GPP siguen operando desde Roma.

108. Con respecto a la **supervisión**, se está realizando un esfuerzo importante en todos los países para llevar a cabo la supervisión directa y el apoyo a la ejecución de las actividades. Para ello, donde corresponda, habrá que poner fin a los contratos con instituciones cooperantes en operaciones en curso. En Burundi, el programa pasó a la supervisión directa del FIDA a partir del 2009, y el programa en el país de Haití fue el primero de la División de América Latina y el Caribe que operó en régimen de supervisión directa, lo cual ha contribuido a mejorar los resultados de los proyectos y programas. Los cuatro proyectos diseñados recientemente que se han analizado se beneficiarán de la supervisión directa y del apoyo a la ejecución. No obstante, los documentos de los proyectos aprobados por la Junta Ejecutiva ofrecen poca información sobre los enfoques y planes en materia de supervisión (como puede ser la frecuencia de las misiones o la participación de las instituciones locales). En uno de los casos, en Madagascar, el FIDA deberá supervisar el proyecto conjuntamente con los cofinanciadores, que son la Unión Europea, el BAfD y el Banco Mundial. Según lo que se ha demostrado en evaluaciones anteriores, esto puede resultar bastante difícil, especialmente por lo que se refiere a coordinar los calendarios de las misiones y alcanzar acuerdos sobre las cuestiones que deberán figurar en los informes de supervisión. Además, en las evaluaciones se ha documentado que en general, si bien el personal del FIDA ha recibido un buen nivel de capacitación en la supervisión de los aspectos fiduciarios, será necesario intensificar la creación de capacidad en materia de apoyo a la ejecución. Asimismo, habrá que analizar y estudiar el esfuerzo adicional que las actividades de supervisión directa y apoyo a la ejecución suponen para los GPP a la hora de elaborar los planes anuales de trabajo de cada uno de ellos en el futuro.
109. Tras la introducción en 2007 de la estrategia institucional del FIDA en materia de **gestión de los conocimientos**, ahora cada COSOP contiene una sección sobre la gestión y la comunicación de conocimientos, en la que figuran diversas actividades en apoyo del programa en el país. Entre otras cosas, el COSOP del Afganistán pone de relieve la importancia de promover el intercambio de conocimientos a través de la participación en el programa de la Red de Conocimientos para el Desarrollo Rural en la Región de Asia y el Pacífico. En el COSOP del Brasil se afirma que la información sobre la experiencia del FIDA en el país se difundirá mediante boletines, folletos, medios de comunicación basados en internet, el sitio web del FIDA y el portal de la pobreza rural, etc. En los COSOP de Burundi, Haití y el Sudán se habla sobre la importancia de fortalecer los sistemas de SyE, que son el elemento fundamental para la gestión y la comunicación de los conocimientos. En el COSOP de Guatemala se reconoce la importancia de la gestión de los conocimientos para promover las innovaciones. No obstante, en los COSOP no se ofrece demasiada información sobre los recursos que se necesitarán para hacer operativo el gran conjunto de actividades previstas. Además, en pocos de los COSOP examinados se pone de relieve explícitamente la importancia de la gestión de los conocimientos y el diálogo sobre políticas para la reproducción y ampliación de las innovaciones.
110. En los cuatro proyectos examinados también se presta atención a cuestiones relativas a la gestión de los conocimientos. En los proyectos de China y el Sudán se utilizarán redes electrónicas como plataforma para intercambiar conocimientos. En Guatemala, los materiales de capacitación y comunicación se ofrecerán en los dos idiomas indígenas y en español, según los grupos a los que se dirijan, mientras que en Madagascar el sistema de información del proyecto se organizará en tres niveles: el nacional, el regional y el de distrito. Una cuestión que sería positivo tratar con más detalle es la función de los sistemas de SyE a nivel de los proyectos en las actividades de gestión de los conocimientos, así como la de los sistemas de intercambio de conocimientos entre la Sede del FIDA y el terreno de los proyectos.

111. En COSOP como el de Marruecos se establecen claramente los objetivos estratégicos en materia de **diálogo sobre políticas**. Sin embargo, la estrategia no está clara en cuanto a los enfoques que se aplicarán y los recursos que deberán utilizarse para lograr los objetivos establecidos. En otros COSOP (como en el de Guinea) se indican cuestiones importantes, como los derechos de propiedad y la financiación para la agricultura, que merecen que el FIDA les preste atención en sus iniciativas de diálogo sobre políticas. No obstante, el COSOP de Guinea no contiene un plan de operaciones en el que figuren objetivos específicos o indicadores de resultados para el diálogo sobre políticas. Resulta interesante que en el COSOP de Burundi se vinculen las iniciativas de diálogo sobre políticas del FIDA en el país con los objetivos estratégicos generales indicados en el COSOP. Sin embargo, como ocurre con los COSOP de Guinea y Marruecos, el COSOP de Burundi no contiene las disposiciones sobre plazos y asignación de recursos que se requerirían para esos fines. En los COSOP de Guatemala y el Sudán, uno de los tres objetivos estratégicos es intensificar el diálogo sobre políticas favorables a los pobres, y en el marco de gestión de los resultados del COSOP se establecen indicadores de referencia. Así pues, en los COSOP suele prestarse atención suficiente a la definición del programa de políticas al que el FIDA se propone contribuir en cada país. Con todo, parece que no se presta atención suficiente a los procesos subyacentes, los plazos y los recursos necesarios, y la definición de indicadores de resultados y mecanismos de supervisión que permitan asegurar la obtención de buenos resultados en la promoción de políticas favorables a los pobres en las esferas de la agricultura y el desarrollo rural. Por último, cada uno de los cuatro proyectos examinados contiene algunos objetivos en materia de políticas, aunque solamente en un caso (el de Madagascar) el proyecto tiene un componente dedicado a realizar aportaciones al proceso de establecimiento de políticas nacionales sobre servicios y organizaciones centrales.

Recuadro 7

Puntos clave del examen de la calidad en las etapas iniciales

- Los COSOP y proyectos examinados pusieron de manifiesto que se ha progresado considerablemente en la definición de un menor número de objetivos más realistas en las estrategias y proyectos en los países.
- Aunque el FIDA está ampliando y fortaleciendo su presencia en los países, sigue habiendo algunos desafíos, como los relativos a la delegación de autoridad y la integración de personal en los países en la fuerza de trabajo general de la organización.
- Se están realizando esfuerzos importantes en todos los países para asumir las funciones de supervisión directa y de apoyo a la ejecución. Los proyectos examinados no contenían información suficiente sobre los enfoques y planes de supervisión, y se requieren más inversiones en capacitación para fomentar la capacidad de apoyo a la ejecución.
- La gestión de los conocimientos ha recibido más atención. El nivel de recursos necesario para hacer operativo el amplio conjunto de actividades previstas tendrá que definirse más explícitamente en el futuro.
- Aunque en los COSOP suele dedicarse suficiente atención a la definición del programa de políticas, no se presta atención suficiente a los procesos subyacentes, los plazos y los recursos necesarios, y los indicadores de resultados y mecanismos de supervisión. Los proyectos examinados también contienen objetivos de políticas, pero pocos incluyen componentes específicos relativos a las políticas.

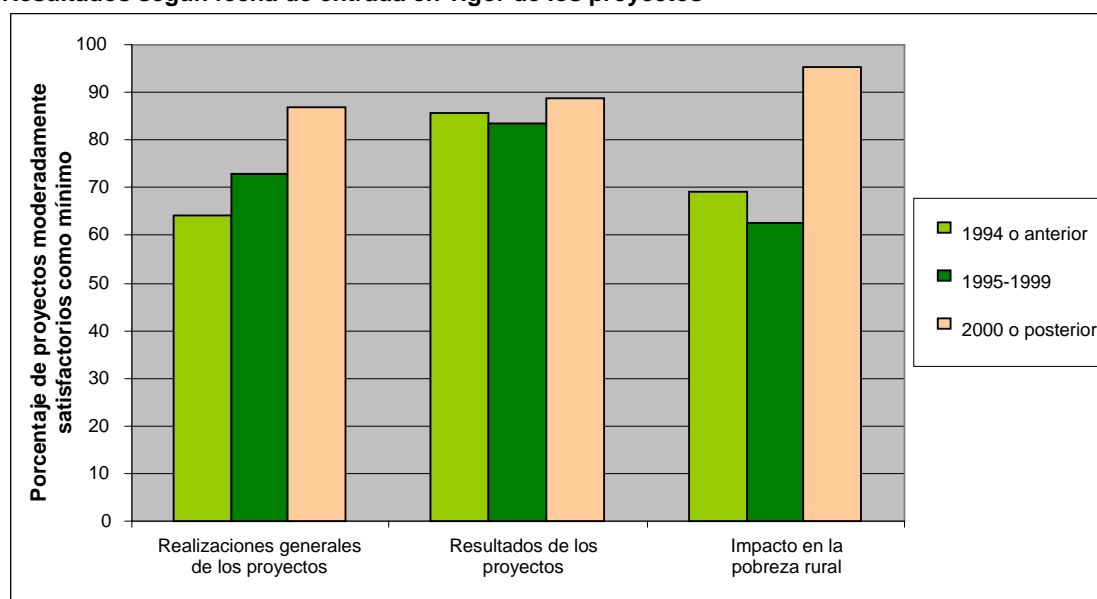
V. Análisis de proyectos y puntos de referencia correspondientes a 2002-2008

112. Como se ha mencionado en el capítulo I, la base de datos de los ARRI contiene actualmente las calificaciones de 96 proyectos evaluados durante el período 2002-2008. En la presente sección se extraen nuevas conclusiones de la información contenida en la base de datos. La mayor ventaja de utilizar la totalidad del contenido de la base de datos para 2002-2008 (en lugar de utilizar solamente las calificaciones de un año) consiste en que la muestra de proyectos abarcados es mucho mayor.

113. **Resultados de los proyectos por período.** El análisis que se presenta en el capítulo III muestra una tendencia al alza en los resultados de los proyectos durante el período de evaluación de 2002-2008. En ese análisis se presentan los resultados por año de evaluación.
114. En el ARRI de 2007 se concluyó que los proyectos que entraron en vigor después del 31 de diciembre de 1996 obtuvieron mejores resultados generales que los que entraron en vigor antes de esa fecha.²² Para confirmar esta hipótesis utilizando una muestra más amplia de proyectos evaluados por la OE, en la presente sección se examinan las tendencias de los resultados en relación con el año de entrada en vigor de los proyectos. En el ARRI de 2008 se documentó una conclusión similar.
115. En el gráfico 8, que figura a continuación, se representa el porcentaje medio de proyectos calificados como moderadamente satisfactorios como mínimo con arreglo a los tres criterios de evaluación generales: realizaciones generales de los proyectos, resultados de los proyectos e impacto en la pobreza rural. Se han establecido tres grupos de proyectos según su fecha de puesta en marcha: 1994 o anterior, 1995-1999 y 2000 o posterior. El gráfico muestra una mejora constante en cuanto a las realizaciones generales de los proyectos, una tendencia relativamente invariable en los resultados de los proyectos, y una mejora considerable en cuanto al criterio de impacto en la pobreza rural a partir de 2000. Las calificaciones medias para cada período de entrada en vigor de los proyectos registran niveles de mejora más coherentes en los tres criterios (véase el cuadro 7 *infra*).
116. En primer lugar, el presente análisis confirma la conclusión de los dos ARRI anteriores de que los proyectos más recientes suelen registrar mejores resultados que los proyectos de generaciones anteriores. Las mejoras en las realizaciones generales de los proyectos pueden atribuirse en parte a que las calificaciones relativas a la sostenibilidad y a la innovación han ido mejorando con el tiempo. Aunque ha habido algunas mejoras en materia de eficacia, una de las principales razones de que los resultados de los proyectos se hayan mantenido a niveles generalmente similares es el hecho de que las anteriores operaciones del FIDA se han caracterizado por calificaciones elevadas para la pertinencia y relativamente bajas para la eficiencia. La mejora considerable en materia de impacto puede atribuirse a diversas razones, entre las que se destaca la mayor atención que se ha venido dedicando a esta esfera, por ejemplo haciendo más hincapié en los resultados, especialmente a partir de la Quinta Reposición de los Recursos del FIDA, en 1999.

²² Véase el cuadro 16 del ARRI debatido con la Junta en diciembre de 2007 (documento EB 2007/92/R.7).

