



**FIDA**  
**FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA**  
**Junta Ejecutiva – 25° período de sesiones**

Roma, 12 de septiembre de 2000

**EVALUACIÓN DEL PROGRAMA AMPLIADO DE COOPERACIÓN FIDA/ONG**

**RESUMEN OPERATIVO**





## ÍNDICE

	PÁGINA
ABREVIATURAS Y SIGLAS	iii
I. ESTABLECIMIENTO Y OBJETIVOS DEL PAC	1
II. ESTRATEGIAS OPERACIONALES DEL PAC	2
III. DISEÑO DEL PAC: UNA VISIÓN RETROSPECTIVA	2
IV. LA EVALUACIÓN	4
V. PANORAMA GENERAL DE LAS OPERACIONES DEL PAC, 1988-1998	5
VI. OPINIÓN SOBRE EL PAC DE LOS GERENTES DE OPERACIONES DEL FIDA PARA LOS PAÍSES	6
VII. OPINIÓN DE LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES SOBRE EL PAC	7
VIII. EXAMEN DE LAS DONACIONES TERMINADAS	8
IX. GRADO DE CONSECUCIÓN DE LOS OBJETIVOS DEL PROGRAMA EN LAS DONACIONES EXAMINADAS	10
X. EFICACIA Y EFICIENCIA DEL PAC	11
XI. PERTINENCIA DEL PAC	12
A. Pertinencia para las relaciones FIDA/ONG	12
B. Pertinencia para el programa y la estrategia institucional del FIDA para 2000	13
XII. OBSTÁCULOS A LA APLICACIÓN DEL PAC	15
XIII. PRINCIPALES CONCLUSIONES	16
XIV. RECOMENDACIONES	16
A. Recomendaciones generales	16
B. Recomendaciones específicas	17



<b>LISTA DE RECUADROS</b>	<b>PÁGINA</b>
OBJETIVOS DEL PAC	1
ESTRATEGIAS OPERACIONALES DEL PAC	2
LA FUNCIÓN DEL PAC EN EL FOMENTO DE LA INNOVACIÓN	4
FUENTES DE INFORMACIÓN EMPLEADAS EN LA EVALUACIÓN	4
ONCE AÑOS DE OPERACIONES DEL PAC	5
OPINIONES Y SUGERENCIAS DE LAS ONG SOBRE EL PAC	8
ASPECTOS PRINCIPALES DE LAS DONACIONES EXAMINADAS	9
LOGROS CONSEGUIDOS CON LAS DONACIONES DEL PAC EXAMINADAS	10
EFICACIA Y EFICIENCIA DEL PAC	11
PERTINENCIA DEL PAC PARA LA VISIÓN DE FUTURO Y LA ESTRATEGIA INSTITUCIONAL DEL FIDA	14
PRINCIPALES OBSTÁCULOS CON QUE TROPIEZA EL PAC	15



## ABREVIATURAS Y SIGLAS

ED	Departamento de Política Económica y Estrategia de Utilización de Recursos
OE	Oficina de Evaluación y Estudios
ONG	Organización no gubernamental
PA	División de África I
PAC	Programa Ampliado de Cooperación FIDA/ONG
PD	Departamento de Administración de Programas
PF	División de África II
PI	División de Asia y el Pacífico
PL	División de América Latina y el Caribe
PN	División del Cercano Oriente y África del Norte
PT	División de Asesoramiento Técnico



## EVALUACIÓN DEL PROGRAMA AMPLIADO DE COOPERACIÓN FIDA/ONG

### RESUMEN OPERATIVO

#### I. ESTABLECIMIENTO Y OBJETIVOS DEL PAC

1. El FIDA estableció el Programa Ampliado de Cooperación (PAC) FIDA/ONG en 1988 a fin de prestar asistencia en forma de donaciones a organizaciones no gubernamentales (ONG) que compartían la dedicación del Fondo a la lucha contra la pobreza. El FIDA, según dispone su Convenio Constitutivo de 1978, tiene el claro mandato de colaborar con las ONG, hasta que se estableció el PAC su experiencia en esa esfera fue limitada<sup>1</sup>. El PAC es el único instrumento financiero formal elaborado por el FIDA que se orienta exclusivamente a las ONG. El Presidente está autorizado a aprobar donaciones hasta un valor máximo de USD 75 000 por donación. Inicialmente, se destinaba al PAC una suma anual de USD 350 000, dentro de los límites que establecía la envergadura relativa del Programa de Donaciones de Asistencia Técnica del FIDA. El PAC, al igual que las restantes iniciativas del FIDA relacionadas con las ONG, no ha contado con una política o una estrategia institucional coherente y convenida sobre las ONG.

2. La concepción del PAC es fruto de la conciencia creciente de la importancia y dificultad de asegurar la participación de los beneficiarios en las actividades de alivio de la pobreza en las zonas rurales, así como del reconocimiento de la competencia de las ONG en la aplicación de enfoques innovadores participativos y de carácter comunitario. Los diversos documentos de diseño del PAC<sup>2</sup> no son del todo claros ni uniformes. En general, se consideraba que el objeto del programa era mejorar las actividades de inversión del FIDA a través de cuatro mecanismos diferentes pero correlacionados, que pueden considerarse los objetivos del PAC, aunque no se definieran claramente como tales.

#### *Objetivos del PAC*

- *Fortalecer la cooperación y las relaciones entre el FIDA y las ONG.*
- *Fomentar los enfoques participativos para mejorar la autosuficiencia en el alivio de la pobreza.*
- *Hacer ensayos piloto de enfoques innovadores como base de los proyectos de inversión del FIDA.*
- *Generar conocimientos e información para integrarlos en un fondo de experiencias pertinentes.*

*FUENTE: EB 87/30/R.23, EB 87/31/R.53 y EB 88/35/INF. 3*

---

<sup>1</sup> Convenio Constitutivo del FIDA, 1978, Artículo 8, Sección 2: “El Fondo cooperará estrechamente con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación y con otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. También cooperará estrechamente con otras organizaciones intergubernamentales, instituciones financieras internacionales, organizaciones no gubernamentales y organismos gubernamentales interesados en el desarrollo agrícola”.

<sup>2</sup> EB 87/30/R.23; EB 87/31/R.53 y EB 88/35/INF.3.

