

Signatura: EB 2009/98/R.8/Add.2
Tema: 5 c)
Fecha: 15 diciembre 2009
Distribución: Pública
Original: Inglés

S



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

**Observaciones de los asesores
superiores independientes sobre la
evaluación conjunta de las políticas y
operaciones del Banco Africano de
Desarrollo y el Fondo Internacional de
Desarrollo Agrícola relacionadas con la
agricultura y el desarrollo rural en
África**

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

Para **información**

Nota para los Directores Ejecutivos

Este documento se presenta a la Junta Ejecutiva a título informativo.

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:

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

Oficina de Evaluación del FIDA Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Africano de Desarrollo

Evaluación conjunta de las políticas y operaciones relacionadas con la agricultura y el desarrollo rural en África

Observaciones de los asesores superiores independientes¹

Introducción

1. En cumplimiento de nuestro mandato, presentamos a continuación un resumen de la evaluación conjunta que hemos realizado sobre los procesos, métodos y contenido general de la evaluación conjunta de las políticas y operaciones relacionadas con la agricultura y el desarrollo rural en África efectuada por la Oficina de Evaluación (OE) del FIDA y el Departamento de Evaluación de Operaciones (OPEV) del Banco Africano de Desarrollo (BAfD).
2. Se nos encomendó que, además de avalar la independencia y calidad de la evaluación conjunta, aportáramos orientación y asesoramiento estratégicos al comité de supervisión conjunta. A lo largo del proceso, nuestra labor se vio facilitada por la secretaría de la evaluación conjunta. Se nos entregó toda la documentación pertinente y pudimos contactar sin trabas al personal y los consultores que se encargaron de la labor.
3. Conforme a lo que se nos había solicitado, formulamos observaciones sobre los principales productos. Participamos, individual o colectivamente, en reuniones y talleres clave relativos a la evaluación conjunta. En particular, tuvimos la posibilidad de interrelacionarnos con el personal de ambas instituciones asociadas en ocasión de algunos actos realizados en Túnez y Roma, y durante una conferencia que se celebró en Bamako pudimos comprender mejor las opiniones de los interesados africanos.

Un reto de evaluación único en su género

4. La idea de llevar a cabo una evaluación conjunta de las políticas y operaciones relacionadas con la agricultura y el desarrollo rural en África partió de los presidentes del FIDA y el BAfD, sobre el fundamento básico de que se había constatado la necesidad de disponer de un enfoque operativo nuevo sobre agricultura y desarrollo rural a fin de lograr mejores resultados, y que un examen conjunto generaría enseñanzas provechosas para ambas instituciones. En 2006, los directores de la OE y el OPEV decidieron emprender una evaluación conjunta a todos los efectos.
5. Se trató de una decisión audaz. Mientras que hasta ese momento todas las evaluaciones que habían efectuado las organizaciones multilaterales en colaboración habían constituido actividades paralelas, la OE y el OPEV estimaron que el hecho de aunar sus recursos y emprender una labor conjunta sobre el terreno encerraba unos beneficios que acrecentarían el alcance, la credibilidad y la calidad de los datos de la evaluación. Además, una actividad de evaluación

¹ Per Pinstrup-Andersen, Seydou Traoré y Robert Picciotto.

realmente conjunta reduciría la carga administrativa de los Estados Miembros y ayudaría a formular conclusiones útiles sobre la relación de asociación entre el FIDA y el BAfD.