Gráfico 8
Resultados según fecha de entrada en vigor de los proyectos



Cuadro 7
Calificación media según el período de entrada en vigor del proyecto
2002-2008

| Período de entrada en vigor | Realizaciones generales de los proyectos | | Resultados de los proyectos | | Impacto en la pobreza rural | |
|-----------------------------|--|--------------------|-----------------------------|--------------------|-----------------------------|--------------------|
| | Proyectos calificados | Calificación media | Proyectos calificados | Calificación media | Proyectos calificados | Calificación media |
| 1994 o anterior | 14 | 3,8 | 14 | 3,9 | 13 | 3,8 |
| 1995-1999 | 55 | 4,1 | 55 | 4,3 | 48 | 4,0 |
| 2000 o posterior | 23 | 4,2 | 27 | 4,5 | 21 | 4,4 |

117. **Desempeño de los asociados y de los proyectos.** En la evaluación conjunta del BAfD y el FIDA se pone de relieve la necesidad de que ambas instituciones mejoren su propio desempeño. En la evaluación también se destacó la necesidad de que las dos instituciones contribuyeran a mejorar el desempeño de los gobiernos, que tienen una función vital en cuanto a garantizar el desarrollo sostenible. La importancia que tiene contribuir a mejorar el desempeño de los gobiernos queda confirmada en un análisis de todas las calificaciones de los proyectos contenidos en el conjunto de la base de datos de los ARRI correspondientes al período 2002-2008. El análisis muestra una relación más positiva entre los resultados de los proyectos y el desempeño de los gobiernos que entre esos resultados y el desempeño del FIDA. Los resultados satisfactorios de los proyectos están relacionados más estrechamente con el desempeño satisfactorio de los gobiernos (63%) que con el desempeño satisfactorio del FIDA (52%). Lo mismo sucede con la eficacia y las realizaciones generales de los proyectos, y también es válido para la sostenibilidad: es decir, el 43% de los proyectos registran una calificación satisfactoria para la sostenibilidad y el desempeño de los gobiernos, frente al 32% para la combinación de sostenibilidad y desempeño del FIDA.

Puntos de referencia internos y externos

118. Como en las versiones anteriores de los ARRI, la edición de 2009 presenta puntos de referencia internos y externos para los resultados de las operaciones del FIDA.

119. **Comparación con datos internos.** En el cuadro 8, que figura a continuación, se comparan las calificaciones medias de las evaluaciones correspondientes al último trienio (2006-2008) con los resultados que figuran en la evaluación externa independiente del FIDA de 2005, y los objetivos establecidos en el Plan de Acción del FIDA. Todas las calificaciones, excepto las correspondientes a la pertinencia, son considerablemente superiores a los resultados de la evaluación externa independiente, y se sitúan por encima o en el mismo rango que los objetivos del Plan de Acción. La sostenibilidad es el factor que se mantiene más apartado del ambicioso objetivo del 80% que se establece en el Plan de Acción, pero está mejorando (véase el gráfico 5 *supra*).

Cuadro 8
Comparación con datos internos (porcentaje de proyectos satisfactorios)

| <i>Criterios de evaluación</i> | <i>Evaluación externa independiente^a</i> | <i>Evaluaciones 2006-2008</i> | <i>Objetivos del Plan de Acción^b</i> |
|--------------------------------|---|-------------------------------|---|
| Pertinencia | 100 | 95 | 100 |
| Eficacia | 67 | 77 | 80 |
| Eficiencia | 45 | 62 | 60 |
| Sostenibilidad | 40 ^c | 64 | 80 |
| Innovación ^d | 55 | 86 | >25 |

^a Véase el capítulo 2 del informe final de la evaluación externa independiente del FIDA de septiembre de 2005.

^b Éstos son objetivos contenidos en el Plan de acción del FIDA para mejorar su eficacia en términos de desarrollo, que fue aprobado por la Junta Ejecutiva en diciembre de 2005.

^c Cifra basada en las calificaciones de 10 proyectos que ya estaban cerrados o que estaban a punto de terminarse. No obstante, se observó que el 61% de los proyectos evaluados (18) habrían tenido un impacto satisfactorio en la sostenibilidad.

^d Dentro del análisis de la evaluación externa independiente se diferencia 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.

120. Tal como acordó la Junta en diciembre de 2007, en el ARRI se presentan los resultados relativos a las realizaciones generales de los proyectos de las cinco regiones geográficas que abarcan las operaciones apoyadas por el FIDA (véase el cuadro 9).²³ No obstante, el presente análisis no debería utilizarse como elemento válido para comparar el desempeño de las cinco divisiones regionales del Departamento de Administración de Programas, que se encargan de las operaciones del FIDA en las distintas regiones geográficas. Esto se debe, entre otras cosas, a que los resultados de los proyectos financiados por el FIDA están determinados por múltiples parámetros y factores —en particular, el desempeño de los países prestarios— y no sólo por el desempeño de las divisiones geográficas correspondientes.

²³ Las calificaciones de las evaluaciones de 92 de los 96 proyectos evaluados entre 2002 y 2008 se han utilizado como base para el presente análisis. No ha sido posible utilizar los datos de los 96 proyectos evaluados porque no se pudieron valorar las calificaciones correspondientes a las realizaciones generales de cuatro proyectos.

Cuadro 9
Comparación de las realizaciones generales de los proyectos en las distintas regiones geográficas, 2002-2008

| Región geográfica | Número de proyectos evaluados | Porcentaje de proyectos en países menos adelantados ^a | Realizaciones generales de los proyectos | Realizaciones generales de los proyectos |
|------------------------------------|-------------------------------|--|--|--|
| | | | Satisfactorias (%) | Insatisfactorias (%) |
| Asia y el Pacífico | 24 | 46 | 96 | 4 |
| América Latina y el Caribe | 17 | 6 | 76 | 24 |
| Cercano Oriente y África del Norte | 13 | 23 | 77 | 23 |
| África oriental y meridional | 18 | 94 | 61 | 39 |
| África occidental y central | 20 | 65 | 60 | 40 |

^a Esta categoría abarca los países con ingresos bajos (de RNB per cápita inferior a USD 745), una mala situación del capital humano y una elevada vulnerabilidad económica, con arreglo a la definición de la Oficina del Alto Representante para los Países Menos Adelantados, los Países en Desarrollo sin Litoral y los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo de las Naciones Unidas.

121. El desempeño relativamente poco satisfactorio que se registra en el África subsahariana puede explicarse en parte por la dificultad del contexto y la heterogeneidad de los países del continente en relación con la situación en otras regiones. Por ejemplo, la mayor parte de los países de la región donde se están llevando a cabo operaciones del FIDA son países de bajos ingresos y se sitúan en los quintiles tercero y quinto de la evaluación de las políticas e instituciones nacionales (CPIA) que realiza el Banco Mundial.²⁴
122. En el análisis realizado sobre la cuestión del aprendizaje relacionado con el contexto nacional en el ARRI de 2008 se constató un desempeño peor en los Estados frágiles, los países en que viven los “mil millones de abajo”²⁵ y los países que han recibido puntuaciones bajas en las CPIA, tanto del África subsahariana como de otros lugares. En ese análisis se concluyó que el contexto del país, incluida su capacidad institucional, es uno de los principales factores determinantes para los buenos resultados de un proyecto, una conclusión que concuerda con las que figuran en el examen anual de la eficacia en términos de desarrollo del Banco Mundial.²⁶ Por ejemplo, se concluyó que los resultados de los países de ingresos medios, que en general tienen mejores marcos de políticas, macroeconómicos e institucionales, eran mejores que los de los países de bajos ingresos.²⁷
123. Un gran número de países del África subsahariana también se ven afectados por la relativa deficiencia de la capacidad gubernamental. Debido a la falta de instituciones de conocimientos eficaces, como sistemas nacionales de estadística,

²⁴ En las CPIA se evalúa la calidad del marco institucional y de políticas de un país. Los países se clasifican en cinco quintiles con arreglo a cuatro criterios principales: i) la gestión económica; ii) las políticas estructurales; iii) las políticas que promueven la inclusión social y la equidad, y iv) la gestión del sector público e instituciones que lo integran. Los países con las mejores calificaciones de la CPIA figuran en el primer quintil y aquellos con las peores calificaciones en el quinto quintil.

²⁵ Collier, P.: *El club de la miseria. Qué falla en los países más pobres del mundo*, Madrid: Turner, 2008. El autor argumenta que el mundo está compuesto por mil millones de personas ricas, 4 000 millones de personas que viven en países que se están desarrollando con rapidez y cuyos niveles de vida se van acercando a los de las personas ricas (aunque en estos países sigan viviendo la mayor parte de las personas extremadamente pobres del mundo), y mil millones de personas que viven en Estados “que se están rezagando y descomponiendo”. Los países en que viven estos “mil millones de abajo” suelen estar atrapados en una o más de las trampas del desarrollo: i) la que suponen los conflictos; ii) las creadas por los recursos naturales; iii) la de estar rodeados por malos vecinos, y iv) la de la mala gestión pública en un país pequeño.

²⁶ Véase el examen anual de la eficacia en términos de desarrollo de 2006 del Grupo de Evaluación Independiente del Banco Mundial.

²⁷ Véase el cuadro 15 del ARRI de 2007.

las carencias de conocimientos en los sectores agrícola y rural de esos países, que son muy heterogéneos, siguen siendo muy amplias. Como se observó en la evaluación conjunta sobre África, estas carencias en materia de conocimientos e instituciones limitan gravemente la capacidad de muchos países de África para formular y aplicar políticas favorables a los pobres en el sector del desarrollo agrícola y rural.

124. La importancia del contexto no es una conclusión nueva ni sorprendente. El hecho de que los proyectos tiendan a obtener mejores resultados en contextos más idóneos y favorables es algo fácil de intuir. Dicho esto, la complejidad del contexto en la fase de diseño o su evolución durante la etapa de ejecución no pueden utilizarse para justificar la obtención de resultados menos positivos al final del proyecto. Más bien se trata de que los equipos de diseño de los proyectos tengan en cuenta desde el principio los factores relacionados con el contexto (como la capacidad institucional insuficiente, las políticas deficientes o las condiciones climáticas difíciles) de modo que se preparen proyectos más realistas con objetivos que puedan alcanzarse. La estrategia de los proyectos también debería ajustarse durante la fase de ejecución siempre que fuera necesario para responder a cambios importantes en el contexto. Todo esto indica que los conocimientos especializados y las actividades de tipo analítico deben ser más completos, y que los recursos también deben serlo para generar los conocimientos necesarios. Las asociaciones con otras instituciones pueden contribuir a subsanar deficiencias en materia de labor analítica. Pero no bastará con establecer asociaciones, y también será necesario ampliar la capacidad en materia de actividades analíticas en el Fondo.
125. En el FIDA, la complejidad del contexto de los países no suele utilizarse como criterio para determinar la asignación de recursos administrativos. Actualmente, en el FIDA se asignan volúmenes de fondos similares por concepto de gestión del programa en el país en todos los casos: una media de USD 50 000 para la formulación de un COSOP, de USD 250 000 para el diseño de un proyecto y de USD 60 000 para la supervisión y el apoyo a la ejecución. Esto sitúa a países con niveles de desarrollo muy distintos, como China y Sierra Leona, en un mismo nivel. Además, cuando se trabaja en entornos más problemáticos se necesita que el personal tenga conocimientos especializados, experiencia y competencias de tipo más específico. En diversas evaluaciones de la OE se ha puesto de relieve el riesgo que supone asignar países complejos e importantes a miembros del personal con relativamente poca experiencia, como los profesionales asociados.
126. En vista de lo dicho hasta ahora, la administración del FIDA debería considerar la posibilidad de aplicar un enfoque más adecuado a cada caso en lo relativo a la asignación de recursos (incluidos los recursos de personal) a la formulación de COSOP y proyectos, así como a las actividades de supervisión y apoyo a la ejecución, en países con contextos complejos y difíciles (es decir, Estados frágiles, países donde viven los "mil millones de abajo" y los países que registran puntuaciones bajas en la CPIA). La aplicación de un enfoque más adecuado a cada caso permitiría que el Fondo realizara una labor analítica más profunda para subsanar las carencias de conocimientos que suele haber en esos países, y también que dedicara más atención a la supervisión y el apoyo a la ejecución para compensar la situación de deficiencia en materia de capacidad institucional. Esto contribuiría a mejorar la ejecución y acabarían obteniéndose mejores resultados. Además de subsanar las deficiencias en materia de conocimientos y políticas, las actividades analíticas son importantes para dotar de contenido a los procesos de diálogo sobre políticas del FIDA a distintos niveles.
127. Así pues, en el ARRI se plantea la cuestión de si la dirección debería emplear un enfoque más adecuado a cada caso a la hora de asignar recursos a los países con contextos más complejos, en lugar de aplicar el criterio de uniformidad que se utiliza actualmente. Esto dotaría a la División de África Oriental y Meridional y a la División de África Occidental y Central, así como a países de otras divisiones que

obtienen puntuaciones bajas en la CPIA, del nivel de recursos necesario para que en el futuro fueran más eficaces en la formulación de los COSOP, el diseño de proyectos y las actividades de supervisión y de apoyo a la ejecución.