3. La falta de un orden de prioridad claro de estos objetivos ha dado lugar en el FIDA a muy diversas interpretaciones acerca de la función del programa. No obstante, los documentos EB 87/30/R.23 y EB 87/31/R.53 parecen indicar que el objetivo principal del programa, tal como lo consideraron los encargados de su diseño, es hacer ensayos piloto de enfoques innovadores en la esfera del alivio de la pobreza rural aplicables a las inversiones del FIDA y que los demás objetivos, en general, surgen como resultado de los ensayos piloto.

## II. ESTRATEGIAS OPERACIONALES DEL PAC

4. Las estrategias operacionales del PAC (denominadas “actividades” o “actuaciones”) para la lucha contra la pobreza están definidas en los documentos EB 87/30/R.23 y en el Boletín del Presidente 88/2 y hacen especial hincapié en la participación y la autosuficiencia.

### *Estrategias operacionales del PAC*

- *Ensayo de nuevas tecnologías que ofrezcan ventajas especiales a la población más pobre.*
- *Ensayo de nuevos enfoques institucionales para llegar al campesino pobre, con el fin de verificar su pertinencia, aceptabilidad y durabilidad como preparación para su más amplia adopción.*
- *Organizar programas de capacitación para los beneficiarios y el personal de extensión con objeto de mejorar la gestión descentralizada de los recursos mediante la creación de organizaciones de base popular.*

*FUENTE: EB 87/30/R.23 y EB 87/31/R.53*

## III. DISEÑO DEL PAC: UNA VISIÓN RETROSPECTIVA

5. Toda evaluación del PAC ha de empezar necesariamente con un examen detenido de los documentos de origen del programa, ya que en ellos se indica cuál era el propósito del FIDA y de su Junta Ejecutiva en los años 1987 y 1988 y con anterioridad. Sin embargo, para que una evaluación de ese tipo pueda ser útil en el futuro y contribuir a las políticas y objetivos institucionales actuales del FIDA, ha de ir más lejos y verificar si el programa responde a los intereses y a la visión institucional del FIDA en 2000.

6. El PAC nunca ha sido definido en un documento de diseño global. Se suponía que, transcurrido un breve período de actividad, el programa sería objeto de una evaluación, seguida de una definición más clara de los objetivos y estrategias. En el documento EB 87/30/R.23 (párr. 8) se señalaba que “al crear el mecanismo de financiación, quizás fuese apropiado asentarlos sobre una base flexible e incluso provisional con objeto de poder hacerlo sobre bases más firmes cuando se haya acumulado más experiencia”. Desde entonces han transcurrido ya 11 años y la presente es la primera evaluación del programa, por lo que debe verse como una oportunidad para facilitar la reorientación y la creación de esas “bases más firmes”.

7. La formulación poco precisa del PAC ha influido en sus operaciones. Aunque, como ya se ha mencionado, el programa tenía cuatro “objetivos”, no se habían fijado sus prioridades. Tampoco había una orientación clara sobre el modo en que éstas se interrelacionarían. La amplia variedad consiguiente de opiniones y prácticas en el FIDA y en las ONG en cuanto al objetivo principal del programa se plasmó en un empleo flexible de los fondos para proyectos.





8. Esa situación se ha visto agravada por la naturaleza de los procedimientos operacionales del PAC (EB 88/35/INF.3). El documento citado trata en particular de los procedimientos a nivel de donación/proyecto. La orientación que da es más adecuada para pequeños proyectos de inversión que para proyectos piloto destinados a reunir conocimientos con miras a su ampliación y repetición. En él no se explica qué se entiende por “ensayar”, “realizar actividades piloto” o “repetir”, ni qué es necesario para ello. No se indican criterios de selección para las ONG receptoras, excepto que debe tratarse de “determinadas ONG que tengan la capacidad de contribuir a la mayor eficacia del [...] FIDA” (EB/87/30/R.23, párr. 6 y otros). No hay estipulaciones ni criterios de orientación relativos al fondo de experiencias pertinentes previsto. Tampoco se especifican indicadores para garantizar el seguimiento regular de todas las actividades del programa y la evaluación de sus resultados.

9. En mayo de 1999, siguiendo una recomendación de la auditoría interna del PAC<sup>3</sup> realizada en 1998, se estableció un grupo de trabajo integrado por representantes del Departamento de Administración de Programas (PD), el Departamento de Política Económica y Estrategia de Utilización de Recursos (ED) y la Oficina de Evaluación y Estudios (OE), encargado de examinar los procedimientos operacionales del PAC y revisarlos de forma acorde con las conclusiones generales del informe de auditoría. El grupo de trabajo espera el resultado de la presente evaluación del PAC para terminar de formular sus recomendaciones. El 28 de marzo de 2000 el equipo de evaluación presentó al grupo de trabajo por escrito, y pormenorizadamente, sus observaciones y sugerencias sobre los procedimientos operacionales examinados.

10. Todavía más importante es el hecho de que el programa no se haya beneficiado de una estrategia global sobre las relaciones FIDA/ONG y las innovaciones en ese aspecto, que podría haber orientado la focalización del PAC, sus operaciones y sus actividades de seguimiento y evaluación. Ni que decir tiene que con estos precedentes resulta muy difícil evaluar el impacto del programa con el grado de rigor que sería deseable. Si bien en 1988 quizá hubiera sido prematuro establecer una estrategia por lo que se refiere a las relaciones FIDA/ONG, puesto que el Fondo carecía de experiencia suficiente en esa esfera, en 2000 ya no lo es.

11. La función innovadora del programa merece una atención especial. Esta función se materializa claramente en el concepto de las nuevas tecnologías y de los nuevos enfoques institucionales. También se manifiesta explícitamente en los documentos originarios. El documento EB 87/30/R.23 (párr. 6) hace referencia a “actividades lindantes con el desarrollo a nivel básico”. En el mismo párrafo de este documento se afirma que “mediante un mecanismo de financiación podrían ensayarse ideas y técnicas innovadoras que quizás resultasen especialmente útiles para la formulación conceptual y aplicación práctica de los criterios, estrategias y metodologías del FIDA”. En 1988 las asociaciones operacionales FIDA/ONG y los enfoques participativos y de carácter comunitario eran realmente ideas innovadoras. Ahora ya no lo son tanto. En los albores del siglo XXI, el FIDA también ha situado el concepto de innovación al frente de su visión institucional y define cada vez más su función como de institución innovadora y de conocimientos (véase el comentario de la sección XI). El documento “Asociaciones para erradicar la pobreza rural: Informe de la Consulta para examinar los recursos a disposición del Fondo a fin de determinar si son adecuados (2000-2002)” ofrece amplias muestras al respecto.