6. Aun constatando las ventajas derivadas de un enfoque genuinamente conjunto, la OE y el OPEV reconocieron los riesgos conexos. En consecuencia, adoptaron medidas prudentes con objeto de atenuarlos; en particular, definieron responsabilidades bien diferenciadas, protocolos de comunicación explícitos y programas de trabajo convenidos de mutuo acuerdo. También decidieron cuál sería el alcance de la evaluación conjunta, la cual iría dirigida a mejorar la pertinencia de las políticas y operaciones del BAfD y el FIDA relacionadas con el sector agrícola y el desarrollo rural en África; examinar su significación, resultados e impacto; evaluar las diferentes dimensiones de la asociación y formular recomendaciones para aumentar su eficacia en términos de desarrollo.
7. A lo largo de las fases clave de la evaluación ofrecimos orientación estratégica y asesoramiento profesional sin "traspasar los límites" ni mermar la integridad del proceso. Sobre la base de un documento conceptual conjunto de octubre de 2006, en noviembre y diciembre del mismo año las juntas ejecutivas del BAfD y el FIDA refrendaron la evaluación conjunta, cuya realización comenzó efectivamente en julio de 2007, tras la firma de un memorando de entendimiento por la OE y el OPEV. En enero de 2008 se publicó un informe inicial. Se convino en producir cuatro documentos de trabajo, que conformarían los pilares fundamentales de la evaluación conjunta, a saber: i) un panorama contextual sobre la agricultura y el desarrollo rural en África; ii) un metaanálisis de evaluaciones independientes; iii) un estudio especial de los lazos de asociación, y iv) una evaluación de los procesos de reforma operativa.
8. Además, se efectuó un examen teórico exhaustivo de los documentos y se celebraron regularmente entrevistas con el personal de ambas instituciones. Consiguientemente, a partir de un informe provisional, se consultó a la dirección, el personal y los órganos rectores de ambas organizaciones. A consecuencia de estas interrelaciones se encomendó la realización de una evaluación de la calidad en las etapas iniciales, ocho estudios de países y un estudio de percepción en seis países. Las conclusiones respectivas se incorporaron al informe final. En ocasión de una reunión celebrada en Bamako (Malí) en mayo de 2009, se recabaron observaciones sobre el borrador de las instancias directivas del BAfD y el FIDA, de representantes de gobiernos africanos y la sociedad civil, y de los donantes. En la versión final del documento se tuvieron en cuenta los comentarios de los interesados directos.

Resultados de la evaluación

9. Se convino en que la evaluación conjunta sería de alcance amplio. La OE y el OPEV decidieron que, aparte de la metaevaluación de los informes existentes de proyectos y de programas en los países, en la evaluación conjunta se examinarían el desafío global relativo a la esfera agrícola y del desarrollo rural en África, y que se establecerían sus repercusiones en las políticas a fin de evaluar la pertinencia de las operaciones del FIDA y el BAfD. El informe abarcaría asimismo las iniciativas de cambio institucional en marcha y las prácticas vigentes en materia de asociación. Estas actividades, que individualmente habrían exigido de por sí un notable esfuerzo, una vez agrupadas planteaban un reto de complejidad extraordinaria.
10. Los métodos que se seleccionaron quedaron determinados por la falta de metas bien definidas, criterios transparentes y medidas fiables de los resultados en materia agrícola y de desarrollo rural en ambas organizaciones. Hubo inevitablemente que basarse en las opiniones de profesionales y fue imprescindible recurrir a la triangulación de métodos de evaluación. Teniendo todo en cuenta, nos damos por satisfechos por la amplitud del informe final, la solidez del análisis, el carácter estratégico de sus conclusiones y, por último, la validez y profundidad de las recomendaciones que contiene. La evaluación podría aportar un valor

considerable al BAfD y el FIDA y sus Estados Miembros en caso de que las instancias directivas y las juntas ejecutivas de ambas instituciones la ratifiquen y utilicen. No habría sido posible conseguir este resultado sin un proceso de evaluación minucioso y participativo, en que se tuvieron plenamente en cuenta las opiniones de los gobiernos africanos.