128. La **comparación con datos externos** es importante ya que ofrece un panorama general de los resultados de las operaciones del FIDA en comparación con las de otras instituciones financieras internacionales. También permite que el FIDA centre su atención en los ámbitos donde el desempeño de la institución es comparativamente inferior (como el de la sostenibilidad en todas las regiones) y extraiga enseñanzas de las experiencias y buenas prácticas de las organizaciones que se han tenido en cuenta al hacer las comparaciones.
129. Cuando se interpretan los datos sobre el desempeño que figuran a continuación en el cuadro 10, hay que tener presentes cuatro aspectos del proceso de comparación: i) en el ARRI sólo se comparan los resultados de las operaciones del FIDA con los de las organizaciones que cuentan con entidades de evaluación independientes que reúnen sus resultados de evaluación de forma similar y ponen los datos a disposición del público (este enfoque permite hacer comparaciones que tengan más sentido por lo que se refiere al desempeño); ii) aunque las organizaciones que se comparan (el BAfD, el BAsD y el Banco Mundial) se ajustan de forma general a un modelo de operaciones similar al del FIDA²⁸, esas entidades invierten en sectores distintos de la agricultura y el desarrollo rural y tienen unos programas de trabajo anuales mucho mayores que el del FIDA; iii) en el caso de los datos que estaban a disposición del público, sólo se han utilizado los resultados de las operaciones en los sectores agrícola y rural del BAfD, el BAsD y el Banco Mundial al hacer la comparación del desempeño de esas entidades con el del FIDA, y iv) a pesar de que las entidades que se comparan aplican los mismos criterios de evaluación reconocidos internacionalmente al evaluar sus propias operaciones, puede haber diferencias en las preguntas que formulan las distintas organizaciones antes de realizar evaluaciones y puntuar cada criterio de evaluación.
130. Los datos utilizados en el cuadro 10 *infra* se han extraído del examen anual de evaluación de 2008 del BAsD y del examen anual de la eficacia en términos de desarrollo de 2008 del Banco Mundial. Los datos del BAfD se han extraído del análisis realizado específicamente en el marco de la evaluación conjunta sobre África del BAfD y el FIDA, ya que el Departamento de Evaluación de Operaciones del BAfD todavía no elabora un informe similar al ARRI, al Examen anual de evaluación ni al examen anual de la eficacia en términos de desarrollo.²⁹

²⁸ Es decir, el BAfD, el BAsD y el Banco Mundial suministran préstamos y donaciones para reducir la pobreza.

²⁹ Cabe señalar que el departamento del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD) encargado de la evaluación independiente también produce un informe anual similar al ARRI, pero este informe no se ha utilizado porque el BERD no invierte en los sectores agrícola y rural de países en desarrollo.

Cuadro 10

Comparación con datos de otras instituciones financieras (porcentaje de proyectos^a calificados como moderadamente satisfactorios o mejores)

| | <i>FIDA</i> (evaluados en 2002-2008) | <i>Banco</i> <i>Mundial</i> ^b (salida en 2003-2007) | <i>Banco Asiático de</i> <i>Desarrollo</i> ^c (aprobados en el decenio de 1990) | <i>Banco Africano</i> <i>de Desarrollo</i> |
|--|--|---|--|---|
| Resultados de los proyectos – en todo el mundo | 85 | 83 ^d | – | – |
| Tasa de éxito de los proyectos (combinación de los resultados de los proyectos y su sostenibilidad) en Asia y el Pacífico | 83 | 82 ^e | 47 ^f | – |
| Sostenibilidad en todo el mundo | 51 | 78 ^g | – | – |
| Sostenibilidad en África | 39 ^h | 40 ⁱ | – | 35 ^j |
| Resultados de los proyectos en África ^k | | | | |
| Pertinencia | 89 | – | – | 71 |
| Eficacia | 61 | – | – | 63 |
| Eficiencia | 61 | – | – | 52 |

^a Los proyectos examinados son comparables de forma general por lo que se refiere al período de ejecución.

^b Cuadro A.3 del examen anual de la eficacia en términos de desarrollo de 2008 del Banco Mundial.

^c Cuadro A.4.1 del examen anual de evaluación de 2008 del BASD.

^d Esta cifra se refiere a los resultados de los proyectos (que en el Banco Mundial se denominan “efectos”) de las operaciones en el sector agrícola y rural en todas las regiones.

^e Esta cifra abarca las operaciones en todos los sectores (no sólo las operaciones de desarrollo agrícola y rural).

^f Los resultados de los proyectos en el BASD se calculan combinando la pertinencia, la eficacia, la eficiencia y la sostenibilidad. Esta cifra se refiere a operaciones en el sector agrícola y rural.

^g Sostenibilidad en todo el mundo de las actividades de desarrollo agrícola y rural (porcentaje probable como mínimo).

^h Datos del informe provisional de la evaluación conjunta del BAfD y el FIDA.

ⁱ Esta cifra se ha tomado del examen de 2007 de la asistencia a la agricultura en el África subsahariana elaborado por el Grupo de Evaluación Independiente del Banco Mundial.

^j Datos del informe provisional de la evaluación conjunta del BAfD y el FIDA.

^k Datos del informe provisional de la evaluación conjunta del BAfD y el FIDA.

131. Del cuadro 10 pueden extraerse diversas conclusiones. La primera es que la sostenibilidad de las operaciones del FIDA, aunque haya mejorado en los últimos años, es un aspecto en el que hay que seguir trabajando. Esta conclusión no es nueva; se ha planteado repetidamente en ARRI anteriores. La segunda es que la sostenibilidad de las operaciones evaluadas de las tres entidades multilaterales importantes que intervienen en el sector de la agricultura en África (el BAfD, el FIDA y el Banco Mundial) es similar y muy inferior a las previsiones. En los últimos años el FIDA ha tomado medidas para resolver las deficiencias en esta esfera (como definir objetivos más realistas mediante un sistema riguroso de garantía de la calidad), que abarcan la elaboración de un enfoque del FIDA respecto de la sostenibilidad³⁰ con el fin de ofrecer más orientación a los miembros del personal y otros interesados. La tercera es que las tasas de éxito de las operaciones del FIDA y del Banco Mundial en Asia y el Pacífico parecen similares a primera vista. No obstante, es posible que la tasa de éxito del FIDA en Asia y el Pacífico sea mejor que la del Banco Mundial, ya que los datos del cuadro 10 correspondientes al Banco Mundial abarcan evaluaciones de operaciones en otros sectores (como la infraestructura y el transporte), en los que en el pasado generalmente se obtuvieron mejores resultados que en los sectores agrícola y rural. La cuarta es que la tasa de éxito de las operaciones del FIDA es mejor que la del BASD, y que la pertinencia y eficiencia son mejores que las del BAfD.

³⁰ Este enfoque se examinó con los Estados Miembros durante la Consulta sobre la Octava Reposición de los Recursos del FIDA (documento REPL.VIII/3/R.3).

Recuadro 8

Puntos clave del análisis de proyectos y de las comparaciones de datos de 2002-2008

- El análisis de los resultados de los proyectos con arreglo a las fechas de entrada en vigor muestra que los resultados de los proyectos más recientes suelen ser más satisfactorios que los correspondientes a la anterior generación de operaciones. Esto confirma la hipótesis que figuraba en los dos últimos ARRI.
- Los niveles satisfactorios de resultados y sostenibilidad de los proyectos están más estrechamente relacionados con el desempeño satisfactorio de los gobiernos que con el desempeño del FIDA.
- Aproximadamente la mitad de los proyectos apoyados por el FIDA resultaron ser eficaces y con una buena probabilidad de sostenibilidad.
- El nivel de realizaciones generales de los proyectos en el África subsahariana es relativamente inferior al de las operaciones apoyadas por el FIDA en otras regiones. Esto indica la necesidad de que la dirección siga realizando esfuerzos concertados y asigne más recursos al África subsahariana para analizar las cuestiones de contexto en la formulación de los COSOP y en el diseño de los proyectos, así como para las cuestiones de supervisión y apoyo a la ejecución.
- Los resultados de los proyectos de las operaciones del FIDA son aproximadamente iguales a los de las operaciones del Banco Mundial en el sector agrícola y rural. Los resultados en materia de sostenibilidad de los proyectos financiados por el FIDA no son tan buenos, aunque durante los últimos años han ido mejorando. La pertinencia y la eficiencia de los proyectos financiados por el FIDA son mejores que en los proyectos del BAsD, y la tasa de éxito es considerablemente mejor que la del BAsD.

VI. Cuestiones de aprendizaje

132. Para contribuir al aprendizaje, y según lo acordado con la Junta Ejecutiva en diciembre de 2008, en el ARRI de este año se examinan con mayor detalle dos temas importantes para la eficacia del FIDA en términos de desarrollo: i) el acceso a los mercados, y ii) los RNMA. La presente sección se ha preparado tras examinar informes de evaluación de la OE, celebrar consultas con la dirección del FIDA y personal del Departamento de Administración de Programas y de otras dependencias de la organización, y después de estudiar algunos documentos del dominio público. También se ha recibido información en dos talleres internos de capacitación sobre esos dos temas celebrados con personal del FIDA y otros interesados. La labor sobre el acceso a los mercados se ha beneficiado considerablemente de la colaboración con la División de Comercio y Mercados de la FAO. Miembros del personal del Centro de Inversiones, de la División de Comercio y Mercados y de la División de Medio Ambiente, Cambio Climático y Bioenergía de la FAO participaron activamente en los talleres mencionados.

A. Acceso a los mercados

133. El FIDA y otras entidades dedicadas al desarrollo reconocen de forma general que mejorar el acceso de la población rural pobre a los mercados es un ingrediente esencial para la reducción de la pobreza a largo plazo. No obstante, en el ámbito del desarrollo mejorar el acceso a los mercados es una de las tareas más difíciles y en la que las operaciones del FIDA han obtenido resultados deficientes en el pasado. Así pues, quizá no es sorprendente que en el ARRI del año pasado se identificara el acceso a los mercados como una esfera en la que deben mejorarse los proyectos y programas apoyados por el FIDA.

Definiciones y contexto

134. El acceso a los mercados por parte de los agricultores pobres depende de un conjunto **complejo** de condiciones que tienen relación con la tecnología de producción, la infraestructura de transporte y la coordinación de diversas actividades como la financiación rural, el suministro de insumos y las actividades de elaboración y comercialización. En una gran parte del mundo, estas actividades tienen que mantenerse en el contexto de mercados que con frecuencia son inestables e imprevisibles. Además, en algunos países donde no es posible confiar

en la ley para hacer cumplir los contratos, los problemas que resultan de esa situación suelen hacer que el sector privado desista de realizar las inversiones necesarias para vincular a los productores rurales con los mercados urbanos. En lugares con agroindustrias privadas más desarrolladas, los productores pobres suelen tener problemas para competir con los productores de más envergadura y tienen que afrontar precios desfavorables debido a que carecen de poder de negociación, a que sus costos de transacción son elevados y a que les resulta difícil cumplir las normas de calidad.

135. Hay mercados en muchos **niveles distintos** (a nivel de aldea, de núcleos urbanos pequeños, de núcleos urbanos importantes, regional e internacional). Para la población rural pobre el acceso a los mercados más importantes es particularmente difícil, pero ello ofrece las mayores posibilidades de obtener beneficios y puede impulsar el crecimiento de la economía local gracias a efectos multiplicadores. Las oportunidades de mercado dependen de las zonas en que viven los pobres y de la forma en que esas zonas están conectadas económica y geográficamente con el conjunto de la economía. Estas oportunidades también dependen de la economía en su conjunto: los niveles nacionales de ingreso, el grado de urbanización y el desarrollo de la infraestructura rural, las tasas de alfabetización, los vínculos con la economía mundial, la función del gobierno en la economía y la medida en que las instituciones formales e informales crean un entorno propicio para las inversiones del sector privado. Estos criterios varían enormemente en los lugares donde viven los beneficiarios-objetivo del FIDA.
136. Aunque en esta esfera la atención se centra en los mercados de insumos y productos relacionados con la agricultura, es importante no olvidar los mercados de trabajo y los conocimientos especializados necesarios para obtener empleo, tanto en las propias zonas rurales como mediante la migración hacia zonas urbanas.

Conclusiones de la evaluación

137. En las evaluaciones anteriores de los resultados de proyectos y programas en relación con el acceso a los mercados se ponen de relieve diversas explicaciones de las deficiencias en esta esfera, que tienen cierto grado de relación o abarcan una o más de las cuestiones que figuran a continuación:
- **Falta de un objetivo explícito.** En muchos COSOP y proyectos anteriores, el acceso a los mercados simplemente no estaba entre los objetivos importantes y por consiguiente los componentes destinados a atender esa cuestión no formaban parte del diseño de los proyectos. Los objetivos relacionados con la seguridad alimentaria, la producción agrícola y la satisfacción de otras necesidades básicas solían ser la principal prioridad. Es posible argumentar que alcanzar estos objetivos constituye la base en que fundar estrategias más centradas en el comercio en fases posteriores del proceso de desarrollo rural, como se puso de manifiesto en la EPP de Malí.
 - **Zonas con poco potencial.** Los proyectos suelen estar situados en zonas con relativamente poco potencial comercial, donde las tentativas de facilitar el acceso a los mercados (si los hay) nunca tuvieron demasiadas posibilidades de éxito. Esto ocurre especialmente en regiones remotas y poco fértiles, en particular en el África subsahariana.
 - **Enfoque parcial.** Entre los proyectos que se ocupaban explícitamente de cuestiones de comercialización, había muchos que sólo abordaban algunas de las limitaciones del acceso a los mercados, ya fuera por una falta de visión o por falta de recursos. Así pues, a pesar de que se prestara apoyo a los caminos, la infraestructura de mercados, las actividades de elaboración o la información sobre mercados, por ejemplo, estas iniciativas no bastaban para producir un impacto.