***El PAC era un programa innovador y centrado en los conocimientos que fue perdiendo esas características a medida que el FIDA consideraba con atención e interés crecientes la innovación y la gestión de los conocimientos.***

<sup>3</sup> Informe de la auditoría interna del PAC FIDA/ONG, AR/99/01, mayo de 1999.

### **LA FUNCIÓN DEL PAC EN EL FOMENTO DE LA INNOVACIÓN**

#### ***El FIDA en 1988***

- *Las asociaciones FIDA/ONG eran nuevas y relativamente innovadoras*
- *Los enfoques participativos y de carácter comunitario eran nuevos e innovadores*
- *No había una visión institucional de la innovación y la gestión de los conocimientos*
- *No existían políticas ni estrategias sobre las ONG o la innovación*

***El PAC estaba a la cabeza de la innovación en el FIDA, a pesar de las limitaciones internas y externas existentes.***

#### ***El FIDA en 2000***

- *Las asociaciones FIDA/ONG son una práctica aceptada*
- *Los enfoques participativos y de carácter comunitario son características comunes de los proyectos de préstamos*
- *Existe una visión institucional clara de la innovación y la gestión de los conocimientos*
- *No existen políticas ni estrategias sobre las ONG o la innovación*

***El PAC se convierte gradualmente en una operación de apoyo a los proyectos, al ir debilitándose su función innovadora.***

## **IV. LA EVALUACIÓN**

12. La auditoría interna del PAC de 1998 recomendaba que la Oficina de Evaluación y Estudios del FIDA emprendiera una evaluación interna de las operaciones del PAC efectuadas entre los años 1988 y 1998, con el objetivo principal de evaluar los 11 primeros años de experiencia del FIDA con el PAC en cuanto a los objetivos propuestos y recomendar posibles direcciones futuras para el programa. En la evaluación se aplicó un *enfoque participativo y contextual*, haciendo participar a todos los interesados<sup>4</sup> en el ejercicio y situando al PAC en el contexto más general de los objetivos institucionales del FIDA, sus estrategias y su nueva función de organización fuente de conocimientos sobre la pobreza rural. Antes de llevar a cabo la evaluación, su enfoque y su diseño se presentaron y estudiaron en una reunión del Grupo Asesor FIDA/ONG celebrada en julio de 1999. La evaluación se basaba en cuatro fuentes de información principales.

#### ***Fuentes de información empleadas en la evaluación***

- *La base de datos sobre ONG del ED.*
- *Un estudio de los gerentes de operaciones del FIDA para los países.*
- *Un estudio de las ONG receptoras.*
- *Un examen en profundidad de las 40 donaciones terminadas del PAC.*

---

<sup>4</sup> Se determinó que los interesados eran: los administradores superiores del FIDA, los gerentes de operaciones para los países del Departamento de Administración de Programas (PD), personal de la División de Asesoramiento Técnico (PT) y de la Oficina de Evaluación y Estudios (OE), la dependencia del Departamento de Política Económica y Estrategia de Utilización de Recursos (ED) encargada de las ONG, ONG receptoras de donaciones y miembros del Grupo Asesor FIDA/ONG.

13. En este marco, y en la medida en que la información disponible lo permitía, el equipo de evaluación se rigió por tres criterios principales: *eficacia, eficiencia y pertinencia* del programa. La eficacia del PAC se definió como los logros del programa en relación con sus metas y objetivos principales (que se definen en la sección I), según indicasen el resultado colectivo de las distintas donaciones examinadas por el equipo de evaluación y los resultados de los dos estudios antes mencionados. En la presente evaluación no fue posible examinar el impacto de cada donación en los proyectos de préstamo y en sus beneficiarios (que es el objetivo del programa), aunque se reconoció que sería deseable hacerlo. La eficiencia del programa se definió operacionalmente como el resultado global de tres indicadores en cada una de las donaciones: a) el tiempo transcurrido desde que se aprobó la donación hasta que se autorizó la utilización del primer tramo de fondos; b) el tiempo transcurrido desde la efectividad de la donación hasta la autorización mencionada previamente; y c) la duración real de la donación en comparación con la prevista. La pertinencia del programa se evaluó a dos niveles complementarios: su pertinencia para el FIDA al inicio del programa y su contribución a su coherencia respecto de la visión institucional del FIDA, su misión y sus prioridades para 2000 y años sucesivos, así como de las estrategias actuales de las regiones geográficas del FIDA.

## V. PANORAMA GENERAL DE LAS OPERACIONES DEL PAC, 1988-1998

14. El PAC viene aplicándose desde hace 11 años aproximadamente y muestra una tendencia general hacia la expansión, tanto por lo que se refiere al número de donaciones al año como a los fondos comprometidos anualmente. Alrededor de la mitad de las donaciones se aprobaron entre 1996 y 1998.

### *Once años de operaciones del PAC*

- *Entre 1988 y 1998 el FIDA dedicó USD 8,26 millones a un total de 140 actividades del PAC. De esta suma, USD 7,36 millones se emplearon para financiar 118 proyectos de donación del PAC, lo que supone una media de USD 736 000 al año. Los USD 897 000 restantes se dedicaron a financiar 22 reuniones y consultas del Grupo Asesor FIDA/ONG.*
- *Los fondos han beneficiado a un total de 128 ONG, que realizan proyectos en 68 países.*
- *Al final de 1998, había 79 donaciones cerradas y 39 en curso.*
- *El 64% de las donaciones del PAC se ha concedido a ONG nacionales o de países del Sur y el 36% a ONG internacionales/de países del Norte; sólo unas cuantas se han destinado a asociaciones Norte-Sur.*
- *El 85% de las ONG receptoras ha recibido sólo una única donación del PAC, el 11% ha recibido dos y el 4% ha recibido tres o más.*
- *La gran mayoría de donaciones se ha dedicado al fomento de instituciones a nivel popular o a ensayar enfoques institucionales; el ensayo de tecnologías ha recibido una atención mucho menor.*
- *La cuantía de la mayoría de las donaciones del PAC se ha aproximado al máximo establecido de USD 75 000.*
- *Aparte de la División de África II (PF), las donaciones del PAC se han distribuido más o menos uniformemente entre las divisiones regionales del FIDA, pero de forma desigual entre los países de ejecución.*
- *La División de Asesoramiento Técnico (PT) y el Departamento de Política Económica y Estrategia de Utilización de Recursos (ED) han tramitado, respectivamente, el 2% y el 8% del total de donaciones. La Oficina de Evaluación y Estudios (OE) no ha tramitado ninguna donación del PAC.*