11. Gracias a los dinámicos procesos consultivos adoptados se pudieron minimizar en parte los obstáculos impuestos por la escasez de datos rigurosos, fiables y comparables sobre los resultados en materia agrícola y de desarrollo rural en las dos organizaciones. Ante la ausencia generalizada de datos básicos y la carencia de indicadores verificables de los resultados a todos los niveles (proyectos, países e instituciones), los evaluadores tuvieron que "arreglárselas" recurriendo a exámenes teóricos, síntesis de informes, estudios especiales, visitas a los países, extensas entrevistas personales y consultas con una amplia gama de interesados.
12. A causa de los problemas de comunicación, el déficit de conocimientos especializados y la escasez de información pertinente, a mitad del proceso fue necesario reorganizar y reforzar los equipos de consultoría. Además, a fin de asegurar el cumplimiento del mandato, el personal de la OE y el OPEV tuvo que desempeñar una función más activa de lo previsto en la fase de redacción del informe final. La evaluación se retrasó también por la decisión de añadir un estudio de percepción y un examen de la calidad en las etapas iniciales, así como por los muy detallados exámenes internos y consultas interinstitucionales que se llevaron a cabo en diversos momentos del proceso.
13. El resultado fue un atraso de un año y el incremento de los costos. No es insólito observar este tipo de deficiencias y aumento de costos en evaluaciones de gran alcance y complejidad, y hay que rendir homenaje a los gerentes competentes de la OE y el grupo independiente de evaluación por haber tomado cartas en el asunto y actuado con determinación a fin de asegurar la alta calidad de los resultados. Teniendo todo en cuenta, nos consta que se obró con buen juicio en la gestión del proceso de evaluación y que los métodos analíticos seleccionados concordaban con las buenas prácticas de evaluación en materia de desarrollo.

El desafío relativo a la agricultura y el desarrollo rural

14. En la evaluación conjunta se puso de relieve la tendencia observada en ciertas zonas de África a un mayor crecimiento agrícola y económico impulsado por el sector privado, a raíz de las reformas macroeconómicas y de gobernanza de los años noventa. La evaluación es una réplica sustancial al "afropesimismo" injustificado que por demasiado tiempo ha imperado en la literatura sobre desarrollo. Del mismo modo, era lógico que en dicha evaluación se enumeraran los obstáculos fundamentales que deben superarse para impulsar la agricultura africana.
15. África afronta un desafío de grandes proporciones en el sector agrícola y del desarrollo rural. Los rendimientos cerealeros llegan apenas a 1,1 toneladas por hectárea, es decir, un tercio de la media mundial. El valor agregado por cada trabajador agrícola en África corresponde al 38% del promedio mundial. Aunque el crecimiento agrícola en el continente ascendió a un 4%-5% desde finales de los años noventa a mediados del presente decenio, se trata casi del mismo crecimiento conseguido por término medio en otros países en desarrollo, y se sitúa muy por debajo del índice alcanzado en la India durante la revolución verde (6%). Además, las altas tasas de crecimiento demográfico en numerosos países africanos se traducen en tasas moderadas de crecimiento agrícola per cápita.
16. En cierta medida, tales disparidades son atribuibles a la desigualdad del terreno de juego del mercado mundial de los alimentos y productos agrícolas. El comercio agrícola se caracteriza por fuertes subsidios agrícolas y la imposición por los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) de obstáculos injustos al comercio. Esta asimetría crónica en las relaciones comerciales se ha

mantenido por la superioridad de la influencia de los países de la OCDE en el ámbito de la Organización Mundial del Comercio (OMC), la falta de una contraposición cohesiva de los encargados de las políticas en África y el consiguiente sentimiento de impotencia entre éstos.

17. Estas circunstancias desfavorables se han visto agravadas por la triple crisis relativa a los alimentos, los combustibles y las finanzas que ha sacudido al mundo recientemente. Aun antes de este empeoramiento a nivel mundial, África estaba a la zaga de otras regiones en la marcha hacia la consecución del primer Objetivo de Desarrollo del Milenio de reducir a la mitad el porcentaje de personas pobres y que padecen hambre de aquí a 2015. Así pues, entre 1990 y 2008 el índice de hambre en África del Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI) bajó en un 11%, es decir, muy por debajo de los avances hechos fuera del continente africano (reducción de 25%-40%). El número de africanos malnutridos ha aumentado considerablemente desde los años ochenta; al día de hoy, en África subsahariana viven dos tercios de las personas desnutridas del mundo.
18. El número de emergencias alimentarias ha subido, pasando de alrededor de 15 al año en el decenio de 1980 a más de 30 al año desde el inicio del milenio. Este aumento se ha producido casi en su totalidad en África, donde el porcentaje de emergencias alimentarias imputables a causas humanas (por ejemplo, conflictos violentos) se duplicó en los dos últimos decenios. A nivel nacional, el número más elevado se da en la República Democrática del Congo, Eritrea, Burundi, el Níger y Sierra Leona.
19. En este contexto, nos complace que el informe preste especial atención a la necesidad de: i) comercializar la agricultura africana; ii) afrontar abiertamente los desafíos planteados por la aparición de los biocombustibles, y iii) alentar la investigación y el desarrollo en biotecnologías nuevas adaptadas a las circunstancias de África. Es necesario que ambas organizaciones, especialmente el BAfD, hagan hincapié en esta nueva orientación de políticas.