- **Falta de atención a la demanda.** En el caso de muchos proyectos orientados a la producción hay pocas muestras de que durante la fase de diseño se intentara seriamente analizar la posible demanda para el excedente de la producción, quién lo compraría o qué mercados podrían absorberlo. Ha habido ocasiones en que los buenos resultados de los proyectos en cuanto a la generación de excedentes han causado problemas de oferta excesiva. Por ejemplo, al diseñar el Proyecto de Ordenación de la Agricultura y el Medio Ambiente en Kagera, en Tanzania, no se formuló una estrategia clara para atender las cuestiones de comercialización. El incremento resultante de la producción de bananas generó excedentes que hicieron disminuir los precios de mercado de ese producto.
138. No todos los proyectos obtuvieron resultados deficientes en cuanto a su impacto en el acceso a los mercados. También hubo casos positivos.
- **Caminos.** Las inversiones en caminos (principalmente en caminos secundarios más que en carreteras generales) han sido desde hace tiempo una de las características de los proyectos financiados por el FIDA y son una forma de mejorar el acceso tanto a los mercados de insumos como a los de productos. El elevado costo del transporte suele ser un obstáculo importante para el acceso a los mercados y el desarrollo del sector privado, especialmente en el África subsahariana (como se pone de relieve en la evaluación conjunta sobre África). En algunos casos, los caminos bastan para generar efectos importantes en el acceso a los mercados, pero normalmente es necesario que a ambos extremos de los caminos existan condiciones previas favorables de oferta y demanda.
 - **Cadenas de valor y vinculación con los mercados.** Aunque en muchos proyectos se prestó relativamente poca atención a las cuestiones relacionadas con los mercados, en algunos proyectos recientes se ha adoptado un enfoque más general de las cadenas de valor y la vinculación con los mercados, prestando mucha más atención a la demanda del mercado y a las instituciones e interesados imprescindibles para vincular a los productores con el mercado. En general, el impacto en el acceso a los mercados de los proyectos en que se adoptó ese enfoque fue mayor que el de los proyectos que se centraron exclusivamente en la seguridad alimentaria y bienes básicos para la supervivencia.
 - **Contexto nacional.** No obstante, la diferencia en cuanto al impacto también debe entenderse en relación con el contexto en el país. Así pues, con unas pocas excepciones, los proyectos más orientados a los mercados se concentran en regiones con mercados internos más importantes y accesibles donde los bienes básicos para la supervivencia ya están más desarrollados (por ejemplo, en América Latina y en algunas partes de Europa oriental y central). Los proyectos menos orientados a los mercados se observan en países con mercados más débiles y donde la seguridad alimentaria es más precaria (por ejemplo, en los países del Sahel).
139. Las conclusiones de la evaluación examinadas en el párrafo 137 se refieren principalmente a proyectos diseñados en el decenio de 1990, cuando la atención a los medios de vida sostenibles y los enfoques de desarrollo impulsados por la comunidad dejaban poco espacio para proyectos que se centraran en cuestiones comerciales. Actualmente esta situación ha cambiado a consecuencia del importante cambio de dirección del FIDA y otros organismos, que ahora se orientan más a enfoques relativos a las cadenas de valor y al desarrollo del sector privado. El apoyo a la producción comercial y la mejora de la comercialización y de la participación del sector privado se consideran objetivos estratégicos en la mayor parte de los COSOP elaborados durante los dos o tres últimos años, y el elemento

de la cadena de valor figura ahora en la mitad de los proyectos.³¹ Además, esto no es válido únicamente para los países de ingresos medios, sino que también lo es para los países más pobres. Por ejemplo, actualmente muchos proyectos apoyados por el FIDA en el África subsahariana se centran en aumentar la competitividad comercial de subsectores agrícolas concretos en los que participan los pequeños agricultores.

140. La Estrategia del FIDA para el desarrollo del sector privado y la asociación con él de 2005 ha tenido influencia por lo que respecta al acceso a los mercados. En ella se declara que el FIDA “prestará asistencia a los operadores del sector privado que ofrezcan mejores oportunidades de generación de ingresos a su grupo-objetivo, o establecerá asociaciones con ellos” (EB 2005/84/R.4/Rev.1, párrafo 7). En cuanto a los productos básicos que son importantes para los pequeños agricultores, se pone de relieve el compromiso de resolver las restricciones a lo largo de toda la cadena de valor y no solamente las que se producen en el lado de los agricultores.

Ampliar el acceso a los mercados

141. Los obstáculos que impiden ampliar el acceso de la población rural pobre a los mercados son descomunales y no existe una solución rápida para ello. Aunque el FIDA va por buen camino, cuenta con recursos limitados y, al igual que otros donantes y gobiernos, se ve ante la difícil tarea de tener que seleccionar los obstáculos en que debe centrarse y determinar una posible secuencia óptima de medidas para afrontarlos. Hasta cierto punto, la limitación de recursos de los donantes y gobiernos puede superarse mediante una mejor coordinación entre los donantes, la movilización eficaz de la financiación del sector privado y una mayor solidez de las asociaciones con los gobiernos y otras organizaciones locales. En colaboración con distintos agentes o asociados que se especialicen en los aspectos de la cadena de valor en que tengan mayor experiencia, pueden lograrse sinergias que permitan reducir el costo que supone la consecución de resultados concretos en materia de acceso a los mercados.
142. Sin embargo, el hecho de prestar atención especial al acceso a los mercados de cara a las limitaciones de recursos puede dar lugar a disyuntivas difíciles en cuanto a la focalización en la pobreza (como se hace constar en el examen anual de los resultados de la cartera relativo a 2007-2008 realizado por el Departamento de Administración de Programas), que a menudo obligan a elegir entre el desarrollo de cadenas de valor de productos básicos en zonas de potencial elevado y la necesidad de abordar la pobreza en zonas remotas con pocas posibilidades de promover el acceso a los mercados. Una disyuntiva similar ocurre cuando debe favorecerse la atención específica a las necesidades inmediatas de los miembros más desamparados de una comunidad a expensas de las necesidades de quienes poseen un mayor potencial comercial. Los primeros suelen carecer de los conocimientos técnicos y los recursos necesarios para emprender actividades de producción comercial y participar en grupos de productores, y el sector agroindustrial por lo general se muestra poco dispuesto a realizar transacciones con ellos. No obstante, a largo plazo, los agricultores más avanzados pueden contribuir más al desarrollo de la economía local.

³¹ Con arreglo al examen anual de los resultados de la cartera relativo a 2007-2008 del Departamento de Administración de Programas.

Recuadro 9

Conclusiones clave sobre el acceso a los mercados derivadas del taller con el personal del FIDA

- Actualmente, el enfoque sobre acceso a los mercados y análisis de las cadenas de valor es más sistemático y específico que en el pasado. Los diseños de los proyectos aprobados en los últimos años son muy distintos de los relativos a los proyectos que han sido objeto de evaluaciones finales hasta la fecha.
- Si bien las asociaciones con el sector privado y otros organismos de desarrollo son importantes, su establecimiento puede resultar difícil. El FIDA necesita desarrollar modelos más efectivos para trabajar junto con el sector privado, forjar asociaciones público-privadas y colaborar con otras organizaciones internacionales.
- Hacen falta instrumentos de financiación más flexibles y diversificados, como la concesión de préstamos al sector privado. Los instrumentos tradicionales restringen las posibilidades del FIDA de hacer frente a los obstáculos de las cadenas de valor, especialmente los que trascienden el ámbito de las fincas, por ejemplo las limitaciones financieras de los empresarios de mayor entidad de cuyas actividades tal vez dependan las personas pobres para obtener insumos agrícolas y servicios de comercialización y elaboración.
- Las políticas gubernamentales son importantes para configurar las oportunidades y limitaciones de mercado. También lo es el diálogo sobre políticas, y aunque el FIDA pueda influir sólo en cierta medida en las políticas, necesita generar una mayor comprensión de cómo éstas pueden afectar a los resultados de un proyecto.
- La disyuntiva entre la focalización en la población pobre y la comercialización de los productos es motivo de preocupación, pero es posible abordar esta cuestión mediante un análisis más profundo de las necesidades de la población pobre, la utilización de redes de seguridad social y la provisión a los pobres de las competencias necesarias para acceder a los mercados laborales.

143. Mirando al futuro, es posible definir cinco esferas prioritarias para el FIDA:

- **Comprender las cadenas de valor.** Cada cadena de valor requiere un enfoque diferente, además de un análisis detallado de los obstáculos a fin de definir y materializar las oportunidades para la población pobre.
- **Diversificar los enfoques sobre servicios financieros rurales.** La política más reciente del FIDA en materia de financiación rural prevé la posibilidad de tratar las limitaciones financieras a lo largo de toda la cadena de valor (es decir, no sólo a nivel de la finca). Sin embargo, en la práctica los instrumentos crediticios siguen siendo poco flexibles —hace falta una mayor diversidad—.
- **Innovar.** Los proyectos más innovadores en la esfera de la financiación rural se hallan en Europa oriental³². Está claro que se precisan enfoques innovadores también en los países más pobres. Es importante extraer enseñanzas de estos nuevos planteamientos, a fin de comprender lo que surte efecto y lo que no funciona y la manera de mejorar y reproducir este tipo de instrumentos.
- **Ocuparse de las asociaciones y las políticas.** El éxito de la aplicación de las innovaciones, así como del desarrollo del sector privado en general, depende de la eficacia de las asociaciones entre diversos agentes de desarrollo. Las asociaciones público-privadas revisten particular relevancia. El FIDA puede contribuir como intermediario de estas asociaciones, pero hay que perfeccionar aún más los instrumentos, mecanismos y modelos necesarios para ello.
- **Compartir conocimientos.** Es fundamental compartir en el FIDA y fuera de la institución los conocimientos y la experiencia relacionados con iniciativas sobre acceso a los mercados, especialmente allí donde los mercados están menos desarrollados y las intervenciones orientadas al mercado están aún en ciernes.

³² Con el apoyo de la Iniciativa del FIDA para la integración de innovaciones (IMI).

B. Recursos naturales y medio ambiente

144. En las evaluaciones realizadas desde 2002 de los proyectos financiados por el FIDA, los RNMA se califican sistemáticamente como una de las esferas de impacto más débiles. En el mismo período, se ha hecho mucho más palpable la amenaza que supone el cambio climático para los recursos naturales de los que depende la población rural pobre. El FIDA ha tomado medidas ante este desafío y está firmemente decidido a no cesar en ello. En diciembre de 2008, se publicaron en un boletín del Presidente unos nuevos procedimientos para la evaluación ambiental y social, los cuales se presentaron a la Junta Ejecutiva en abril de 2009. Entre los nuevos elementos de los procedimientos figuran la introducción de evaluaciones ambientales estratégicas durante la elaboración de los COSOP; una mayor atención a las cuestiones sociales y a problemas como cambio climático y desertificación; mecanismos de financiación innovadores, por ejemplo los mercados de ecosistemas; las asociaciones estratégicas, y la maximización de las oportunidades ambientales a nivel local y mundial. En 2004 se estableció la Dependencia del FIDA para el Fondo para el Medio Ambiente Mundial, que en 2008 pasó a denominarse Dependencia de Medio Ambiente Mundial y Cambio Climático, de conformidad con un mandato ampliado conexas³³. Próximamente, poniendo en práctica las recomendaciones relativas a la Octava Reposición de los Recursos del FIDA, se elaborará una política sobre RNMA, junto con una estrategia sobre cambio climático.

Definición y antecedentes

145. La esfera de impacto relativa a los RNMA presenta dos características bien diferenciadas. La primera es su amplitud y diversidad. El concepto de medio ambiente encierra una gama sumamente amplia de condiciones y circunstancias físicas (aire, agua, tierra y zonas edificadas) y biológicas (animales, plantas y microbios) que complementan o determinan la vida y los medios de vida³⁴. El manejo de los recursos naturales abarca una variedad igualmente amplia de actividades y recursos: agua, tierra, pesca, suelos, pastizales, bosques y vida silvestre.
146. La segunda característica se refiere al modo en que esta esfera engloba una agenda para “no perjudicar” (efectos negativos) y otra para “beneficiar” (efectos positivos). Buena parte del debate y la evaluación sobre medio ambiente se ha centrado en cómo evitar o mitigar los daños ecológicos que se relacionan con el crecimiento económico y el desarrollo. El FIDA es una de las pocas organizaciones que asigna un papel prominente también a la agenda positiva, es decir, mejorar el manejo de los recursos naturales³⁵. Ahora bien, la agenda destinada a evitar efectos perjudiciales ha estado muy presente incluso en el caso del FIDA y ha tenido consecuencias que se examinan a continuación.
147. Una cuestión que preocupa al FIDA es el hecho de que la agricultura, en particular las prácticas modernas, no es de por sí “ecológica”. La expansión agrícola ocasiona casi siempre una transformación del hábitat y la pérdida de biodiversidad. Por lo general, la intensificación de la agricultura conlleva cantidades crecientes de insumos de energía, fertilizantes, plaguicidas y otras sustancias químicas. Estos elementos, sumados a las vastas extensiones de tierras interesadas, convierten a la agricultura en un factor decisivo para el cambio climático.