## VI. OPINIÓN SOBRE EL PAC DE LOS GERENTES DE OPERACIONES DEL FIDA PARA LOS PAÍSES

15. El instrumento principal para recabar las opiniones de los 33 gerentes de operaciones para los países fue un cuestionario abierto diseñado por el equipo de evaluación de la OE, que se envió a todos ellos. Su objetivo principal era, además de obtener información cuantitativa, permitir que los gerentes expresaran sus opiniones sin descartar ninguna posibilidad. Se recibieron 16 respuestas (49%), de las cuales cinco procedían de la División de África I (PA), cuatro de la División de África II (PF), tres de la División de Asia y el Pacífico (PI), tres de la División del Cercano Oriente y África del Norte (PN) y una de la División de América Latina y el Caribe (PL).

16. Los gerentes de operaciones del FIDA para los países desempeñan una función esencial controlando la recepción de propuestas de donaciones del PAC y las enseñanzas extraídas posteriormente de los proyectos del PAC. Tramitar donaciones del PAC es una actividad esencialmente voluntaria, aunque hacia finales de año suele haber una necesidad más apremiante de asignar los fondos que no se han empleado. Hay gerentes de operaciones que nunca han tramitado una donación, mientras que otros han tramitado ocho o más. Es innegable que unos procedimientos engorrosos y unos requisitos que absorben mucho tiempo han reducido la buena disposición de los gerentes de operaciones para tramitar donaciones.

17. La mayoría de los gerentes de operaciones consideró que las donaciones del PAC eran útiles para fomentar los enfoques participativos y la autosuficiencia. Alrededor de las tres cuartas partes de los gerentes entrevistados declararon que, en principio, percibían el programa como un medio de elaborar enfoques innovadores. No obstante, en la práctica, los gerentes reconocieron que si bien las donaciones del PAC mejoraban las inversiones del FIDA por muchos conceptos, sólo algunas de ellas tenían relación con actividades piloto o ensayos de las innovaciones. Las razones aducidas por los gerentes para tramitar donaciones del PAC solían centrarse más en la colaboración con las ONG en el contexto de la ejecución de los proyectos que en las actividades piloto o los ensayos sobre innovaciones aplicables en el futuro. En realidad, los hechos indican que la mayor parte de las donaciones del PAC se ha concedido de forma paralela a proyectos de préstamo del FIDA en curso y estaba previsto que fuera a engrosar esos proyectos. Una de las causas de esa situación es que la lentitud y la duración incierta de la tramitación de una donación del PAC impiden sincronizar las donaciones con el diseño de los proyectos del FIDA. Otra causa es que estos enfoques participativos son ya bien conocidos, y, a diferencia de lo que ocurría en 1988, al inicio del programa, se los acepta como una parte de los proyectos de préstamo del FIDA para la que ya no son necesarios ensayos o actividades piloto. Una tercera causa está en la falta de un marco institucional claro que permita realizar actividades piloto y ensayos previos a la formulación de los proyectos.

18. Exceptuando unos cuantos casos notables, los gerentes de operaciones para los países han prestado en su gran mayoría poca atención a las aportaciones del PAC a los objetivos de aprendizaje institucional. Tampoco se ha demostrado mucho interés en emplear los fondos disponibles para ensayar elementos de la estrategia regional. Esto es comprensible si se tienen en cuenta las limitaciones de tiempo de los gerentes, la falta de un mecanismo de referencia o de un procedimiento para extraer enseñanzas y la ausencia de incentivos de carrera por ocuparse de esas cuestiones.

19. El 25% de los gerentes consideró que fortalecer las relaciones FIDA/ONG era el objetivo más importante del PAC. Varios de ellos mencionaron la importancia crucial del PAC para localizar socios futuros y para aprovechar la función de apoyo de las ONG al diálogo político con las instituciones nacionales en favor de los pobres. Sin embargo, las respuestas de los gerentes demostraban claramente que el fortalecimiento de las relaciones entre el FIDA y las ONG y la mayor comprensión de estas últimas era una consecuencia indirecta muy apreciada de las actividades de donación. Es difícil determinar qué tipos de ONG deben ser considerados prioritarios por el PAC: aunque el 54% de los gerentes prefería que se concedieran donaciones a ONG nacionales y el 31% prefería asociaciones entre ONG nacionales e internacionales, todos coincidían en estimar que esto no siempre

era posible debido a cuestiones de capacidad. El interés del personal en las asociaciones entre ONG nacionales e internacionales indica el comienzo de una tendencia que tiene algunos precedentes interesantes en anteriores proyectos del PAC. Sólo el 10% de los entrevistados declaró que el PAC debía favorecer el fomento de la capacidad de las ONG.

20. En general, la descripción que mejor cuadra al enfoque y la utilización actual del programa por parte de aproximadamente el 75% de los gerentes de operaciones para los países es “de corto plazo, orientado a la ejecución y específico para cada proyecto”. Este enfoque puede aportar –y ha aportado– valiosas contribuciones a la ejecución de los proyectos pero, en teoría, no es el más adecuado para introducir innovaciones importantes en los enfoques institucionales o en las tecnologías de alivio de la pobreza.

21. Unos procedimientos internos que exigen mucho tiempo han reducido la buena disposición de los gerentes de operaciones para tramitar donaciones. En su opinión, las principales mejoras del PAC consistirían en aumentar la cuantía de las donaciones, agilizar y racionalizar los procedimientos y mejorar los métodos de localizar ONG que cuenten con la capacidad apropiada. Asimismo, se recomienda normalizar las propuestas de las ONG, hacer una asignación presupuestaria para la supervisión del PAC y que la OE evalúe los proyectos del PAC.

