

Signatura: EC 2019/106/W.P.2/Add.1
Tema: 3
Fecha: 19 de agosto de 2019
Distribución: Pública
Original: Inglés

S



Invertir en la población rural

Respuesta de la dirección del FIDA al Informe anual sobre los resultados y el impacto de las actividades del FIDA de 2019

Nota para los miembros del Comité de Evaluación

Funcionarios de contacto:

Preguntas técnicas:

Donal Brown
Vicepresidente Adjunto
Departamento de Administración de Programas
Tel.: (+39) 06 5459 2448
Correo electrónico: d.brown@ifad.org

Jill Armstrong
Directora, a.i.
División de Políticas y Resultados Operacionales
Tel.: (+39) 06 5459 2324
Correo electrónico: j.armstrong@ifad.org

Envío de documentación:

Deirdre McGrenra
Jefa
Oficina de Gobernanza Institucional y
Relaciones con los Estados Miembros
Tel.: (+39) 06 5459 2374
Correo electrónico: gb@ifad.org

Comité de Evaluación — 106.º período de sesiones
Roma, 2 de septiembre de 2019

Para **examen**

Signatura: EB 2019/127/R.14/Add.1
Tema: 5 e)
Fecha: 19 de agosto de 2019
Distribución: Pública
Original: Inglés

S



Invertir en la población rural

Respuesta de la dirección del FIDA al Informe anual sobre los resultados y el impacto de las actividades del FIDA de 2019

Nota para los representantes en la Junta Ejecutiva

Funcionarios de contacto:

Preguntas técnicas:

Donal Brown
Vicepresidente Adjunto
Departamento de Administración de Programas
Tel.: (+39) 06 5459 2448
Correo electrónico: d.brown@ifad.org

Jill Armstrong
Directora, a.i.
División de Políticas y Resultados Operacionales
Tel.: (+39) 06 5459 2324
Correo electrónico: j.armstrong@ifad.org

Envío de documentación:

Deirdre McGrenra
Jefa
Oficina de Gobernanza Institucional y
Relaciones con los Estados Miembros
Tel.: (+39) 06 5459 2374
Correo electrónico: gb@ifad.org

Junta Ejecutiva— 127.º período de sesiones
Roma, 10 a 12 de septiembre de 2019

Para examen

Respuesta de la dirección del FIDA al Informe anual sobre los resultados y el impacto de las actividades del FIDA de 2019

A. Introducción

1. La Dirección acoge con agrado el Informe anual sobre los resultados y el impacto de las actividades del FIDA (ARRI) de 2019 y considera que la mayoría de las recomendaciones son equilibradas, intuitivas y acordes a su propia manera de pensar. Al tiempo que la Dirección reconoce que las medidas propuestas por la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA (IOE) son parte de los compromisos asumidos en el marco de la Undécima Reposición de los Recursos del FIDA (FIDA11), continuará redoblando esfuerzos en estas esferas aprovechando el análisis y las recomendaciones presentadas en el ARRI.
2. Aunque la Dirección valora la franqueza del informe y la profundidad del análisis del conjunto de datos de 2019, tiene algunas reservas respecto de la metodología utilizada y el análisis efectuado en dos esferas particulares. La primera se refiere a las limitaciones metodológicas y relativas a los datos recabados para el ARRI, entre otras, el tamaño pequeño de la muestra y la falta de significación estadística de los cambios observados en los resultados. La segunda se vincula a las tendencias en los resultados y los factores que, según el ARRI, impulsan estas tendencias, especialmente en la FIDA10. En las secciones B y C a continuación se presenta el punto de vista detallado de la Dirección sobre estas cuestiones.
3. Dentro de la estructura de evaluación del FIDA, el ARRI, el Informe sobre la eficacia del FIDA en términos de desarrollo (RIDE) y el Informe del Presidente sobre el estado de aplicación de las recomendaciones de evaluación y las medidas adoptadas por la dirección (PRISMA) son instrumentos complementarios pero distintos en su tipo, concebidos para contribuir a incrementar la eficacia, la transparencia y la credibilidad del Fondo.
4. Dado que la evaluación tiene lugar tras el cierre de un proyecto, en el ARRI se sumaron las calificaciones de proyectos cuyo cierre ocurrió entre 2007 y 2017, con especial hincapié en los promedios trienales del período 2015-2017 (sobre la base de 59 proyectos terminados) y los dos primeros años de la FIDA10 (37 proyectos terminados en 2016 y 2017). El análisis cualitativo se centró en 41 evaluaciones nuevas realizadas el año pasado, que comprendían validaciones de los informes finales de proyectos, evaluaciones de los resultados del proyecto, evaluaciones del impacto y evaluaciones de estrategias y programas en los países (EEPP). Como se indica en el ARRI, las tendencias y calificaciones se basan en proyectos diseñados hace alrededor de 10 años o más, y no se tienen en cuenta los proyectos de diseño reciente, los proyectos en curso o los terminados en el último año de la FIDA10. En el RIDE, por su parte, se presenta un informe completo e integral de los resultados del período de la FIDA10 que comprende datos de evaluaciones del impacto rigurosas, las calificaciones de todos los proyectos terminados durante la FIDA10 (98 proyectos), tasas de desembolso, datos de cofinanciación, calificaciones al momento del diseño y parámetros de medición de los resultados institucionales sobre una variedad de indicadores.