³³ Entre otras cosas, el mandato ampliado consiste en promover actividades de adaptación y mitigación en las carteras del FIDA en los países y otras iniciativas relacionadas con el cambio climático, así como facilitar el diálogo técnico con la Secretaría de la Convención Marco sobre el Cambio Climático de las Naciones Unidas sobre asuntos operativos.

³⁴ Algunas definiciones incluyen también el conjunto de condiciones sociales y culturales que afectan a la naturaleza de un individuo o comunidad.

³⁵ Por ejemplo, los proyectos evaluados por la OE desde 2002 incluyen inversiones en gestión mejorada de los pastizales, estabilización de dunas de arena, forestación, manejo y rehabilitación de bosques, zonas marinas protegidas, prácticas agrícolas orgánicas, manejo integrado de plagas, conservación de suelos y agua, rehabilitación de tierras y cocinas mejoradas.

148. Otra cuestión es el papel cada vez más preponderante del cambio climático. Debido a su elevado relieve político y público, se tiende a considerar como un problema ambiental por separado, o incluso como **el** problema ambiental. Este hecho repercute en el modo en que se tratan los RNMA en términos más generales.
149. Aunque el FIDA ha financiado, y sigue haciéndolo, una gran variedad de inversiones en la esfera de los RNMA, no es fácil obtener datos exactos sobre el volumen y la distribución de estas inversiones. No obstante, los datos arrojados por el Sistema de Gestión de la Cartera de Proyectos (SGCP) indican que el valor de ese tipo de actividades, que en efectivo se mantiene más o menos constante, está disminuyendo en términos reales y relativos.

Conclusiones de las evaluaciones

150. Los resultados relativamente insatisfactorios de la esfera de impacto sobre RNMA registrados en cada ARRI desde 2002, así como en la evaluación externa independiente de 2005, están corroborados por los tres últimos exámenes anuales de los resultados de la cartera de proyectos. Aún así, hay un número apreciable de componentes y proyectos satisfactorios en esta esfera, que por lo general se refieren a proyectos en los que las cuestiones relacionadas con los RNMA se abordaron específica y sustancialmente durante el diseño y la ejecución, y en contextos institucionales más favorables.
151. Se han observado dos tipos de deficiencias en los proyectos que se han calificado de insatisfactorios en cuanto a RNMA. El primero se da en proyectos en que los riesgos o las oportunidades en materia de RNMA se pasaron por alto o no se trataron suficientemente. Hay casos típicos de impacto ambiental negativo asociado con las actividades de los proyectos: agotamiento del agua subterránea, explotación de la leña, pastoreo excesivo o uso de plaguicidas. Estos efectos negativos apuntan a las deficiencias de las evaluaciones ambientales durante el diseño y la supervisión. En otros casos, se criticaron los proyectos por no haber logrado abordar las principales cuestiones relacionadas con los RNMA que influyen en la sostenibilidad a largo plazo, como la protección de las cuencas hidrográficas, el cultivo en laderas escarpadas, o la ocupación de los bosques.
152. Estas constataciones parecen indicar la necesidad de mejorar tanto la evaluación ambiental como el orden de prioridad de las cuestiones relativas a los RNMA en el ámbito del diseño y la ejecución de los proyectos. Sin embargo, con esto no debe entenderse que esas cuestiones han de tratarse necesariamente en todos los proyectos. Algunas de las omisiones que se acaban de citar fueron en realidad descuidos que deberían ser menos probables gracias a los nuevos procedimientos para la evaluación ambiental y social. Ahora bien, en otros casos, las omisiones fueron fruto de las decisiones adoptadas durante el diseño para mantener un equilibrio entre las prioridades en materia de desarrollo, los recursos financieros y la posibilidad de lograr una contribución apreciable. Sencillamente, algunas cuestiones relacionadas con los RNMA son demasiado amplias, prolongadas y complejas para que puedan tratarse en el marco de los programas apoyados por el FIDA. Al igual que en el caso de externalidades negativas (como el pastoreo excesivo a raíz de un mayor número de cabezas de ganado), lo importante es determinar explícitamente tales decisiones y disyuntivas durante el diseño, la evaluación *ex ante* y la aprobación de un proyecto.
153. El segundo tipo de deficiencia se observó en los casos en que los resultados de los componentes de RNMA de los proyectos no se produjeron según lo previsto. En ocasiones se trató de componentes menores que no habían recibido la debida prioridad en el diseño y la ejecución. A menudo, la necesidad de medidas a largo plazo para resolver los problemas de RNMA hace que los beneficiarios y el personal de un programa muestren menos interés en las inversiones inmediatas de tiempo y personal que hacen falta. Los componentes que arrojan beneficios más inmediatos suelen tener prioridad.

154. No obstante, también hay varios proyectos en los que no tuvieron éxito componentes importantes de RNMA, como la gestión de pastizales, la estabilización de dunas de arena y el manejo de cuencas hidrográficas. En la mayoría de los casos es posible atribuir este fracaso a un diseño inadecuado. Como se ha dicho, muchas cuestiones relativas a los RNMA son complejas desde el punto de vista social y son empresas a largo plazo y de gran alcance en las que influyen las políticas. Algunas mejoras en esta esfera —por ejemplo, el manejo de recursos de propiedad común— requieren el respaldo a nuevas instituciones si se han de conseguir beneficios duraderos. Con frecuencia ello entraña la modificación de los derechos de propiedad y un equilibrio entre costos y beneficios a nivel individual, comunitario y gubernamental. Estas cuestiones no pueden abordarse eficazmente en el marco de proyectos relativamente pequeños, locales y de corta duración que no pueden igualar su escala y complejidad. En suma, aun cuando se fijen las debidas prioridades, resulta difícil concebir y ejecutar iniciativas en materia de RNMA que sean sostenibles y acertadas desde el punto de vista técnico, económico y social. Es fundamental realizar un diseño cuidadoso y obrar con realismo.
155. Los estudios de evaluación de otras organizaciones multilaterales y bilaterales contienen constataciones pertinentes para el FIDA. A continuación se exponen las principales enseñanzas a este respecto:
- **Disparidad entre las prioridades de política y la práctica.** El hecho de que en las políticas se asigne gran prioridad a las cuestiones ambientales no garantiza la prioridad de su ejecución o la integración sistemática de tales cuestiones.
 - **Más éxito con actividades dirigidas a no perjudicar que a beneficiar.** La mayor parte de las organizaciones han tenido más éxito tratando el medio ambiente en función de los riesgos que deben evitarse o gestionarse en lugar de considerarlo una oportunidad de desarrollo o un requisito de la reducción sostenible de la pobreza.
 - **Obstáculos externos a las actividades en materia de RNMA.** Frecuentemente, el grado de demanda, compromiso, comprensión y capacidad institucional entre los asociados y los beneficiarios es limitado. La reducción inmediata de la pobreza es prioritaria, lo cual es comprensible.
 - **Obstáculos internos a la incorporación de los RNMA.** Entre ellos figuran prioridades opuestas y la insuficiencia de personal y competencias técnicas. Es preciso reconocer y abordar los obstáculos tanto externos como internos.
156. Las conclusiones muy semejantes de los estudios de evaluación realizados por una variedad de organismos de desarrollo a partir de los años noventa hasta el día de hoy, indican que la consecución de mejores resultados en esta esfera supone un desafío extraordinario. Algunas medidas para superarlo estriban en considerar el medio ambiente un pilar fundamental de todo análisis y aprobación de proyectos, programas y políticas, mejorar los objetivos, el SyE y las medidas complementarias en materia ambiental, y potenciar los conocimientos y el apoyo en favor del personal de los programas.

Recuadro 10

Conclusiones clave sobre RNMA derivadas del taller con el personal del FIDA

- El FIDA necesita la nueva política sobre RNMA como orientación sobre este asunto de interés prioritario. La política debería ocuparse, entre otras cosas, del posible conflicto entre apoyo a la intensificación de la agricultura, sostenibilidad ambiental y cambio climático.
- Los proyectos financiados por el FIDA suelen tener una duración y escala limitadas, y centrarse en los ministerios de agricultura. La consecución de resultados en la esfera de los RNMA en mayor escala requiere un conjunto más amplio de asociaciones y la participación efectiva en la esfera normativa.
- Las evaluaciones ambientales estratégicas y la colaboración con los gobiernos prestatarios en cuestiones relacionadas con los RNMA son elementos fundamentales de la formulación de los COSOP.
- Hacen falta más recursos y personal para llevar a cabo la labor analítica de los RNMA durante el diseño, la evaluación *ex ante* y la supervisión. Debería considerarse la posibilidad de instituir un servicio central de asistencia sobre RNMA o designar a personal encargado de RNMA a nivel regional.
- Si bien el cambio climático no modifica la prioridad (reducir la pobreza) o el mandato del FIDA, es un multiplicador de las amenazas. Otros problemas relacionados con los RNMA permanecerán invariados o se verán exacerbados.
- El FIDA necesita una única política amplia sobre RNMA que incluya el cambio climático y esté profundamente impulsada por éste. Como consecuencia de esta política debería formularse una estrategia sobre cambio climático (que prevea diferentes hipótesis).

Mejorar los resultados en materia de RNMA

157. Es un hecho ampliamente reconocido que en el pasado el FIDA ha obtenido resultados desiguales en esta esfera. En términos generales, la mayoría de los proyectos financiados por el Fondo, aunque no todos, han logrado evitar efectos perjudiciales en el medio ambiente. Es más importante el hecho de que, si se exceptúan la conservación de suelos y agua y la gestión forestal comunitaria, el FIDA no ha tenido mucho éxito en producir efectos ambientales positivos a escala más amplia. Ahora bien, el FIDA no es un caso aislado.
158. En los últimos años, el FIDA ha adoptado medidas muy importantes para mejorar sus resultados respecto de los RNMA, algunas de las cuales se mencionan en estas páginas (véase el párrafo 144). Es muy pronto para determinar si los nuevos procedimientos para la evaluación ambiental y social, las iniciativas destinadas a mejorar los resultados de la cartera de proyectos en general y la renovada prioridad atribuida en las políticas a los RNMA y al cambio climático mejorarán de forma apreciable los resultados en esa esfera de los programas financiados por el FIDA³⁶. Sin embargo, los datos de las evaluaciones del FIDA y otras entidades dan a entender que unas políticas o procedimientos nuevos por sí solos serán insuficientes.
159. La experiencia indica que los problemas cobran fuerza en una organización si su relevancia es demostrable; si al tratarlos se actúa en consonancia con otras prioridades importantes e incentivos institucionales; si es posible, y de hecho se logra, gestionarlos eficazmente, y si se les destinan recursos suficientes. La nueva política en marcha debería realzar el papel de los RNMA en el seno del FIDA, pero

³⁶ Aunque los ocho COSOP presentados a la Junta Ejecutiva en diciembre de 2007 y abril de 2008 abordan los problemas relacionados con el cambio climático en cada contexto nacional, no ha habido datos concretos sobre si los cambios recientes han repercutido aún en los proyectos aprobados por la Junta en 2008. Al igual que en años anteriores, la mayoría de ellos no presentan componentes específicos de manejo de RNMA; por lo general incluyen el término "sostenible" para referirse a la sostenibilidad institucional y financiera, y están clasificados en la categoría ambiental B por considerarse que es poco probable que tengan un impacto negativo importante en el medio ambiente. No obstante, se dan casos de proyectos con componentes innovadores de manejo del medio ambiente y los recursos naturales.

los datos indican que esto no será suficiente. La escasa demanda de los prestatarios y beneficiarios, la contraposición de prioridades e incentivos y la limitación de recursos financieros y de personal dificultarán un cambio concreto.

160. Es recomendable que la dirección considere tres medidas en la preparación de la política de RNMA que se presentará a la Junta Ejecutiva, a saber:
- la nueva política debería ir acompañada de directrices para su aplicación, que habrán de incluir objetivos y bases de referencia claros y mensurables; un presupuesto para recursos financieros y de personal adicionales y herramientas para la toma de decisiones e instrumentos financieros diferenciados;
 - el Departamento de Administración de Programas debería preparar un informe anual sobre la aplicación de la política y someterlo al examen de la Junta Ejecutiva en el ámbito de los informes que la dirección presenta periódicamente acerca de la aplicación de las políticas (por ejemplo, la política de actuación del FIDA en relación con los pueblos indígenas), y
 - uno de los principales componentes obligatorios de determinados COSOP y propuestas de préstamo y donación debe ser el análisis de los riesgos y oportunidades en relación con los RNMA.
161. El FIDA asigna, acertadamente, enorme importancia a la cuestión del cambio climático, lo que indudablemente justifica la presente propuesta de elaborar una estrategia por separado sobre este tema. Sin embargo, existen argumentos a favor y en contra del hecho de tratar el cambio climático como una prioridad separada. Las experiencias anteriores en materia tanto de medio ambiente como de género indican que separar las cosas no es el mejor camino a seguir, pero del mismo modo que la incorporación y asimilación en el FIDA y en los países prestatarios plantea todo un desafío. También será importante asegurar que la creciente atención prestada a las cuestiones climáticas fortalezca, en lugar de reducir, la atención a la esfera de los RNMA en términos más generales.
162. Es preciso además tener en cuenta otras dos medidas:
- la nueva política de RNMA debe incluir el cambio climático y, como consecuencia de esta política general, habrá que formular una estrategia sobre cambio climático, y
 - la preparación de la política de RNMA, las directrices para su aplicación y la estrategia sobre cambio climático debe correr a cargo de un solo equipo, o de equipos integrados parcialmente por los mismos miembros, bajo un coordinador único.