## **VII. OPINIÓN DE LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES SOBRE EL PAC**

22. Los objetivos de la consulta a las ONG eran: a) conocer los motivos por los que solicitan donaciones y el modo en que ven su función y el hecho de haber sido aceptadas; b) aprender de su experiencia en la ejecución de proyectos de donación; y c) recabar sus opiniones y sugerencias sobre los métodos para mejorar la eficiencia y la eficacia de las operaciones del PAC en el futuro. Como se hizo en el caso de los gerentes de operaciones para los países, el equipo de evaluación diseñó un cuestionario abierto para esa consulta.

23. En total se enviaron 131 cuestionarios en tres idiomas (español, francés e inglés) a las ONG receptoras de donaciones. Además, se envió una breve lista de preguntas a todos los miembros del Grupo Asesor FIDA/ONG, incluidos los que no tenían experiencia directa sobre las donaciones del PAC. Se recibieron 42 respuestas de ONG, procedentes en partes iguales de países del Norte y del Sur, y de ONG con proyectos de donación terminados y ONG con proyectos en curso. Sin embargo, la distribución regional de las respuestas era muy desequilibrada, destacando en particular la escasez de respuestas de la región de América Latina y el Caribe. El estudio indicó que las ONG receptoras y los miembros del Grupo Asesor tenían una opinión favorable del PAC y se habían beneficiado de las donaciones recibidas de distintas formas.

24. El 65% de los receptores presentaron solicitudes al PAC porque era una posible fuente de financiación y el 56% creían que se les había aceptado debido a su propia capacidad y sus méritos y a que compartían los objetivos del FIDA. El 73% de los receptores reconocieron que habían previsto un vínculo entre su proyecto y las actividades de inversión del FIDA, pero muchos informaron de que ese vínculo no se había materializado. La mayor parte de los entrevistados no consideraba sus actividades financiadas por el PAC actividades piloto o ensayos con fines de aprendizaje. Los objetivos y actividades se abordaban pensando más en el desarrollo que en la adquisición de conocimientos.

25. En general, los logros se describían más en términos cuantitativos (número de grupos formados, de personas capacitadas, etc.) que por referencia a actividades piloto, ensayos o aprendizaje. Sólo una cuarta parte de las ONG que habían terminado los proyectos financiados por el PAC creían haber alcanzado totalmente los objetivos. Los incumplimientos solían atribuirse a la breve duración del proyecto o a problemas surgidos en la fase de ejecución. Numerosas organizaciones receptoras declararon que era demasiado pronto para saber si se habían alcanzado los objetivos de su proyecto, mientras que una tercera parte declaró que sus objetivos se habían alcanzado parcialmente.

26. Los problemas que las ONG receptoras mencionaron como más comunes eran, con diferencia sobre los demás, los relacionados con las demoras. Éstas se producían tanto durante la fase de aprobación del proyecto como entre la aprobación del proyecto y el desembolso del primer tramo de fondos. En algunos casos, las difíciles relaciones entre el personal de los proyectos de préstamo y el de los proyectos de donación habían deteriorado los vínculos entre esos proyectos. Está claro que las buenas relaciones entre ambos exigen mantener un delicado equilibrio entre la colaboración y la actuación independiente.

27. Un 67% de las ONG que recibieron donaciones del PAC comunicaron beneficios en forma de aumento de la capacidad de sus organizaciones y, en ocasiones, del gobierno o de otras ONG. Esos beneficios se produjeron gracias: a) la mejora de las relaciones con los organismos gubernamentales de nivel central o local; b) el fortalecimiento de las relaciones con otras ONG; o, c) los conocimientos adquiridos en el proceso de ejecución del proyecto, que influyeron en actividades posteriores.

#### *Opiniones y sugerencias de las ONG sobre el PAC*

- *La mayor parte de los entrevistados no parecía considerar sus actividades financiadas por el PAC actividades piloto o ensayos con fines de aprendizaje.*
- *Las ONG, como los gerentes de operaciones para los países, recomendaron aumentar la cuantía máxima de las donaciones.*
- *Las ONG recomendaron racionalizar y agilizar los procedimientos operacionales del PAC, incluidos los relativos a la aprobación y a los desembolsos.*
- *Las ONG desearían que el FIDA facilitara mayor información y una orientación clara sobre la preparación y la solicitud de donaciones.*
- *Numerosas ONG pidieron que los requisitos de auditoría fueran más realistas.*
- *Se sugirió también que se eliminara la aprobación del gobierno y se prolongara la duración de las donaciones.*
- *Las ONG hicieron muchas recomendaciones útiles para obtener mayores conocimientos del PAC, como por ejemplo:*
  - *hacer más explícito el objetivo de adquirir conocimientos, a fin de que tanto el FIDA como la ONG receptora lo entiendan bien;*
  - *establecer criterios para la selección de las ONG y para determinar su admisibilidad;*
  - *mejorar la supervisión y los contactos entre el FIDA y la ONG receptora;*
  - *prolongar la duración del proyecto piloto;*
  - *repetir y adaptar los enfoques piloto en diversos países o contextos socioeconómicos;*
  - *cuando los resultados de un proyecto del PAC sean positivos, procurar que la ONG responsable participe en el diseño de proyectos posteriores del FIDA;*
  - *dar publicidad a los proyectos del PAC;*
  - *organizar talleres para dar una amplia difusión a las conclusiones; y*
  - *compartir información a través de redes de ONG y de Internet.*

### **VIII. EXAMEN DE LAS DONACIONES TERMINADAS**

28. Se seleccionó un total de 40 proyectos financiados por donaciones del PAC, preferentemente proyectos terminados o casi terminados, junto con las regiones correspondientes, para someterlos a un examen en profundidad. La selección se hizo con arreglo a varios criterios: que se dispusiera de informes de terminación (y/o de otras fuentes fidedignas de información sobre la ejecución); que estuvieran representadas las regiones y otras entidades (siete proyectos de cada división regional, tres del ED y dos de la PT); que la selección la hicieran las divisiones encargadas del examen; y que

estuvieran representados los distintos tipos de proyectos de donación. Se examinó toda la documentación disponible<sup>5</sup> y el equipo de evaluación elaboró un detallado “Marco para el examen del proyecto”, que sirvió de instrumento para el examen de la documentación. No obstante, a causa de las diferencias en el volumen y la calidad de la información disponible, la amplitud y la calidad de los exámenes de los proyectos no fueron las mismas en todos los casos.

