

Signatura: EB 2009/98/R.9/Add.1
Tema: 6
Fecha: 26 diciembre 2009
Distribución: Pública
Original: Inglés

S



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

Observaciones de la Oficina de Evaluación sobre la política revisada del FIDA relativa a la financiación mediante donaciones

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

Para **aprobación**

Nota para los Directores Ejecutivos

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

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

Observaciones de la Oficina de Evaluación sobre la política revisada del FIDA relativa a la financiación mediante donaciones

1. **Antecedentes.** De conformidad con las disposiciones contenidas en el mandato y reglamento del Comité de Evaluación,¹ la Junta Ejecutiva, en su 95º período de sesiones celebrado en diciembre de 2008, convino en que el Comité examinaría la política revisada del FIDA relativa a la financiación mediante donaciones, junto con las observaciones de la Oficina de Evaluación (OE) al respecto. Dicha política se presentará en el 98º período de sesiones de la Junta, en diciembre de 2009, y, conforme a la práctica habitual, las observaciones formuladas por la OE también se darán a conocer a los miembros de la Junta para que las examinen.
2. **Observaciones generales.** La política del FIDA relativa a la financiación mediante donaciones fue aprobada por la Junta Ejecutiva en diciembre de 2003. Hoy, cuando lleva seis años aplicándose, sin duda resulta acertado revisarla a la luz de la evolución del Fondo y del contexto internacional del desarrollo.
3. La OE tiene tres observaciones de carácter general que hacer acerca de la nueva política. La primera es que, a pesar de que se ha tratado de cimentar la revisión en la experiencia acumulada desde 2003, es evidente que no se ha realizado una evaluación exhaustiva y rigurosa de los resultados y los logros alcanzados gracias a la aplicación de la política. Dicha evaluación habría resultado necesaria en aras de la rendición de cuentas, especialmente si se tiene en cuenta la gran cantidad de recursos (USD 187 millones, en casi 400 donaciones) que el FIDA ha proporcionado en forma de donación desde que la política se aprobó en 2003. A consecuencia de ello, el análisis del impacto que han tenido las donaciones concedidas por el FIDA desde la aprobación de la política es bastante limitado. Evaluar los resultados de las fondos concedidos mediante las modalidades de donaciones a nivel mundial y regional habría resultado particularmente provechoso, ya que la mayor parte de los recursos del FIDA para donaciones se han suministrado de ese modo y a menudo es difícil determinar su impacto en los programas en los países financiados por el Fondo.
4. Una evaluación específica de los resultados realizada por el FIDA habría sido especialmente valiosa dado que ni la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) ni el Grupo Consultivo sobre Investigación Agrícola Internacional (GICIAI), que son los dos mayores receptores de las donaciones del FIDA a nivel mundial y regional, poseen una función de evaluación independiente.² Gracias a una evaluación minuciosa de la rendición de cuentas se habrían generado enseñanzas —y analizado sus consecuencias— destinadas a la revisión de la política. Aunque si se consultan determinadas evaluaciones de la OE se obtienen indicaciones útiles al respecto, éstas no pueden considerarse representativas de los resultados porque, según la política de evaluación, la OE no evalúa las actividades que el FIDA financia con donaciones en cuanto tales. En definitiva, si no se realiza una evaluación detallada de los resultados y el impacto de las actividades que se han financiado hasta ahora mediante donaciones ni se hace ningún esfuerzo por extraer enseñanzas y buenas prácticas de los logros alcanzados, o por constatar su inexistencia, la política propuesta carecerá de la suficiente base empírica.

¹ Véase el documento EB 2004/83/R.7/Rev.1.

² El GICIAI no tiene una función de evaluación permanente, aunque su creación está en curso.