B. Datos y metodología

5. Como la Dirección lo menciona en el RIDE, en el cual lo considera una limitación, el tamaño de la muestra es un aspecto importante ya que un número pequeño de proyectos puede tener un efecto desproporcionadamente grande en los resultados presentados en forma de porcentajes. **El tamaño de la muestra incluida en el ARRI es menos de la mitad de la muestra incluida en el RIDE por la Dirección.**

Mientras que la muestra de 2015-2017 del ARRI se basa en 59 proyectos terminados, la muestra de la Dirección contiene 113 proyectos. Además, la muestra de la FIDA10 de la IOE se basa solamente en 37 proyectos concluidos en 2016 y 2017; la muestra de la Dirección en el RIDE abarca todo el período de la FIDA10 (2016-2018) y se basa en 98 proyectos. Por lo tanto, sería beneficioso que en el ARRI se presente el análisis en forma de cifras y **también** porcentajes, como se hizo en el RIDE, y se cite el número de casos en los que se basa el análisis cualitativo. Si bien los resultados han disminuido si se observa el porcentaje de proyectos calificados de "moderadamente satisfactorios" o superior, el número de proyectos en la banda de desempeño insatisfactorio no ha aumentado. En efecto, en la mayoría de las esferas evaluadas ha registrado un descenso.

6. En segundo lugar, la disminución de los resultados que se observa en el ARRI se basa en fluctuaciones menores de las calificaciones por grupo evaluado. En el apéndice V se incluyen las pruebas t que la IOE ha utilizado para evaluar la significación estadística de las fluctuaciones (véase el cuadro 1 a continuación). Los resultados de este análisis confirman la preocupación de la Dirección de que las caídas en los resultados de los distintos grupos evaluados **no son estadísticamente significativas para la mayor parte de los criterios**. Se presentan dos excepciones, a saber: i) entre la FIDA8 y la FIDA10, cuando se registraron resultados **positivos** y estadísticamente significativos en el criterio "gestión de los recursos naturales y el medio ambiente", y ii) entre la FIDA9 y la FIDA10, cuando se observaron resultados **negativos** y estadísticamente significativos en los criterios "pertinencia" y "desempeño del FIDA" (si bien, en ambos casos, las calificaciones medias se situaron en la banda de resultados satisfactorios). Habida cuenta de que no se observan cambios estadísticamente significativos en las calificaciones medias, resulta difícil concluir que los resultados estén disminuyendo.

Cuadro 1

Comparación de las calificaciones medias de los proyectos en los siguientes períodos: FIDA9 frente a FIDA8, FIDA10 frente a FIDA8 y FIDA10 frente a FIDA9.