Voluntad política e inversiones en la agricultura y el desarrollo rural

20. El informe de evaluación conjunta está en lo cierto cuando subraya que no será posible superar el reto de reducir la pobreza en África hasta que se produzca un cambio de políticas radical. Los países tanto donantes como receptores deben aceptar las consecuencias nocivas de las políticas del pasado y reconocer que la agricultura y el desarrollo rural en África se caracterizan por niveles totalmente inadecuados de inversión rural, la importación continua de alimentos en gran escala y la difusión crónica del hambre y la malnutrición. La amenaza inminente representada por el cambio climático sólo agrava la urgencia de una reforma en materia de políticas.
21. En consecuencia, la evaluación conjunta acierta al destacar el impacto del proteccionismo agrícola de la OCDE en la pobreza rural en África. Análogamente, es preciso que los gobiernos y donantes por igual reconozcan los beneficios de las inversiones en la agricultura y el desarrollo rural habida cuenta de su elevado efecto multiplicador. Los principales factores que obstaculizan la agricultura y el desarrollo rural en África son la escasez de infraestructura, el alto costo del transporte, el estado primitivo de los mercados financieros, la falta de acceso a tecnologías de producción adecuadas y, en general, la presencia de un entorno que no favorece la empresa privada. Dicho de otra forma, hay una fuerte carencia de provisión de bienes públicos que respalden las empresas e inversiones del sector privado en la agricultura y el desarrollo rural.
22. Es posible que en la evaluación conjunta no se haya expuesto con énfasis suficiente esta prioridad, como tampoco los obstáculos subyacentes que han dificultado el aumento de las inversiones en la agricultura africana, por ejemplo, las restricciones fiscales dispuestas por las instituciones financieras internacionales o los limitados flujos financieros privados que se han destinado a la agricultura y el desarrollo

rural. Estas consideraciones únicamente recalcan la necesidad de que ambas organizaciones den más prioridad a la esfera agrícola y del desarrollo rural en sus propios programas de operaciones.

23. La mera realidad es que los niveles actuales de gasto público en apoyo de la agricultura y el desarrollo rural no coinciden con los de las inversiones adicionales que se necesitan en la seguridad alimentaria (que según los cálculos de la Nueva Alianza para el Desarrollo de África [NEPAD] ascienden a USD 18 000 millones anuales). Naturalmente, es preciso que el aumento del gasto público para la agricultura corresponda a un gasto de calidad destinado a las prioridades operacionales correctas, en el contexto de políticas mejoradas en materia agrícola y de desarrollo rural. La provisión más rápida, bien focalizada y de alta calidad de préstamos y asesoramiento de políticas por el FIDA y el BAfD es ahora una necesidad apremiante. Este tipo de medidas contribuirían a acelerar la recuperación de África de los efectos de la crisis financiera.
24. Ciertamente, los gobiernos africanos han ratificado un Programa para el desarrollo integral de la agricultura en África en el marco de la NEPAD que propugna inversiones ampliadas y una gobernanza mejorada del sector. Sin embargo, la retórica no ha ido acompañada de una acción correspondiente, y le incumbe al BAfD y el FIDA aportar un liderazgo más sólido y coherente en respaldo de las iniciativas de la NEPAD. Por consiguiente, se fomentaría un mayor sentido de apropiación en África hacia el programa normativo formulado en la evaluación conjunta si el BAfD y el FIDA se dirigieran conjuntamente a la Unión Africana y la NEPAD con objeto de ayudar a ambas organizaciones a diseñar y crear una coalición de base amplia en favor de la agricultura y el desarrollo rural en el continente.