29. El examen de las donaciones elegidas por parte del equipo de evaluación fue difícil y llevó mucho tiempo debido a las siguientes circunstancias: a) los archivos del PAC estaban dispersos entre las distintas divisiones del FIDA; b) el formato de los informes no era uniforme y, con frecuencia, la información presentada era de poca calidad; y c) en muchas ocasiones no existían informes de terminación ni de otro tipo. Es posible que las ONG hayan enviado muchos de esos documentos, pero que se hayan extraviado en el FIDA.

#### *Aspectos principales de las donaciones examinadas*

- *Sólo una cuarta parte aproximadamente de las donaciones del PAC examinadas se había concedido a organizaciones que no respondían estrictamente a las expectativas del FIDA, bien por no tener un programa sobre la pobreza o bien por no disponer de una capacidad suficiente. Esto puede considerarse aceptable debido a la falta de criterios de selección de ONG y a las escasas posibilidades de elección en algunos países.*
- *Puede considerarse que en el momento de aprobarse la donación el 71% de las ONG receptoras disponía de una capacidad institucional suficiente para llevar a cabo operaciones sobre el terreno. Sin embargo, no todas ellas contaban con la experiencia y la capacidad necesarias para ejecutar con rigor las actividades piloto<sup>6</sup>.*
- *Por lo menos el 60% de las ONG receptoras gozaba de una “situación de poder” especial ya que con frecuencia eran socios de organismos de las Naciones Unidas o tenían conexiones con el gobierno (o la familia real) del país.*
- *La mayor parte de los proyectos del PAC examinados se ocupaba de la creación de capacidad institucional en la base durante la ejecución. Según las ONG, el porcentaje de proyectos que podía considerarse actividades piloto y/o ensayos para inversiones futuras sólo era de un 40%, aproximadamente.*
- *La gran mayoría de las donaciones del PAC, según lo previsto en las directrices del programa, estaba cofinanciada por las ONG receptoras, a veces con contribuciones de donantes, del gobierno o de los beneficiarios.*
- *Las modalidades de desembolso de las donaciones del PAC fueron poco uniformes. Generalmente, los desembolsos de las donaciones se dividían en dos tramos y, con frecuencia, los últimos tramos eran demasiado reducidos para estimular suficientemente la presentación de informes de terminación.*
- *La frecuencia de presentación, la calidad general y el contenido de los informes eran muy satisfactorios en algunos casos y muy insatisfactorios en otros, no se aplicaban criterios uniformes y muy pocas veces se presentaban o analizaban los conocimientos adquiridos.*

---

<sup>5</sup> En teoría en esa documentación deberían figurar: la propuesta de proyecto de la ONG; la sinopsis del proyecto y/o la propuesta revisada preparada por el FIDA; los informes sobre la marcha de los proyectos; el convenio de donación; las auditorías; el informe final o de terminación del proyecto; los informes de supervisión o las secciones pertinentes de los informes sobre la misión realizada; de haberlos, los informes de consultores y los informes de evaluación disponibles; la correspondencia y los memorandos.

<sup>6</sup> La capacidad de las ONG se definió con arreglo a varios indicadores, el más importante de los cuales era el número de años que llevaban funcionando. El indicador mínimo requerido de sostenibilidad (y capacidad) operacional eran cinco años de funcionamiento. Varias ONG receptoras de donaciones no tenían oficina, medios de transporte, teléfono, personal de jornada completa ni suficiente experiencia sobre el terreno. No obstante, se aceptaron períodos inferiores a cinco años cuando la información disponible indicaba que la ONG en cuestión había creado capacidad en otro contexto, antes de pasar a su actual forma de organización.

- *Una cuarta parte de los proyectos había empleado entre el 35% y el 50% de los fondos de las donaciones para la compra de medios de transporte y material de oficina.*
- *Aproximadamente el 16% de las donaciones se concedió a ONG femeninas y muchos otros receptores de préstamos del PAC tenían programas que atribuían prioridad a las mujeres o a las mujeres y los niños.*

## **IX. GRADO DE CONSECUCCIÓN DE LOS OBJETIVOS DEL PROGRAMA EN LAS DONACIONES EXAMINADAS**

30. Dado que los proyectos del PAC estaban destinados originalmente (1988) a ser actividades piloto o ensayos, sus logros se han definido y analizado en función de sus vinculaciones con los proyectos de inversión del FIDA y las actividades posteriores de repetición/adaptación/ampliación de los enfoques ensayados y de los resultados relacionados con el aprendizaje. Asimismo, se han evaluado otros objetivos, como el fomento de las asociaciones FIDA/ONG en general y de los enfoques participativos para el alivio de la pobreza. Desafortunadamente, tanto los resultados relativos al aprendizaje como el impacto en los proyectos de préstamo del FIDA resultaron muy difíciles de evaluar. El establecimiento del vínculo previsto con los proyectos de préstamo del FIDA se consideró un indicador indirecto del impacto.

### ***Logros conseguidos con las donaciones del PAC examinadas***

- *El examen reveló ejemplos notables de asociaciones muy provechosas. Resultó evidente que los proyectos del PAC habían servido realmente para fortalecer las relaciones entre las ONG y el FIDA; estas relaciones están basadas en la confianza mutua, la comprensión y la colaboración en el logro de un objetivo común.*
- *Es evidente también que el PAC ha contribuido a la comprensión de los enfoques participativos para el alivio de la pobreza y a su aplicación a nivel popular.*
- *Algunos proyectos del PAC habían conseguido importantes logros en la ejecución de actividades piloto y el ensayo y repetición de enfoques institucionales, superando incluso los objetivos declarados (por ejemplo, la donación n° 07 a Perú, “Fortalecimiento de Servicios de Extensión y Capacitación” y la donación n° 34 a Burkina Faso, “Crédito, Ahorro y Enseñanza”).*
- *En un total del 72% de los proyectos examinados se había previsto establecer un vínculo con el FIDA, pero eso sólo ocurrió en la mitad de los casos aproximadamente (que corresponde a la percepción de las ONG sobre esos vínculos y su establecimiento).*
- *Los factores fundamentales para establecer esa vinculación con el FIDA parecen haber sido los siguientes: a) la naturaleza y la capacidad de la ONG; b) el diseño del proyecto del PAC de forma que corresponda a las necesidades de inversión del FIDA; y c) la receptividad del proyecto de inversión del FIDA respecto de las ONG y sus actividades.*
- *La ejecución completa de las actividades diseñadas se produjo en un 46% aproximadamente de los proyectos del PAC examinados (un porcentaje superior al que preveían las ONG).*
- *Algunos gerentes de operaciones para los países y divisiones regionales (principalmente PA) han efectuado una supervisión minuciosa de los proyectos del PAC. No obstante, la mayor parte de los proyectos han carecido de este complemento.*
- *Sólo algunas ONG han recibido asistencia de personal o consultores del FIDA, no ya para preparar la propuesta, sino incluso para preparar los informes sobre la marcha de los trabajos y de terminación de proyecto.*