Criterios	Calificaciones medias			Diferencias en las medias			Prueba t (comparación de medias)		
	FIDA8	FIDA9	FIDA10	FIDA9 -FIDA8	FIDA10 -FIDA8	FIDA10 -FIDA9	Valor p (FIDA9 -FIDA8)	Valor p (FIDA10 -FIDA8)	Valor p (FIDA10 -FIDA9)
Adaptación al cambio climático	3,67	3,84	3,93	0,16	0,26	0,09	0,26	0,13	0,53
Gestión del medio ambiente y de los recursos naturales	3,77	4,07	4,11	0,30	0,35	0,05	0,03*	0,03*	0,73
Sostenibilidad	3,70	3,68	3,68	-0,02	-0,02	0,00	0,86	0,89	1,00
Impacto en la pobreza rural	4,25	4,07	3,97	-0,18	-0,28	-0,10	0,13	0,06	0,45
Logros generales de los proyectos	4,01	4,02	3,91	0,00	-0,10	-0,10	0,98	0,52	0,45
Eficiencia	3,60	3,67	3,57	0,08	-0,03	-0,11	0,62	0,87	0,52
Desempeño de los Gobiernos	3,81	3,91	3,80	0,10	-0,01	-0,11	0,44	0,97	0,51
Ampliación de escala	4,06	4,10	3,97	0,04	-0,09	-0,13	0,79	0,67	0,48
Eficacia	4,00	4,03	3,89	0,03	-0,11	-0,14	0,84	0,52	0,34
Innovación	4,06	4,27	4,14	0,21	0,08	-0,14	0,14	0,70	0,43
Igualdad de género y empoderamiento de la mujer	4,20	4,17	4,00	-0,04	-0,20	-0,17	0,78	0,31	0,30
Resultados de los proyectos	3,93	3,99	3,77	0,06	-0,16	-0,22	0,59	0,25	0,06
Desempeño del FIDA	4,16	4,28	4,00	0,12	-0,16	-0,28	0,28	0,25	0,03*
Pertinencia	4,27	4,33	4,00	0,06	-0,27	-0,33	0,57	0,06	0,01*

* Significativo a partir del 5 %.

Fuente: Base de datos de evaluación de la IOE, todos los datos de evaluación, abril de 2019.

7. En tercer lugar, tal como lo señala la IOE en el ARRI, durante el período evaluado **cambiaron los criterios de evaluación de los resultados**. Por lo tanto, las disminuciones en los resultados registradas en algunos criterios pueden deberse más a cambios en los criterios que a cambios en los resultados. La Dirección desea referirse particularmente a uno de estos criterios, el correspondiente a la “ampliación de escala”; los resultados en esta esfera parecen haber ido en descenso en los últimos años y la diferencia registrada entre las calificaciones de la Dirección y de la IOE es la más grande de todas. En el convenio de armonización que concertaron la Dirección y la IOE en 2017 se acordó dejar de medir el **potencial** de ampliación de escala para evaluar en cambio la ampliación de escala en sí misma. Mientras que la Dirección no aplicó esta nueva medida de evaluación de manera retroactiva a los proyectos completados en 2017, la IOE sí lo hizo. La consecuencia es que los dos indicadores no son comparables, ni entre la Dirección y la IOE, ni dentro del conjunto de datos de la IOE.
8. En cuarto lugar, la Dirección sostiene que la calificación otorgada al “impacto en la pobreza rural”, que actualmente se usa en el ARRI y en el Marco de Gestión de los Resultados (MGR) de la FIDA10, no es una medida sólida del impacto de los proyectos respaldados por el FIDA ya que para calcular el impacto atribuible se necesita contar con un análisis de la situación contrafactual. En cambio, las conclusiones presentadas en el ARRI sobre el impacto en la pobreza rural se basan en calificaciones apoyadas principalmente por datos cualitativos. Por este motivo la Dirección ha decidido no incluir este indicador en el MGR de la FIDA11 y evaluará el impacto solamente sobre la base de evaluaciones del impacto conducidas con rigurosidad en cada ciclo de reposición. La Dirección espera con interés poder colaborar con la IOE para revisar este criterio (y sus distintas subesferas) como un seguimiento del acuerdo de armonización y de conformidad con las mejores prácticas provenientes de organizaciones utilizadas como referencia.