Reconsiderar las prioridades del sector

25. El informe final pone de relieve las posibilidades de inducir una mayor productividad en la agricultura africana mediante la comercialización y una mejor conexión de los pequeños agricultores con las cadenas modernas de suministro de alimentos. No obstante, esto supone una reforma de los derechos sobre la tierra, así como la expansión del apoyo financiero, técnico y de investigación en favor de la ampliación de los mercados de insumos y productos agrícolas y la promoción de la elaboración interna de productos agrícolas (como el algodón) y otras agroindustrias. Además, los movimientos relacionados con el comercio justo y los alimentos orgánicos deparan oportunidades adicionales.
26. Asimismo, respaldamos plenamente el hincapié hecho en la evaluación conjunta en favorecer la orientación de las operaciones agrícolas y de desarrollo rural en función de las cuestiones de género y en colmar las carencias de conocimientos e innovación que abundan en el sector agrícola y del desarrollo rural en África. Concretamente, al BAfD y el FIDA deberían desempeñar una función más activa en favor de la gestión mejorada de la investigación agrícola en la región y en la promoción de las medidas necesarias para aprovechar del todo la revolución biotecnológica. En este ámbito, habría que dar más prioridad al apoyo a la capacidad de investigación y educación de las universidades africanas.
27. Por último, se justifica plenamente la especial atención a los Estados frágiles que se recomienda en la evaluación conjunta. Dichos países han sido desatendidos por los donantes. Los programas comunitarios de desarrollo agrícola y rural en entornos que salen de un conflicto encierran grandes posibilidades. Habría sido oportuno reconocer de manera más explícita el problema de los "huérfanos de la ayuda" provocado por las fórmulas de asignación de recursos basadas en los resultados que han adoptado ambas instituciones. Además, podría haberse dado más realce a la importancia crítica de la sensibilidad al conflicto (mediante la reducción de las desigualdades de grupo o regionales, la prioridad al empleo juvenil, el manejo eficaz de los recursos naturales, la diversificación económica, etc.).