- *Algunas evaluaciones adecuadas de donaciones del PAC han sido realizadas por consultores de los países, otras ONG y la OE.*
- *Sólo un pequeño porcentaje de los proyectos de donación ha tenido una ejecución y una presentación de informes que facilitaron la adquisición de conocimientos.*
- *Con alguna inversión adicional, todavía pueden extraerse enseñanzas idóneas de las donaciones del PAC en sectores importantes como los enfoques participativos, el fomento de la capacidad a nivel popular y las cuestiones de género, que son de interés para el FIDA.*

## X. EFICACIA Y EFICIENCIA DEL PAC

31. Teniendo en cuenta todas las fuentes de información (la base de datos, los dos estudios y los exámenes de los proyectos de donaciones) y las limitaciones de los datos disponibles, se hizo una estimación general sobre la eficacia, la eficiencia y la pertinencia del PAC de acuerdo con la definición que figura en la sección IV.

### *Eficacia y eficiencia del PAC*

- **Eficacia en la mejora de las relaciones FIDA/ONG.** *El PAC ha aportado una contribución valiosa e innegable a la mejora de las relaciones FIDA/ONG y, por ende, a la mejora de las asociaciones entre los gobiernos y las ONG. Esto es evidente en los estudios de los gerentes de operaciones para los países y de las ONG y en el examen de los informes de proyectos particulares. Si bien está claro que también han intervenido otros factores, puede decirse que el fuerte incremento de las asociaciones del FIDA con ONG que se ha producido desde 1988 es atribuible en gran medida al PAC. Además, hay hechos que demuestran que el PAC: ha contribuido al aumento de la variedad y el número de las ONG asociadas con el FIDA; ha mejorado el conocimiento de las operaciones de las ONG por parte del personal del FIDA; ha hecho que el personal tuviera más confianza en la colaboración con ONG del sur; y ha permitido que el FIDA valorara mejor la experiencia y los conocimientos especializados que las ONG pueden aportar.*
- **Eficacia en la promoción de enfoques participativos.** *Globalmente, el PAC ha contribuido a incrementar la experiencia y el conocimiento de las instituciones con respecto a los enfoques participativos a nivel popular con miras a adquirir la autosuficiencia en el alivio de la pobreza. No cabe duda de que ello ha influido en la aceptación de ese tipo de enfoque, sobre todo en la fase de ejecución. La frecuente utilización en los proyectos del FIDA de la evaluación participativa de las necesidades, las estrategias colectivas para el crédito rural, la intervención de la comunidad en la gestión de los recursos naturales y otros criterios de este tipo puede atribuirse, entre otras cosas, a la acción de algunos proyectos pioneros del PAC. El aumento de la comunicación y los contactos sobre el terreno entre el personal del FIDA y el de las ONG es otro producto de la acción del PAC, que ha fortalecido la aceptación de los enfoques participativos por parte del personal sobre el terreno y de los gobiernos.*

- **Eficacia en los ensayos piloto de enfoques innovadores como base para las inversiones del FIDA.** *Los resultados en este sector son desiguales. Si bien alrededor del 75% de los proyectos del PAC preveía actividades piloto y ensayos de enfoques innovadores (como se indicaba en las propuestas que, por lo general, el FIDA volvía a redactar), sólo el 40% de los informes (redactados por las ONG) trataba de los objetivos o logros del proyecto en relación con las actividades piloto. La mayoría de ellos preveía la colaboración con las ONG en la fase de ejecución de los proyectos del FIDA. Los informes de los proyectos del PAC demuestran que a menudo la comprensión insuficiente de las actividades piloto, así como las demoras y otras limitaciones, han reducido la eficacia de los proyectos como modelo que el FIDA podría repetir, con la consiguiente mejora de las actividades de inversión del Fondo. No se ha prestado la debida atención a la identificación de enfoques innovadores prometedores, a los requisitos de la transición entre los proyectos piloto y los proyectos de inversión propiamente dichos ni a la ampliación del alcance de los proyectos con otros dispositivos de financiación. Los estudios de las ONG y los exámenes de los proyectos indican que sólo en el 36% de los casos se han establecido efectivamente vínculos con proyectos del FIDA. En resumen, está claro que este aspecto puede mejorarse.*
- **Eficacia respecto de la contribución a los conocimientos.** *A pesar de su fuerte potencial, actualmente no puede considerarse que el PAC sea eficaz para generar y almacenar conocimientos útiles sobre enfoques innovadores. Ello se debe a diversas razones. Los proyectos del PAC han pasado de ensayar enfoques participativos innovadores a aplicar procedimientos de probada eficacia. Tampoco se ha establecido un mecanismo para reunir, organizar, interpretar, comparar, actualizar y difundir las enseñanzas extraídas del PAC. No cabe duda de que la falta de una estrategia y/o política institucional coherente sobre las ONG y las innovaciones ha contribuido a que se produjera esta situación.*
- **Eficiencia.** *La ineficiencia de los procedimientos del PAC se refleja en las quejas de las ONG y los gerentes de operaciones para los países y es confirmada por la información de la base de datos, que demuestra los largos períodos que median entre la aprobación del proyecto y su puesta en marcha y las demoras en la presentación de informes. El programa no ha sido eficiente debido a la complejidad de los procedimientos y a los retrasos en la fase de diseño, en el período de ejecución y en las fases ulteriores, que han mermado su eficacia. En particular, la lenta tramitación de los proyectos ha limitado el empleo del PAC para mejorar la fase de diseño de los proyectos de inversión del FIDA.*

## XI. PERTINENCIA DEL PAC

32. Es innegable la pertinencia del PAC para el programa y la estrategia del FIDA en 1988, por lo que se refiere a la mejora de las relaciones FIDA/ONG y al fomento de la formulación de estrategias de alivio de la pobreza participativas y de carácter comunitario en la cartera del FIDA. Ahora, transcurridos 11 años, es necesario examinar de nuevo la pertinencia del programa a la luz de los cambios que se han producido tanto en el FIDA como en sus relaciones con las ONG.