C. Tendencias generales en los resultados

9. A pesar de las limitaciones mencionadas, especialmente los resultados presentados en el análisis estadístico, la Dirección observa que las tendencias en los resultados registradas en el ARRI de este año son similares a las del ARRI del año pasado y al propio análisis de la Dirección en el RIDE. Por ejemplo, tanto en el ARRI como en el RIDE se señalan resultados menos satisfactorios en los criterios de “eficiencia” y “sostenibilidad” de los proyectos, en comparación con otras esferas evaluadas. Ambos informes también coinciden en señalar la fuerte correlación positiva entre el desempeño de los Gobiernos, la sostenibilidad y la eficiencia.
10. Mientras que en el ARRI se mencionan los factores que llevaron a obtener resultados satisfactorios o menos satisfactorios en cada una de las esferas evaluadas, determinados a partir de un examen cualitativo de las evaluaciones, a la Dirección le hubiera gustado ver un análisis más profundo y diferenciado de las limitaciones subyacentes relativas al contexto regional o nacional. En el RIDE, el análisis de la Dirección apunta a que los resultados menos satisfactorios se obtuvieron principalmente en África Occidental y Central y, dentro de esta región, en los países con situaciones de fragilidad.
11. A nivel de los programas en los países, a la Dirección le complace observar que la IOE haya seguido su sugerencia de utilizar medias móviles trienales para presentar las calificaciones de las EEPP. Habida cuenta del reducido tamaño del grupo de EEPP examinadas cada año (para el ARRI de 2019 se incluyeron cinco EEPP de contextos y regiones muy diferentes), quizás valdría la pena dejar de analizar en el ARRI las calificaciones agregadas, lo cual estaría en consonancia con las sugerencias del examen *inter pares*.
12. Además, en el ARRI se señalan mejoras en la creación de asociaciones, pero una disminución de las calificaciones para la gestión de los conocimientos y la actuación en el ámbito de las políticas. A la Dirección le hubiera gustado poder entender mejor

las diferencias entre esos criterios que, aparentemente, se relacionan. Al mismo tiempo, la Dirección coincide en que todavía quedan cosas por hacer para mejorar los resultados en las actividades no crediticias. Mediante una serie de compromisos interrelacionados que se han asumido para la FIDA11 —entre otros el marco de asociación, recursos especialmente destinados a la actuación en el ámbito de las políticas y la estrategia de cofinanciación y plan de acción conexo—, la Dirección está sentando las bases para una participación más activa y eficaz en las actividades no crediticias en el ámbito de los países.

Tendencias iniciales en los resultados durante el período de la FIDA10

13. En el nuevo capítulo dedicado al período de la FIDA10, para el cual se utiliza un conjunto de datos parcial (37 de 98 proyectos terminados en 2016 y 2017), se presentan resultados dispares y se vincula una aparente disminución en la calidad a una reducción de los presupuestos de gestión de los programas en los países y de la frecuencia de las misiones de supervisión y apoyo a la ejecución. Se trata de una esfera de interés para la Dirección, pero, según esta, dos cuestiones generan preocupación. En primer lugar, **en el informe no se incluyeron datos empíricos que demostraran el vínculo causal entre la caída en los resultados y la reducción de los presupuestos o de la supervisión en los proyectos evaluados**. En segundo lugar, en ninguna de las evaluaciones de proyectos que se tomaron como base en el ARRI se incluyeron recomendaciones para aumentar el presupuesto y la frecuencia de las misiones de supervisión. Las recomendaciones más comunes (como consta en el PRISMA de 2019) son las relativas a hacer los diseños más realistas y menos complejos, mejorar la focalización y resolver las deficiencias observadas en las capacidades de ejecución.
14. Dicho esto, **la Dirección reconoce plenamente la importancia crucial del apoyo a la ejecución** y a tal efecto ha puesto en marcha medidas para fortalecer la supervisión y el apoyo a la ejecución, a saber: la descentralización del personal técnico, financiero y operacional, y un seguimiento más riguroso de la cartera que comprende la adopción de medidas en relación con proyectos realmente o potencialmente problemáticos. Como se señala en el RIDE de 2019, los esfuerzos de la Dirección para promover una actitud proactiva en la gestión de la cartera han dado sus frutos: ha mejorado la calidad y disminuido el número de proyectos problemáticos, y ha habido una mejora general en las calificaciones de los resultados de los proyectos.
15. Como conclusión, la Dirección piensa que el ARRI habría resultado más útil si, en lugar de centrarse en la frecuencia de las misiones o las asignaciones presupuestarias, se hubiera hecho más hincapié en el análisis de la eficacia del diseño, la supervisión y el apoyo a la ejecución, y en los vínculos entre estos aspectos y los resultados deficientes.