Abordar las cuestiones relacionadas con los resultados

28. La calidad de los proyectos tiene su importancia, y en este contexto la metaevaluación de los resultados incluida en la evaluación conjunta fue aleccionadora. En ella se describieron las recientes reformas operativas, pero también se confirmó la necesidad de emprender esfuerzos adicionales para acrecentar la eficacia en términos de desarrollo de las operaciones de ambas organizaciones en la esfera agrícola y del desarrollo rural. En particular, el porcentaje de calificaciones de “moderadamente satisfactorios” comprendido en el porcentaje de resultados satisfactorios (de 60%-70%) es demasiado elevado para ser reconfortante.
29. También es de señalar que las prácticas de evaluación no se centran suficientemente en el impacto. En este sentido, la constatación de que sólo el 35%-40% de los proyectos abarcados por la metaevaluación probablemente generará beneficios sustanciales debería servir de llamada de atención. Ciertamente, los resultados operacionales de otras organizaciones de desarrollo en materia agrícola y de desarrollo rural no son muy diferentes, además de que el FIDA y el BAfD han emprendido reformas de los procesos operativos centradas en la calidad de las operaciones. Sin embargo, estas reformas deben intensificarse mediante la introducción de un sistema independiente de garantía de la calidad en tiempo real.
30. El fortalecimiento de los sistemas y procesos de seguimiento y evaluación en los países prestatarios es otra prioridad importante, en vista de la falta crítica de información básica y de datos concretos sobre el terreno de los progresos constatados en la evaluación. La dirección también debe prestar gran atención a la actual divergencia entre las calificaciones de los resultados en el ámbito de los proyectos y en los países (la “paradoja micro-macro”), en cuanto a aumentar la pertinencia de las operaciones relacionadas con la agricultura y el desarrollo rural y afianzar los lazos entre la formulación de las estrategias en los países y el diseño de los proyectos.
31. También observamos que el desempeño operacional global es en cierta medida mejor en el FIDA que en el BAfD. Quizá ello se deba a la restringida dotación de recursos con la que trabaja el BAfD, pero también parece indicar que el BAfD se beneficiaría enormemente de una orientación normativa más marcada y una asociación más estrecha con el FIDA. Ambas organizaciones necesitan urgentemente progresar hacia la consecución de los objetivos fijados en la Declaración de París mediante una conexión más profunda de las actividades del BAfD y el FIDA con los procesos dirigidos por los países, y la revisión del conjunto de instrumentos (por ejemplo, un mayor número de enfoques sectoriales).
32. Estos objetivos de mejora de la calidad no podrán cumplirse si no se refuerza el diálogo en los países y la calidad de los servicios no crediticios, y si no se modifican los procesos de gestión institucional. Afortunadamente, tanto el FIDA como el BAfD están consagradas a convertirse en organizaciones de conocimientos, intensificar su presencia en los países y lograr que sus procesos operativos sean más eficientes y tengan un enfoque más empresarial.
33. Por último, en la evaluación conjunta se acierta plenamente al poner de relieve la necesidad de centrarse más directamente en los obstáculos subyacentes a la capacidad que entorpecen el desempeño de los prestatarios. Si bien es preciso que los gobiernos lleven las riendas, el FIDA y el BAfD deberían ofrecer su apoyo íntegro y valedero, lo que podría requerir un debate franco, transparente y enérgico con objeto de propiciar políticas y programas idóneos.

34. Esta función resulta pertinente y apropiada habida cuenta de que ambas organizaciones son asociadas respetadas y de confianza de la mayor parte de los países de la región, y que están en posición óptima para trabajar con las organizaciones regionales y otros asociados en el desarrollo y contribuir a subsanar las deficiencias de políticas y capacidad.

La dimensión de asociación

35. Además de la mayor atención prioritaria a los países que se recomienda en la evaluación conjunta, somos partidarios de la propuesta contenida en ésta de ampliar aún más el ámbito de acción a la sociedad civil y el sector privado. La promoción de alianzas orientadas al logro de objetivos en materia agrícola y de desarrollo rural mejoraría la coherencia normativa global, teniendo en cuenta la actual fragmentación de la arquitectura de la ayuda.
36. Hasta hace poco, no se habían establecido parámetros, objetivos e indicadores claros, pese a una relación que perdura desde hace 30 años. El FIDA y el BAfD no han hecho un esfuerzo real por trabajar uno con el otro. Los resultados de su asociación en cuanto a supervisión y cofinanciación son asombrosamente mediocres. Ninguna de las dos organizaciones ha logrado: i) establecer incentivos suficientes para el personal que pudieran dar lugar a una asociación más sólida; ii) traducir los acuerdos institucionales en prácticas operativas eficaces a nivel nacional y sectorial, y iii) fijar prioridades en la plétora de asociaciones que ambas instituciones han querido forjar sin implantar estructuras o sistemas de seguimiento eficaces.
37. Por estas razones, el BAfD y el FIDA deben reforzar su alianza. Hay consideraciones estratégicas que sustentan esta necesidad, entre otras los recientes cambios en la arquitectura de la ayuda; la importantísima Declaración de París, y la exigencia de que ambas instituciones mejoren el diálogo en los países y la gestión de los conocimientos. En la evaluación conjunta se definen con exactitud las complementariedades entre las ventajas "tangibles" del BAfD y los activos "intangibles" del FIDA, y se confirman los beneficios sustanciales que podría generar una asociación eficaz. Consideramos asimismo que la asociación recibiría gran impulso mediante la adopción de estrategias conjuntas en los países y la ampliación sistemática de las innovaciones prometedoras.

RP/PP-A/ST: rp
24 de noviembre de 2009