VII. Revisión del ARRI

163. El ARRI se elaboró por primera vez en 2003, a raíz de la recomendación contenida en el Plan de Acción (2000-2002) de que la OE produjese una sinopsis sistemática de los resultados y el impacto de las actividades del Fondo basada en las evaluaciones que efectúa cada año. La elaboración del ARRI se consagraba asimismo en la política de evaluación aprobada por la Junta Ejecutiva en abril de 2003.
164. En el primer ARRI se proporcionó una síntesis de las evaluaciones individuales de 10 proyectos efectuadas en 2002, cuya estructura se basaba en el nuevo marco metodológico para la evaluación de proyectos adoptado ese mismo año. Por primera vez, se aportó una panorámica crítica y multidimensional de los resultados conseguidos por los proyectos apoyados por el FIDA en todas las regiones. Desde entonces, el ARRI ha evolucionado, en particular por su mayor hincapié en el aprendizaje. A partir de 2007, se introdujeron dos temas de aprendizaje, respectivamente sobre el establecimiento de bases de referencia internas y en relación con otras organizaciones, y la realización de algunos análisis de las

conclusiones de evaluación sobre los proyectos examinados desde 2002. En los últimos años, también se han incluido en el documento las conclusiones fundamentales de las EPP y las evaluaciones a nivel institucional.

165. El FIDA ha experimentado varios cambios desde que se adoptara el ARRI en 2003. Por ejemplo, el Fondo cuenta ahora con un nuevo modelo operativo en que los programas en los países se consideran la principal "unidad de cuenta", en lugar de los proyectos de inversión individuales. Desde 2007, el FIDA se ocupa directamente de sus actividades de supervisión y apoyo a la ejecución. También se han producido cambios en los sistemas de autoevaluación y de evaluación independiente del Fondo. La OE adoptó un nuevo manual de evaluación en 2008, y actualmente el sistema de autoevaluación proporciona una evaluación cada más fiable mediante la gestión del desempeño.
166. Hasta la fecha se han producido siete ediciones del ARRI, por lo que se consideró oportuno reflexionar sobre la estructura y el contenido del documento a fin de que su función siga siendo fundamental en la promoción de la responsabilización y el aprendizaje para el FIDA y sus órganos rectores, y la comunidad de desarrollo en general. En consecuencia, en los párrafos siguientes se formulan una serie de propuestas sobre las nuevas características que podrían introducirse en las próximas ediciones del documento, a fin de que la Junta las examine. Las propuestas se basan en la evolución experimentada por el Fondo en los últimos años, al igual que en las mejores prácticas adoptadas por otras organizaciones de desarrollo en la elaboración de informes del mismo tenor.
167. Más concretamente, a continuación se ofrece un esquema de los informes similares al ARRI de otros bancos multilaterales de desarrollo que la OE tomó en consideración para incorporar las buenas prácticas que podrían aplicarse en los próximos ARRI. Hay que destacar que ninguna otra organización de las Naciones Unidas dispone de un documento análogo al ARRI³⁷:
- Banco Asiático de Desarrollo examen anual de evaluación
 - Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD) informe anual general de evaluación
 - Banco Mundial examen anual de la eficacia en términos de desarrollo

168. Los exámenes anuales mencionados preparados por oficinas de evaluación independiente contienen una variedad de elementos. Todos incluyen un análisis de los resultados conseguidos por los proyectos en el tiempo, y dos de ellos comprenden una evaluación detallada de un tema particular. En el caso del BASD, la sección temática relativa a 2009 abarcará la experiencia adquirida en el sector del transporte. En cuanto al Banco Mundial, el tema del año pasado se refirió a los bienes públicos mundiales. En los documentos tanto del Banco Mundial como del BERD se comparan las calificaciones de la evaluación independiente y de la autoevaluación. Los exámenes del BASD y el BERD proporcionan una síntesis de las conclusiones de todas las evaluaciones realizadas en el año.
169. Un rasgo que diferencia el ARRI de los exámenes del BASD y el Banco Mundial es el equilibrio entre el examen de los resultados y las conclusiones generales de evaluación, y la evaluación detallada de un tema de aprendizaje específico. Cerca de la mitad de los documentos del Banco Mundial y el BASD prestan gran atención al debate de un solo tema de aprendizaje, lo que les permite cada año centrarse en un tema fundamental e invertir los recursos y el tiempo necesarios para ello. La

³⁷ La oficina de evaluación del BAsD está en vías de producir un informe sobre la eficacia en términos de desarrollo. El Banco Interamericano de Desarrollo publicó un informe sobre la eficacia en términos de desarrollo en 2002, pero ningún otro desde entonces.

parte del ARRI dedicada a dos temas de aprendizaje es relativamente menor, si se compara con el espacio asignado a un tema de aprendizaje en los documentos del Banco Mundial y el BASD.

170. La OE emprendió un examen de las características clave contenidas en los documentos análogos de otras instituciones financieras internacionales. También examinó la estructura y el contenido de los siete ARRI producidos hasta ahora, incluida la presente edición. Sobre la base de dicho análisis y teniendo en cuenta la evolución de los hechos en el FIDA (véase el párrafo 165 *supra*), así como los requisitos del FIDA y sus órganos rectores respecto de los informes sobre los resultados que han de presentarse partiendo de evaluaciones independientes, las ediciones del ARRI de 2010 en adelante incluirán además las siguientes cuatro características adicionales:
- Aún más atención al aprendizaje. Ello supone centrarse en un único tema de aprendizaje, en lugar de dos como en el pasado, lo cual permitirá llevar a cabo un análisis más exhaustivo y generar enseñanzas y buenas prácticas que puedan mejorar las políticas, estrategias y operaciones del FIDA.
 - Ampliación del examen de la calidad en las etapas iniciales a fin de incluir un conjunto más amplio de proyectos y programas aprobados en el año anterior, además de un examen de los nuevos COSOP aprobados en el año.
 - Inclusión de las calificaciones de las EPP en los ARRI, en vista del creciente hincapié en los programas en los países y una metodología sistemática para las EPP. Esto facilitaría una perspectiva de los resultados en los países y un informe sobre los resultados relacionados con actividades no crediticias y los COSOP, además de las asociaciones globales entre el FIDA y los gobiernos, y
 - Mayor atención al factor “por qué”, un elemento metodológico fundamental que se ha incorporado al nuevo manual de evaluación. En la actualidad, la OE se esfuerza en particular por analizar más a fondo las causas inmediatas de los buenos o malos resultados en todas las evaluaciones que realiza. Si se presta más atención al factor “por qué” en las distintas evaluaciones se sentarán las bases para tratar más exhaustivamente las causas inmediatas en los ARRI futuros. Esto es fundamental para generar los conocimientos y enseñanzas que se necesitan a fin de mejorar la eficacia general del FIDA en términos de desarrollo.

VIII. Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones

171. En cuanto a los resultados y las realizaciones generales de los proyectos —es decir, los dos criterios de evaluación más importantes—, las evaluaciones de proyectos efectuadas en 2008 ponen de relieve que son moderadamente satisfactorios como mínimo en la gran mayoría de los proyectos y programas financiados por el FIDA. Los resultados en materia de promoción de la innovación son excelentes, mientras que se observan mejoras apreciables en la sostenibilidad, una esfera básica cuyos resultados solían ser insatisfactorios.
172. También es alentador observar que, desde 2002, se registra una tendencia positiva relativamente constante en los resultados según casi todos los criterios de evaluación. Este mejoramiento está corroborado también en el análisis de los resultados de los proyectos por fecha de entrada en vigor de los préstamos, que confirma la hipótesis de ARRI anteriores de que los proyectos y programas más recientes producen resultados mejores que las actividades más antiguas. Es importante destacar estas realizaciones, las cuales pueden atribuirse a las reformas y renovaciones de gran alcance emprendidas por el FIDA en el último decenio.

173. Además, uno de los nuevos elementos del presente ARRI —es decir, el examen de la calidad en las etapas iniciales— revela que en conjunto el FIDA está incorporando satisfactoriamente las enseñanzas extraídas y las buenas prácticas adquiridas a los nuevos proyectos y estrategias. Este hecho es importante, pues ofrece al Fondo la posibilidad de corregir las deficiencias de operaciones anteriores y reforzar ulteriormente su ventaja comparativa. Sin embargo, el examen muestra también la necesidad de consolidar la presencia en los países, acrecentar el apoyo a la ejecución y definir con mayor exactitud los recursos, el tiempo y las competencias necesarias para el diálogo sobre políticas y la gestión de los conocimientos.
174. Quedan algunas esferas específicas a las que la dirección del FIDA deberá dedicar considerable atención y recursos en el futuro cercano, si el Fondo desea contribuir más al aumento de la seguridad alimentaria y los ingresos y la reducción de la pobreza a nivel mundial y de manera sostenible. Este año, se definen en el ARRI tres áreas que necesitan atención prioritaria: i) la eficiencia insuficiente de los proyectos apoyados por el FIDA en general; ii) la importancia fundamental del desempeño de los gobiernos, y iii) los resultados relativamente escasos en el África subsahariana.
175. Ya se ha dicho que las evaluaciones efectuadas en 2008 y la trayectoria de los resultados a partir de 2002 muestran que la **eficiencia** global de los proyectos financiados por el FIDA es motivo de preocupación. Se han adoptado varios procedimientos nuevos a fin de agilizar el proceso de formulación de estrategias en los países y de diseño y ejecución de proyectos, cuyo objetivo ha sido en gran medida mejorar los resultados en términos de desarrollo en general más que encontrar medios específicos de reducir los costos del logro de resultados. Asimismo, es probable que el especial interés por aumentar la eficiencia de los proyectos financiados por el FIDA contribuya a mejorar el desempeño del propio FIDA (por ejemplo, si los proyectos son más eficientes se necesitarán menos recursos administrativos para, por ejemplo, la supervisión o el apoyo a la ejecución), el cual sigue siendo moderadamente insatisfactoria en uno de cada tres proyectos financiados.
176. La evaluación conjunta en África y otras evaluaciones han subrayado el **desempeño de los gobiernos** como uno de los factores más decisivos para un impacto duradero en la pobreza rural. Los gobiernos son esenciales para promover un entorno normativo favorable a la población pobre y establecer instituciones capaces de prestar los servicios y el apoyo requeridos para el desarrollo agrícola y rural. No obstante, en numerosos países, sobre todo los Estados frágiles, los países en que habitan los “mil millones de abajo” y los que han recibido puntuaciones bajas en las CPIA, la capacidad institucional suele ser menor y los marcos normativos menos firmes, si se comparan con otros países. Parece que el Fondo aún no ha invertido lo suficiente en el fortalecimiento del desempeño de los gobiernos, puesto que la gran mayoría de las reformas emprendidas en el marco del Plan de Acción del FIDA han estado orientadas a mejorar el desempeño del propio FIDA. Indudablemente, los gobiernos son determinantes para fomentar el entorno propicio para que los múltiples asociados (incluidos entre otros el sector privado, la sociedad civil y las ONG) actúen y contribuyan efectivamente a las iniciativas de reducción de la pobreza rural. Los propios gobiernos son los responsables ante todo de adoptar medidas clave durante el diseño y la ejecución para acrecentar la eficacia, por ejemplo, asegurar el suministro puntual de los fondos de contrapartida y las auditorías de los proyectos, el seguimiento y evaluación eficaz, así como la continuidad de los directores de proyectos en las operaciones financiadas por el FIDA, que, según las evaluaciones, representa una esfera importante para las realizaciones y el éxito de los proyectos.
177. Las distintas evaluaciones realizadas por la OE y el análisis general de éste y otros ARRI revelan resultados menos satisfactorios en el **África subsahariana** (África occidental y central y África oriental y meridional) que en las restantes tres

regiones geográficas abarcadas por las actividades del FIDA. Sin embargo, es justo observar que los resultados de las operaciones del FIDA son similares a los obtenidos por otros grandes bancos multilaterales de desarrollo en sus operaciones en el sector agrícola y rural del continente. Los resultados relativamente menores en esta región tal vez se deban parcialmente al contexto problemático y la heterogeneidad de los países que forman el África subsahariana. Por ejemplo, la mayoría de los países de la región en los que actúa el FIDA son de ingresos bajos y están clasificados entre el tercer y quinto quintil con arreglo a los indicadores de las CPIA del Banco Mundial. En particular, en numerosos países del África subsahariana hay escasez de capacidad gubernamental, instituciones de conocimientos y sistemas nacionales de estadística, lo que restringe su capacidad para formular y aplicar políticas en favor de los pobres en el sector agrícola y rural, además de dificultar la formulación de los COSOP, el diseño y formulación de proyectos, la supervisión y el apoyo a la ejecución.