D. Recomendaciones destinadas a la dirección

16. Además de las medidas concretas incluidas en el RIDE y el PRISMA, la Dirección responde puntualmente a las recomendaciones expresadas en el ARRI de la siguiente manera:

Cuadro 2

Recomendación de la IOE	Respuesta de la dirección
<p>1. Destinar más recursos a la ejecución de los programas en los países —especialmente al diseño, la supervisión y la ejecución de los proyectos— a fin de lograr mejorar la calidad necesaria para que el FIDA pueda realizar una mejor labor.</p>	<p>Parcialmente de acuerdo. La Dirección dedica recursos presupuestarios suficientes a la ejecución de los programas en los países, especialmente en contextos difíciles como las situaciones de fragilidad y los proyectos problemáticos. Para todos los proyectos es obligatorio realizar una misión de supervisión completa por año y se brinda además apoyo a la ejecución en función de las necesidades; para los proyectos problemáticos se requieren dos misiones de supervisión. En algunos casos, los gastos son superiores a las asignaciones presupuestarias debido a cambios de circunstancias o nuevas exigencias que surgen durante la ejecución.</p> <p>El análisis que realiza la Dirección de los presupuestos de los programas en los países no muestra una disminución sino más bien un aumento promedio, por proyecto, de la asignación destinada a la supervisión y de su utilización, motivado por una disminución del número de proyectos activos a lo largo del tiempo.</p> <p>La Dirección piensa asimismo que las calificaciones generales positivas otorgadas por el Grupo de Garantía de Calidad a los diseños de los proyectos en los últimos años contradicen la conclusión de que ha habido una reducción en la calidad del diseño. La Dirección se propone por tanto garantizar que la calidad del diseño no se vea perjudicada al tratar de alcanzar las metas ambiciosas en materia de puntualidad del diseño que se ha fijado para la FIDA11.</p> <p>Dicho esto, la Dirección coincide en que es vital contar con un diseño sólido y una ejecución y una supervisión rigurosas, y espera con interés poder trabajar estrechamente con la IOE para seguir analizando los recursos que se destinan a la ejecución de los programas en los países.</p>
<p>2. Diseñar los proyectos y programas en función de las capacidades de los países, sobre la base de análisis institucionales sólidos que permitan garantizar la adopción de las disposiciones de ejecución más apropiadas para el país.</p>	<p>De acuerdo. En las directrices actualizadas para la elaboración de los COSOP ya se da seguimiento a esta recomendación. Los equipos en los países efectúan evaluaciones institucionales y del riesgo durante la preparación de los COSOP con el objeto de contextualizar el apoyo que el FIDA debe brindar al país. Los objetivos del COSOP se establecen sobre la base del contexto nacional con un fuerte hincapié en la capacidad de ejecución y de obtener los resultados previstos, especialmente en contextos con una capacidad de ejecución más débil. La Dirección supervisará la aplicación de las nuevas directrices para los COSOP y hará los ajustes necesarios.</p>
<p>3. Fomentar las capacidades de los Gobiernos para diseñar y ejecutar los proyectos y programas en los países en colaboración con otros asociados.</p>	<p>De acuerdo. Como se esboza en el Marco relativo a la Eficacia de la Labor de Desarrollo del FIDA y se reitera en el modelo operacional de la FIDA11, la organización ha dado un giro importante y ha dejado de orientarse hacia el interior para mirar más hacia el exterior. Como consecuencia, durante la FIDA10 se pusieron en marcha tres iniciativas complementarias con el objeto de mejorar las capacidades en los países: el Programa de Seguimiento y Evaluación Rurales (PRIME), el programa Avanzando el conocimiento para un impacto agrícola (AVANTI) y la iniciativa <i>Deliver</i>. En conjunto, estas iniciativas únicas en el sector del desarrollo rural proporcionan un apoyo integral al fortalecimiento de las capacidades de ejecución y de seguimiento y evaluación en los países. Además, sobre la base del modelo utilizado en el PRIME, ya hay en curso una serie de iniciativas encaminadas a reforzar la capacidad en materia de gestión financiera y procesos de contratación y adquisiciones. No obstante, la Dirección acepta que en los proyectos existen dificultades para retener al personal</p>