5. En segundo lugar, como aspecto positivo se puede señalar que la OE considera apropiado —por los motivos aducidos en el párrafo 46 de la política revisada que se propone— que se incremente el alcance de la facultad conferida en el Presidente del FIDA para aprobar donaciones hasta un máximo de USD 500 000, frente a los 200 000 actuales. Entre otras ventajas, gracias a esta medida se propiciará un aumento de la cuantía media de las donaciones y una reducción del número de donaciones de pequeña cuantía, y se contribuirá al mismo tiempo a reducir los costos de transacción que comporta la asignación de recursos para donaciones.
6. Se acoge asimismo con agrado el cambio que supone permitir la concesión de donaciones al sector privado. La propuesta, sin embargo, parece considerar la colaboración con el sector privado exclusivamente en lo relativo al suministro de bienes y servicios, lo que podría tener un alcance excesivamente limitado. Quizá el FIDA desee ampliar esas donaciones y transformarlas en subsidios destinados al desarrollo del sector privado, siempre que las actividades de éste beneficien a la población rural pobre, de acuerdo con criterios y principios de actuación bien definidos.
7. La tercera observación que se somete a la consideración del FIDA y la Junta Ejecutiva tiene que ver con el porcentaje de donaciones concedidas por el Fondo como proporción de su programa de trabajo anual. En el curso de las negociaciones sobre la Sexta Reposición (2002) se acordó que el 10% del programa de trabajo anual total del FIDA se asignara en forma de donación, decisión que la Junta ratificó en 2003; de ese porcentaje, el 5% debía asignarse mediante donaciones a nivel mundial y regional, y el otro 5% mediante donaciones por países. En cuanto a este último 5%, la Junta acordó asignar el 2,5% al Servicio de Financiación de la Elaboración de Programas (SFEP) y dedicar el restante 2,5% a las donaciones por países en sentido estricto. En abril de 2007 la Junta redujo este último porcentaje al 1,5%. En la actualidad, los recursos disponibles con arreglo a la cartera de donaciones ascienden al 6,5% del programa de trabajo anual.
8. La proporción de donaciones por países (1,5%) parece más bien escasa si se tiene en cuenta la utilidad que demuestran tener: en la política se reconoce que esas donaciones “han sido, por lo general, las mejor vinculadas a los programas del FIDA en los países”. Por otra parte, cada vez aumenta más la demanda y la necesidad de actividades que puedan llevarse mejor a cabo por medio de donaciones por países, tales como la búsqueda de innovaciones, la gestión de conocimientos, el diálogo sobre políticas y la labor de análisis en apoyo de los programas en los países. Así pues, quizá sea conveniente que el Fondo y la Junta reflexionen sobre si los recursos destinados a las donaciones por países son suficientes, teniendo en cuenta la posibilidad de que el FIDA: i) incremente la dotación general de recursos para donaciones y lo sitúe por encima del 6,5%, ya que ese nivel está muy por debajo del límite máximo para la financiación mediante donaciones que, según el *Convenio Constitutivo del FIDA*, debería ser del 12,5% anual, o ii) aumente la asignación para donaciones por países utilizando, total o parcialmente, el 2,5% que anteriormente se transfería al SFEP, especialmente ahora que ese servicio se ha integrado en el presupuesto administrativo anual del Fondo.
9. **Observaciones específicas.** El objetivo de la nueva política parece menos claro que los objetivos enunciados en la política anterior, que se referían concretamente a la importancia de promover las actividades de investigación favorables a la población pobre y desarrollar la capacidad institucional en los países asociados. Ni en la finalidad ni en el objetivo de la política revisada se indica con claridad que uno de los propósitos principales del programa de donaciones es respaldar el programa de préstamos del FIDA. En particular, en la política no se explican las ventajas de conceder donaciones en vez de préstamos y, por consiguiente, no se

dan muchas orientaciones acerca de la pregunta: ¿en qué ocasiones y por qué motivos el FIDA debería conceder o no una donación? La respuesta a esa pregunta ayudaría a que no vuelva a suceder que ciertas actividades (como las dedicadas al fomento de la capacidad de las instituciones de base) en ocasiones se hayan financiado tanto con préstamos como con donaciones.

10. En lo que se refiere a los resultados, no se dan muchos detalles acerca del modo de ordenarlos por prioridad y del nivel de recursos necesario para alcanzar cada uno de ellos. Además, en el marco lógico que figura en el anexo IV no se asignan metas específicas a los resultados, con lo que se agrava el desafío que supondrá medir los resultados de la política de evaluación en el futuro. Este aspecto tiene gran importancia, especialmente cuando, dentro de cinco años, se pida a la OE que evalúe la política.
11. Las evaluaciones de los programas en los países realizadas por la OE (por ejemplo, las del Brasil, Egipto, la India, México y Marruecos) han puesto de manifiesto que las donaciones desempeñan una función específica en los países de ingresos medios, donde la índole de las operaciones del FIDA está cambiando: en esos países hay un interés creciente en el FIDA como facilitador de conocimientos, promotor de la cooperación Sur-Sur y experimentador de innovaciones en favor de los pobres que puedan reproducirse y que otros interesados puedan aplicar en mayor escala. Es decir que, aunque en los países de ingresos medios los proyectos de inversión sigan siendo importantes, es probable que sean más útiles la innovación y la transferencia de conocimientos y experiencias en la esfera de la reducción de la pobreza rural. Esas actividades probablemente tendrán que financiarse mediante donaciones. Por consiguiente, en la política podría haberse formulado el modo en que los recursos para donaciones se utilizarán estratégicamente en los países de ingresos medios respecto a los demás países receptores de la asistencia del FIDA.
12. Es interesante señalar que la FAO ha sido el mayor receptor único de recursos del FIDA para donaciones desde 2004. Muchas de las donaciones concedidas a la FAO han tenido un carácter puntual (por ejemplo, las concedidas a la Oficina Regional de la FAO para Asia y el Pacífico a fin de promover el diálogo sobre políticas, y el apoyo facilitado para organizar conferencias internacionales). Habida cuenta de la gran cuantía de recursos suministrados a la FAO a lo largo de los años y de los llamamientos crecientes a favor de una asociación más estrecha entre el FIDA y la FAO, sería conveniente elaborar un acuerdo de cooperación o un memorando de entendimiento con ese organismo para orientar la asignación futura de donaciones del FIDA.
13. Una de las esferas que en el pasado ha presentado mayores deficiencias ha sido la gestión de la cartera de donaciones, en particular en lo que concierne a la supervisión de las actividades financiadas mediante donaciones. En la política se reconoce la necesidad de elaborar unos requisitos mínimos para la supervisión de las donaciones. Sin embargo, es probable que un sistema notablemente mejorado de autoevaluación de la cartera de donaciones y una mayor atención al aprendizaje y la gestión de conocimientos (véase el párrafo 48 de la política revisada) comporten la asignación de recursos administrativos adicionales, mucho más cuantiosos que los escasos recursos que hasta el momento se le asignan. Este aspecto quizás deba cuantificarse con mayor detalle y tenerse en cuenta en las estimaciones generales de los costos que comportará la aplicación de la política.