178. Con todo, la complejidad del contexto en la fase de diseño o su evolución durante la ejecución no pueden justificar la consecución de resultados menos positivos en la terminación de un proyecto. En cambio, los equipos encargados del diseño de los proyectos deben integrar desde un principio en su labor los factores relacionados con el contexto a fin de preparar COSOP y proyectos que tengan objetivos más realistas. Esto conlleva la necesidad de una labor y competencia analíticas más completas así como recursos que permitan generar el conocimiento requerido. Mediante un análisis detallado se contribuiría asimismo a reforzar la participación del FIDA en el diálogo sobre políticas. Si bien a través de la asociación con otras instituciones es posible ayudar a colmar la carencia de actividades analíticas, también hay que contar con capacidad dentro del FIDA.
179. Por regla general, la complejidad del contexto nacional no se considera en el FIDA un criterio para determinar cómo se van asignar los recursos administrativos. El FIDA debería adoptar un enfoque más diferenciado a la hora de asignar recursos a los países con un contexto más complejo, en lugar de regirse por un único enfoque para todos los casos. Esto ofrecería a los países del África subsahariana y otros con una puntuación baja con arreglo a las CPIA la oportunidad de formular mejores COSOP y proyectos, y permitiría además mejorar la supervisión y el apoyo a la ejecución. Asimismo es preciso que el personal posea conocimientos técnicos, experiencia y competencias específicas para trabajar en entornos más problemáticos. Por último, es posible que la dirección del FIDA desee establecer un servicio especial de financiación con este fin, destinado al África subsahariana.
180. Además de las tres esferas citadas que merecen especial atención, y a pesar de los resultados generalmente favorables que se señalan en el ARRI, no hay lugar para la autocomplacencia. En un alto porcentaje de los proyectos evaluados en 2008 los resultados fueron sólo moderadamente satisfactorios, y satisfactorios como mínimo sólo en una minoría. Por consiguiente, es posible lograr un ulterior mejoramiento general, especialmente en el desempeño del propio FIDA, el manejo de los RNMA, y la eficiencia de los proyectos, como ya se ha mencionado.
181. Los resultados relativos a la sostenibilidad son alentadores, pues el 73% de los proyectos evaluados se estimaron moderadamente satisfactorios como mínimo, mientras que en 2002 se había registrado un porcentaje bajo, del 40%. Aún así, no deben cesar los esfuerzos por promover la sostenibilidad, entre otras cosas porque más de la mitad de los proyectos evaluados en 2008 se calificaron de sólo moderadamente satisfactorios en función de este criterio.
182. Como se ha observado, en general se reconoce la relativa insuficiencia de los resultados en materia de manejo de los RNMA. La mayoría de los proyectos financiados por el FIDA han logrado obrar de manera de no perjudicar el medio ambiente, pero no han conseguido beneficiarlo con el mismo éxito a mayor escala. En numerosas otras organizaciones se registra una situación análoga. El FIDA ha adoptado medidas muy importantes para mejorar su desempeño en este terreno, como la introducción de procedimientos para la evaluación ambiental y social. Sin

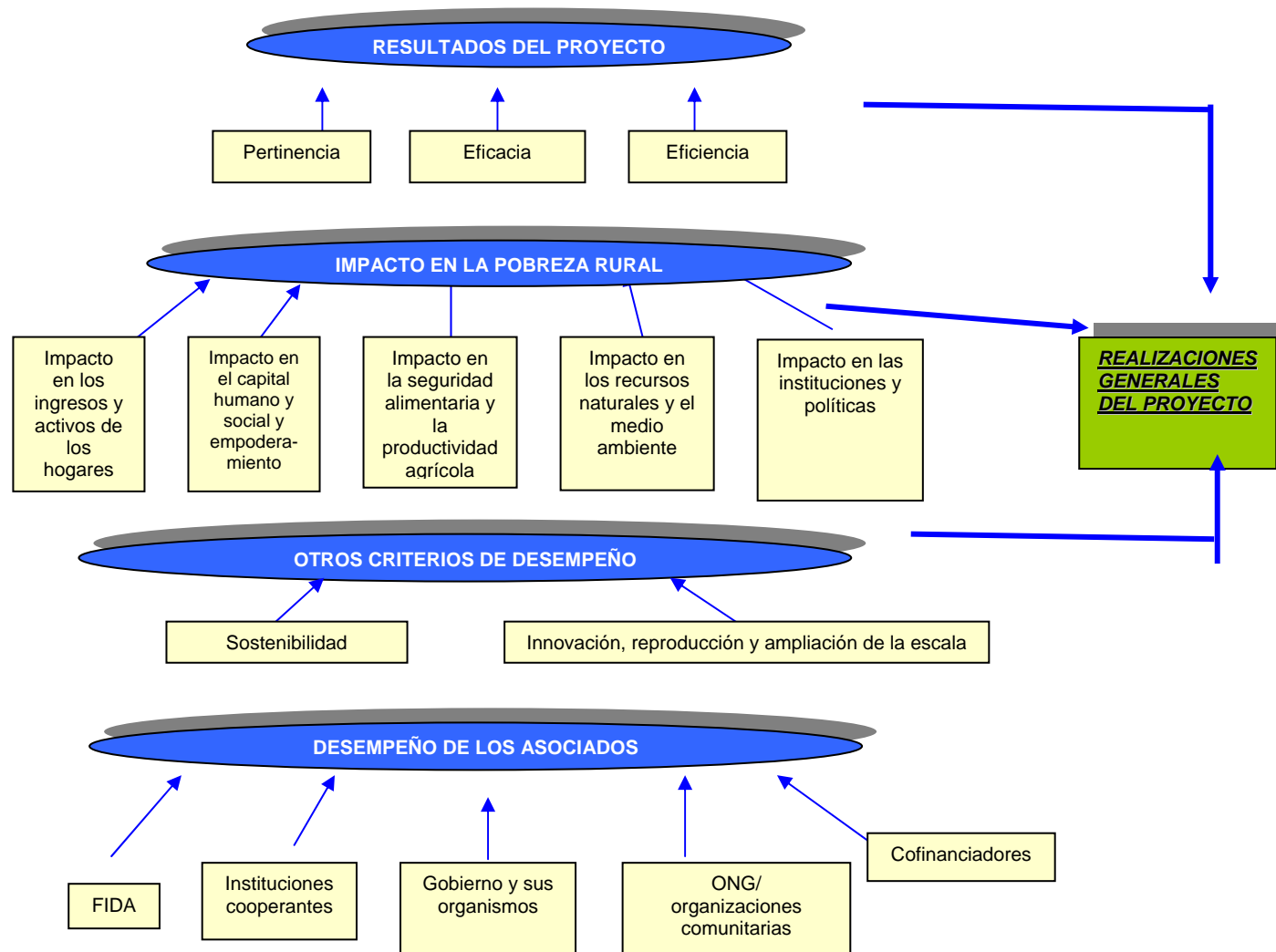
embargo, la experiencia adquirida hasta la fecha por el FIDA y otras entidades en materia de evaluación parece indicar que esas medidas no serán suficientes. Asimismo, el cambio climático se considera justamente de enorme importancia para el FIDA, pero es importante que esto refuerce, en lugar de reducir, las medidas dirigidas a mejorar los resultados en el manejo de los RNMA en términos más generales.

Recomendaciones

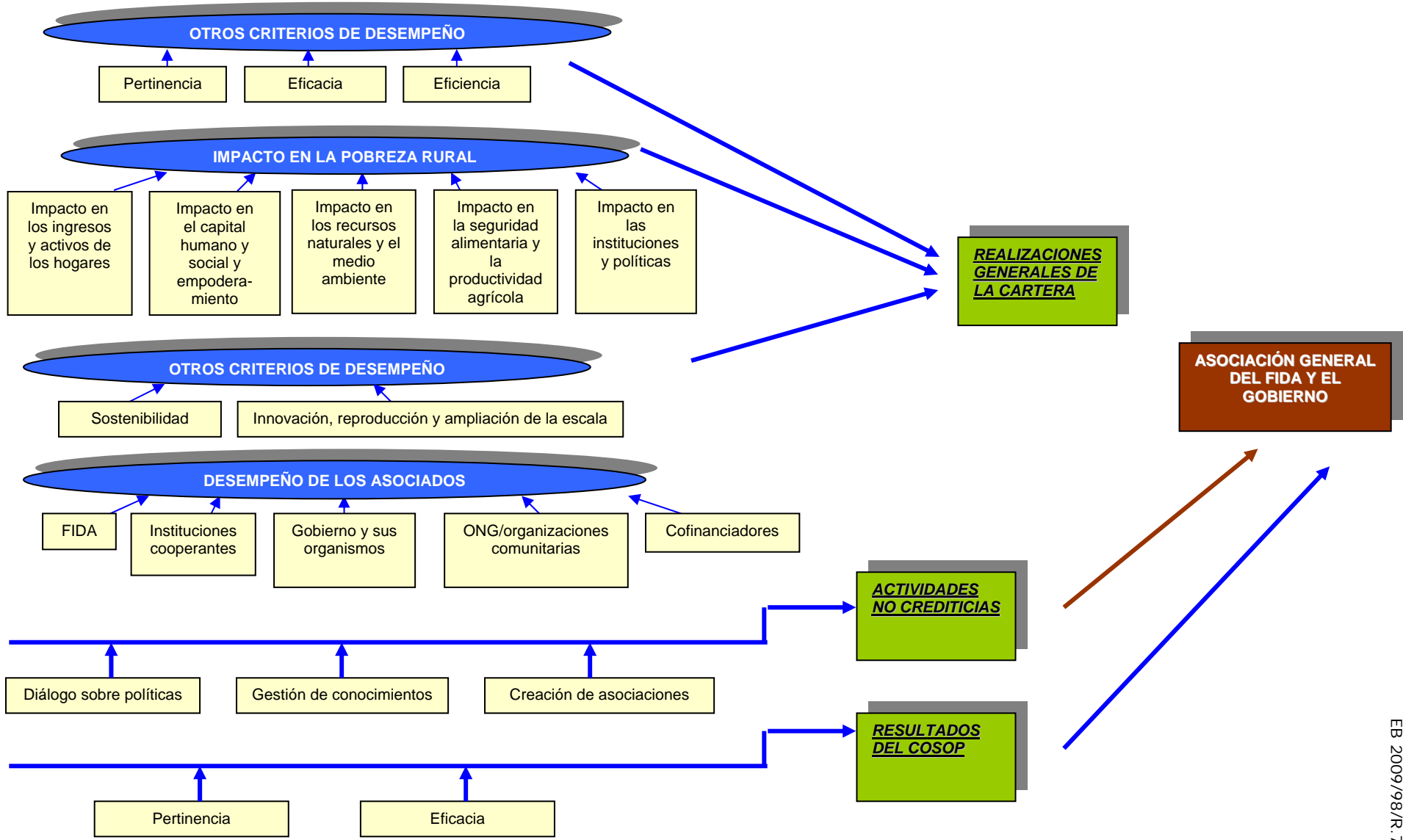
183. Se invita a la Junta Ejecutiva a aprobar las siguientes recomendaciones:

- i) La dirección del FIDA debe poner en práctica las recomendaciones dirigidas a mejorar los resultados respecto de los dos temas de aprendizaje tratados en el ARRI de 2009, a saber: la promoción del acceso a los mercados, y los recursos naturales y medio ambiente. Las recomendaciones específicamente relacionadas con dichos temas —las cuales se formularon en consulta con la dirección del FIDA— figuran en los párrafos 143, 160 y 162;
- ii) En diciembre de 2008, la Junta convino en que la OE trataría las esferas en que no se había conseguido impacto suficiente —instituciones y políticas, y capital humano y social y empoderamiento— como temas de aprendizaje en la elaboración del ARRI de 2010. Sin embargo, considerando las mejoras que se están registrando en estas esferas (véanse el cuadro 3 y el gráfico 3 del informe principal) y el hecho de que la eficiencia parece ser ahora el criterio de evaluación más débil al que la dirección debe prestar más atención, se recomienda que la eficiencia de los proyectos apoyados por el FIDA sea el único tema de aprendizaje en el ARRI de 2010;
- iii) La OE prestará especial atención al seguimiento del avance de los resultados en las dos esferas de impacto sobre instituciones y políticas, y capital humano y social y empoderamiento. En consecuencia, la OE, cuando proceda, considerará estas esferas como temas de aprendizaje de los próximos ARRI, y
- iv) La dirección del FIDA debe reexaminar el método que aplica actualmente para asignar recursos a la labor analítica conexas con la elaboración de COSOP y la preparación de proyectos. Asimismo, debe considerar la posibilidad de elaborar un enfoque diferenciado para asignar recursos destinados a la supervisión y el apoyo a la ejecución. Este nuevo método debería ir dirigido a proporcionar los recursos adicionales que hagan falta para una labor analítica eficaz y asignar personal en función de sus conocimientos especializados, experiencias y competencias a los países con las puntuaciones más bajas con arreglo a las CPIA —como los Estados frágiles y los países en que viven “los mil millones de abajo”—. Con ello, se mejorarían los COSOP y el diseño de los proyectos, así como las actividades de supervisión y apoyo a la ejecución en el futuro.