<i>Recomendación de la IOE</i>	<i>Respuesta de la dirección</i>
mayor participación de los homólogos gubernamentales, en el diseño y la supervisión y el apoyo a la ejecución de los proyectos.	capacitado. A través de iniciativas como el mecanismo para acelerar la puesta en marcha de los proyectos, la Dirección está adoptando las medidas necesarias para limar las transiciones entre los proyectos y resolver así las dificultades ligadas a la capacidad.
4. Determinar la necesidad de adaptar los diseños de los proyectos en etapas iniciales a fin de garantizar que siguen siendo pertinentes para el contexto nacional.	
El buen diseño de los proyectos es necesario pero no suficiente para alcanzar los objetivos de desarrollo. El diseño debe considerarse un elemento dinámico que se reconsidera y ajusta en función del contexto durante la ejecución. Es preciso realizar una supervisión activa durante la puesta en marcha para determinar si el diseño de los proyectos debe adaptarse aun antes del examen de mitad de período. La nueva política de reestructuración del FIDA debería facilitar el rediseño en una etapa temprana cuando sea necesario, y no debería utilizarse simplemente a fin de cerrar proyectos que son difíciles pero importantes para cumplir el mandato del Fondo.	De acuerdo. La Dirección coincide con la conclusión de la IOE, que es coherente con los hallazgos presentados en el RIDE. El Sistema de Gestión de los Resultados Operacionales (ORMS) permite evaluar los proyectos durante la ejecución de acuerdo a una serie de indicadores —entre otros, la continuidad de la pertinencia— utilizando indicadores básicos que se emplean a modo de señales de riesgo para detectar cualquier problema antes de que ocurra. La Política del FIDA de Reestructuración de Proyectos, de reciente aprobación, brinda las opciones necesarias para que los equipos en los países ajusten y reorienten los proyectos durante la ejecución. La Dirección continuará centrándose en fortalecer los resultados, para lo cual velará por que todos los proyectos problemáticos cuenten con planes de mejora de los resultados donde se indique el nivel de intervención (y reestructuración, llegado el caso) necesario, y sean seguidos de cerca.
5. Se requiere un sistema más exhaustivo e integrado que permita una mejor mitigación de los riesgos en los proyectos y programas.	
Actualmente, el Fondo cuenta con un sistema descentralizado para la mitigación de riesgos en las distintas etapas del ciclo de los proyectos, donde las diferentes divisiones llevan a cabo diversas evaluaciones. A fin de garantizar que los riesgos detectados se atiendan adecuadamente y en el momento indicado, es preciso establecer mejores vínculos entre las distintas evaluaciones desde el diseño hasta la evaluación de los proyectos.	De acuerdo. Una parte importante del modelo operacional de la FIDA11 es mejorar la estructura de gestión del riesgo del FIDA desde el nivel de las operaciones hasta el de la organización. La Dirección ya ha adoptado una serie de medidas para sentar las bases de esta mejora, entre otras, la elaboración de un tablero de riesgos y la creación de una nueva función encargada del riesgo en el Departamento de Administración de Programas, que trabaja estrechamente con el Comité de Gestión del Riesgo Institucional. Tanto en los COSOP como los proyectos se incluyen marcos integrados de riesgos que permiten hacer un seguimiento durante la ejecución por medio del ORMS.

E. Tema de aprendizaje

17. La Dirección toma conocimiento de los dos temas de aprendizaje que la IOE ha propuesto a la Junta Ejecutiva para su consideración, a saber: **la eficiencia y la calidad de la supervisión y el apoyo a la ejecución por parte del FIDA**; ambos temas son pertinentes e importantes para las operaciones del FIDA. Sin embargo, la Dirección considera que tratar de entender las causas y factores profundos de la eficiencia en el ámbito de los proyectos es una cuestión compleja y que quizás convendría examinarla en otro tipo de evaluaciones tales como las evaluaciones temáticas o las evaluaciones de grupos (como se recomienda en el examen *inter pares*). Además, si bien es necesario evaluar la calidad de la supervisión y el apoyo a la ejecución que presta el FIDA, puede que esta sea una medida prematura en vista de que la Dirección está actualmente revisando las directrices en la materia. Por lo tanto, la Dirección agradecería se le conceda el tiempo necesario antes de evaluar estos aspectos tras hacer efectivas las directrices revisadas.