Metodología para la evaluación de proyectos y programas en los países



Metodología para la evaluación de programas en los países



62

Definiciones de los criterios de evaluación utilizados por la Oficina de Evaluación

| Criterios | Definiciones ^a |
|--|---|
| Resultados del proyecto | |
| <ul style="list-style-type: none"> Pertinencia | Medida en que los objetivos de una intervención para el desarrollo son congruentes con los requisitos de los beneficiarios, las necesidades del país, las prioridades institucionales y las políticas de los asociados y donantes. Comporta asimismo realizar una evaluación de la coherencia del proyecto en el logro de sus objetivos. |
| <ul style="list-style-type: none"> Eficacia | Medida en que se lograron o se esperan lograr los objetivos de la intervención para el desarrollo, tomando en cuenta su importancia relativa. |
| <ul style="list-style-type: none"> Eficiencia | Medida en que los recursos/insumos (fondos, conocimientos técnicos, tiempo, etc.) se han convertido económicamente en resultados. |
| Impacto en la pobreza rural^b | |
| <ul style="list-style-type: none"> Ingresos y activos de los hogares | Los ingresos de los hogares constituyen un medio de evaluar la corriente de beneficios económicos que han recaído en un individuo o grupo, mientras que los activos guardan relación con una reserva de productos acumulados de valor económico. |
| <ul style="list-style-type: none"> Capital humano y social y empoderamiento | Este criterio entraña una evaluación de los cambios que se han producido en el empoderamiento de los individuos, la calidad de las organizaciones de base y de las instituciones y la capacidad colectiva e individual de la población pobre. |
| <ul style="list-style-type: none"> Seguridad alimentaria y productividad agrícola | Cambios en la seguridad alimentaria relativos a la disponibilidad, el acceso a los alimentos y la estabilidad de ese acceso, mientras que los cambios en la productividad agrícola se miden en función de los rendimientos. |
| <ul style="list-style-type: none"> Recursos naturales y medio ambiente | La atención a los RNMA implica evaluar el grado en que un proyecto contribuye a producir cambios respecto de la protección, la rehabilitación o el agotamiento de los RNMA. |
| <ul style="list-style-type: none"> Instituciones y políticas | El criterio relativo a las instituciones y políticas está concebido para evaluar los cambios en la calidad y el desempeño de las instituciones, las políticas y el marco regulador que influyen en la vida de la población pobre. |
| Otros criterios de desempeño | |
| <ul style="list-style-type: none"> Sostenibilidad | Probabilidad de que los beneficios netos producidos por una intervención de desarrollo continúen más allá de la fase de prestación de apoyo financiero externo. Comporta también evaluar la probabilidad de que los resultados efectivos y previstos consigan superar los riesgos que se presenten un vez finalizado el proyecto. |
| <ul style="list-style-type: none"> Promoción de innovaciones en favor de la población pobre, reproducción y ampliación de la escala | Medida en que las intervenciones de desarrollo del FIDA: i) han contribuido a introducir enfoques innovadores de reducción de la pobreza rural, y ii) han sido o es probable que sean reproducidas y ampliadas por las autoridades públicas, las organizaciones donantes, el sector privado y otros organismos. |
| Realizaciones generales del proyecto | |
| Este criterio ofrece una valoración general del proyecto, haciendo uso del análisis efectuado según los distintos criterios de evaluación citados <i>supra</i> . | |
| Desempeño de los asociados | |
| <ul style="list-style-type: none"> FIDA | Mediante este criterio se evalúa la contribución de los asociados al diseño, ejecución, seguimiento y presentación de informes, supervisión y apoyo a la ejecución, y evaluación del proyecto. Se evaluará el desempeño de cada asociado de forma individual con miras a establecer la función y responsabilidad previstas del asociado en el ciclo de vida del proyecto. |
| <ul style="list-style-type: none"> Gobierno | |
| <ul style="list-style-type: none"> Institución cooperante | |
| <ul style="list-style-type: none"> ONG y organizaciones comunitarias | |

^a Estas definiciones se han extraído del *Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados* del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y del marco metodológico para la evaluación de proyectos concordado con el Comité de Evaluación en septiembre de 2003.

^b Es importante destacar que el nuevo manual también trata el tema de “la falta de intervención”, es decir, es posible que no se haya previsto, deliberadamente o no, ninguna intervención concreta en relación con una o varias de las cinco esferas del impacto. A pesar de ello, si pueden detectarse cambios (positivos o negativos) y éstos pueden atribuirse en su totalidad o en parte al proyecto, debe asignarse una calificación a esa esfera concreta. Por otra parte, en caso de que no se detecten cambios y no se hubiera previsto ninguna intervención, deliberadamente o no, no será necesario asignar una calificación a esa esfera concreta (o se anotará “no aplicable”).

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

Objetivos de las estrategias en los países

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

- i) **Nigeria.** El COSOP de 2001 fue el primer documento oficial de planificación estratégica elaborado por el FIDA en el país. Comprende tres elementos principales, a saber:
- promoción de políticas de desarrollo agrícola y rural que propicien reformas en favor de la población pobre y una mejor gestión en el plano local;
 - desarrollo de instituciones rurales eficientes, y
 - productividad y ordenación de los recursos naturales.

Las principales orientaciones estratégicas son potenciar la autonomía de los grupos-objetivo básicos y las organizaciones comunitarias a fin de generar más ingresos mediante actividades agrícolas y de otro tipo; prestar apoyo a la ampliación del acceso a la información, la comunicación, la infraestructura y las tecnologías, y mejorar el acceso de los pobres a los servicios financieros y sociales.

- ii) **Sudán.** En el COSOP de 2002 se enunciaban tres objetivos estratégicos principales:
- apoyar las estrategias de subsistencia de los grupos destinatarios mediante la mejora de la capacidad productiva de las familias, el fomento de un entorno institucional propicio, y la asignación de un lugar destacado en el apoyo al desarrollo ganadero;
 - poner a hombres y mujeres en condiciones de participar plenamente en el proceso de desarrollo, promoviendo la descentralización, el empoderamiento de la población rural pobre, el acceso de las mujeres a la toma de decisiones a nivel local y los grupos de autoayuda de las mujeres, y
 - promover el buen gobierno local, mediante la introducción de procesos populares que den lugar a la autosuficiencia, modelos sostenibles de ordenación de los recursos naturales y el mejoramiento de la responsabilización y la igualdad de género, por tratarse de elementos capitales para la solución de los conflictos civiles.

Objetivos de los proyectos y programas

| <i>Nombres de países, proyectos y programas</i> | <i>Objetivos</i> |
|---|--|
| Argentina Proyecto de Desarrollo Rural de las Provincias del Noreste | El objetivo general de este proyecto era mejorar la calidad de vida de la población-objetivo incrementando los ingresos familiares mediante actividades agrícolas y no agrícolas productivas, diversificando la producción y promoviendo el cambio tecnológico y una mayor productividad. Esto se lograría mediante la capacitación, la transferencia de tecnologías, la promoción y el fortalecimiento de las organizaciones de pequeños productores y la prestación de servicios financieros. Se reforzaría tanto el suministro como la demanda de servicios creando un vínculo entre la población rural pobre y los servicios de apoyo. |
| China Proyecto de Reducción de la Pobreza en la Zona Montañosa de Qinling | La meta del proyecto es garantizar la seguridad alimentaria y los ingresos a las familias rurales vulnerables que viven en un entorno de recursos naturales degradados. El objetivo del proyecto es lograr un aumento sostenible de la capacidad productiva, tanto agrícola como no agrícola, y ofrecer un mayor acceso a los recursos económicos y sociales, incluidas las redes de servicios sociales, de salud, sanidad y educación. Un estilo de vida más estable mitigará los devastadores efectos que los desastres naturales recurrentes producen entre la población beneficiaria. |

| <i>Nombres de países, proyectos y programas</i> | <i>Objetivos</i> |
|---|---|
| República Popular Democrática de Corea Proyecto de Seguridad Alimentaria en las Tierras Altas | El objetivo general del proyecto consiste en desarrollar y demostrar sistemas agrícolas equilibrados, sostenibles y reproducibles, en combinación con medidas de ordenación del medio ambiente, con miras a elevar en las cooperativas agrícolas el volumen y la seguridad de la producción y los ingresos. Para cumplir este objetivo en el marco del proyecto se procurará mejorar los siguientes elementos: a) el aprovechamiento de la tierra y la rotación de los cultivos; b) el abastecimiento de semillas de calidad, sobre todo de semilla de papa; c) la planificación de las microáreas de captación de agua; d) las plantaciones de árboles para leña y las medidas de lucha contra la erosión; e) la concesión de crédito en las zonas rurales; f) la elaboración de los productos agrícolas con objeto de añadir valor a la producción de las explotaciones; g) las oportunidades de que disponen las cooperativas agrícolas para mejorar la infraestructura y los servicios locales, y h) la capacidad del Gobierno y las cooperativas agrícolas de ejecutar proyectos de forma eficaz. |
| Guatemala Programa de Desarrollo Rural de las Verapaces | El objetivo general del programa es reducir la pobreza rural entre los campesinos que viven en un ecosistema de recursos naturales sumamente frágil en los municipios más pobres de los Departamentos de las Verapaces. Los objetivos específicos del programa son: a) aumentar los ingresos de los campesinos mediante la promoción y el apoyo de actividades agrícolas y no agrícolas que generen ingresos; b) promover y consolidar las organizaciones campesinas a fin de fortalecer las instituciones locales; c) mejorar el acceso de la población rural a los servicios financieros rurales; d) introducir y aplicar un enfoque de género en todas las actividades del programa; e) mejorar y preservar la base de recursos naturales para las generaciones venideras mediante prácticas sostenibles de conservación de los recursos naturales, y f) favorecer la integración de las comunidades rurales en la corriente general de la economía nacional. |
| Madagascar Proyecto de Desarrollo de la Cuenca del Alto Mandrare – Fase II | El objetivo general del proyecto es incrementar los ingresos agrícolas y no agrícolas de la población rural en la zona del proyecto, en particular los de los grupos más vulnerables, mejorar las condiciones generales de vida y contribuir a la seguridad alimentaria en la región meridional del país. Esto se logrará mediante cinco objetivos intermedios: a) fomentar la capacidad local de planificación y ejecución de actividades de desarrollo, sobre todo por lo que se refiere a las organizaciones populares de agricultores, cuyas iniciativas constituyen el elemento fundamental del proyecto; b) apoyar las iniciativas locales orientadas a incrementar la producción agrícola y ganadera y a diversificar las fuentes de generación de ingresos; c) promover el establecimiento de sistemas de ordenación sostenible de los recursos; d) abrir la zona del proyecto eliminando las limitaciones de su infraestructura viaria, lo cual permitirá un mejor acceso a los mercados y una reducción de los costos de transacción, y e) facilitar el acceso de la población rural a los servicios financieros. |

Explicación de las puntuaciones agregadas

1. Para obtener las puntuaciones agregadas en cada nivel, se utiliza un método progresivo. Por ejemplo, los evaluadores de cada proyecto asignan en primer lugar las puntuaciones individuales de la pertinencia, la eficacia y la eficiencia. A continuación se asigna al 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, las innovaciones y la sostenibilidad.
2. Importa destacar que las puntuaciones agregadas no son la media matemática del porcentaje de proyectos incluidos en cada subcategoría. En el cuadro 1 a continuación, 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), ningún proyecto se calificó globalmente de muy insatisfactorio conforme a los criterios resumidos. El 10% de puntuaciones muy insatisfactorias respecto del criterio B 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

| | Satisfactorios | | | Insatisfactorios | | | Total |
|---------------------|--------------------|----------------|------------------------------|--------------------------------|------------------|----------------------|-------|
| | 6 | 5 | 4 | 3 | 2 | 1 | |
| | Muy satisfactorios | Satisfactorios | Moderadamente satisfactorios | Moderadamente insatisfactorios | Insatisfactorios | Muy insatisfactorios | |
| Criterio A | 10 | 40 | 10 | 20 | 20 | 0 | 100 |
| Criterio B | 0 | 40 | 20 | 20 | 10 | 10 | 100 |
| Criterio C | 0 | 30 | 20 | 50 | 0 | 0 | 100 |
| Criterios resumidos | 0 | 40 | 20 | 20 | 20 | 0 | 100 |

3. El cuadro resumido incluido en el texto del informe en que se muestra el porcentaje de proyectos por categoría figura como cuadro 2 a continuación y se basa en los datos del cuadro 1 *supra*. El 60% de los proyectos fueron calificados individualmente de satisfactorios (puntuación entre 4 y 6) respecto de los criterios resumidos. Ésta no es la media aritmética de las calificaciones satisfactorias respecto de los criterios A, B y C.

Cuadro 2:
Porcentaje de proyectos calificados de satisfactorios o insatisfactorios, por criterio

| Criterios de evaluación | Satisfactorios (4-6) | Insatisfactorios (1-3) |
|-------------------------|----------------------|------------------------|
| A | 60 | 40 |
| B | 60 | 40 |
| C | 50 | 50 |
| Resumen | 60 | 40 |