### A. Pertinencia para las relaciones FIDA/ONG

33. De conformidad con su mandato y su visión, el FIDA ha hecho progresos considerables en el establecimiento y la mejora de relaciones con las ONG. Aunque en 1988 la participación de las ONG en las fases de diseño y de ejecución de los proyectos de préstamo del FIDA era todavía poco común, ahora es una práctica normal, especialmente en la fase de ejecución. Se ha ampliado también la gama de ONG con las que el FIDA trabaja actualmente, que abarca a más ONG nacionales, así como a organizaciones comunitarias y a organismos de la sociedad civil que se dedican al alivio de la pobreza y el desarrollo rural. Entre ellas figuran instituciones políticas, de desarrollo y de investigación, organizaciones profesionales, sindicatos, cooperativas, organizaciones de servicios, los medios de

comunicación y otras entidades. Asimismo, entre las actividades que son objeto de la colaboración entre el FIDA y las ONG figuran las de promoción de políticas, operacionales, de información y/o publicidad y de establecimiento de redes.

34. La contribución del PAC a esas mejoras ha sido importante, no sólo con los proyectos de donaciones en los países sino también mediante las consultas FIDA/ONG y el Grupo Asesor FIDA/ONG financiado parcialmente por el PAC. Estas consultas, que desde 1990 se celebran anualmente, han aportado a su vez una contribución a las relaciones FIDA/ONG, han suministrado información sobre las experiencias del PAC y otras actividades conjuntas del FIDA y las ONG y han ayudado al FIDA a aprovechar la función de promoción de las ONG para fortalecer su diálogo político en favor de los pobres en los países. Habría que mantener y fortalecer ese útil vínculo.

35. Las cuestiones mencionadas no significan que el PAC ya no sea útil para mejorar las asociaciones FIDA/ONG. Sin embargo, en vista de los progresos realizados, el PAC debería aumentar su pertinencia presente y futura mediante actividades más conscientes de comparación y acopio de conocimientos sobre *dimensiones* cruciales de las relaciones con las ONG e insistiendo en nuevos *tipos* de asociaciones, como las relaciones operacionales con asociaciones de ONG nacionales e internacionales, consorcios de ONG, ONG que promueven activamente la adopción de políticas y asociaciones entre ONG y entidades del sector privado (especialmente para los servicios financieros en las zonas rurales).

### **B. Pertinencia para el programa y la estrategia institucional del FIDA para 2000**

36. De conformidad con la Visión de Futuro del FIDA, formulada en mayo de 1995, entre los valores básicos de la institución están la “valoración de la innovación” y la “generación y difusión de conocimientos”. Un objetivo crucial que el FIDA comparte con sus socios y otras partes interesadas es “diseñar y ejecutar proyectos innovadores que ofrezcan la posibilidad de ser repetidos a mayor escala por otras organizaciones de desarrollo”. Asimismo, se considera que los proyectos y programas piloto innovadores forman parte de las actividades fundamentales del FIDA. (“Afrontar los desafíos de un mundo en constante evolución. El marco estratégico del FIDA para 1998-2000” y “Hoja de calificación institucional 2000”).

37. En 2000, el Fondo ve más que nunca su función fundamental como la de una institución innovadora y fuente de conocimientos, como se evidencia en el documento “Asociaciones para erradicar la pobreza rural: Informe de la Consulta para examinar los recursos a disposición del Fondo a fin de determinar si son adecuados (2000-2002)”. Según dicho documento, el FIDA debería “utilizar recursos para donaciones para impulsar los objetivos esenciales del Fondo, en particular promoviendo políticas e iniciativas innovadoras, soluciones institucionales, mejoras tecnológicas y actividades para compartir conocimientos”. Los objetivos de política deberían ser facilitar la repetición y el intercambio de conocimientos mediante asociaciones, alentar al FIDA a seguir un enfoque más estructurado para la documentación de características innovadoras y reforzar el diálogo político en los países en favor de los pobres. Además, el FIDA debería hacer hincapié en las asociaciones estratégicas que ofrezcan la posibilidad de repetir en mayor escala las mejores prácticas en materia de alivio de la pobreza.

38. La evaluación llegó a la conclusión de que el programa tenía grandes posibilidades de contribuir eficazmente a la importancia creciente que el FIDA concede a la promoción de la innovación. Esta conclusión pone de relieve *la pertinencia del PAC para la actual visión institucional del FIDA y sus objetivos básicos*, función ésta que se ajusta a la política original del programa. No obstante, para fortalecer esa función es necesario salvar varios obstáculos. El primero y más importante es la falta de una política y una estrategia institucionales sobre las ONG y la innovación, que ha reducido la eficacia del programa en ese ámbito. Otras limitaciones en la comprensión de los

objetivos de los ensayos y las actividades piloto, los complejos procedimientos de tramitación de donaciones, los problemas de falta de tiempo de los gerentes de operaciones para los países y la carencia de un marco de incentivos adecuado que recompense la innovación y el rendimiento del personal (véase la sección XII).

39. En general, la finalidad y la justificación del PAC siguen siendo plenamente pertinentes para la visión y los objetivos institucionales del FIDA en los albores del siglo XXI; no obstante, hay que armonizar las operaciones del programa con esos objetivos.

#### ***Pertinencia del PAC para la Visión de Futuro y la estrategia institucional del FIDA***

- *El PAC sigue siendo sumamente pertinente para la Visión de Futuro y la estrategia institucional del FIDA para 2000 y años sucesivos. La pertinencia y las aportaciones del PAC serían mayores si el programa y su gestión estratégica se situaran en el marco de una política y una estrategia del FIDA para las ONG y la innovación. La definición de un marco político y estratégico guiaría la elección de los objetivos y estrategias del programa, mejoraría su eficacia y facilitaría la evaluación de su impacto. La política y estrategia del FIDA para las ONG deberían comprender lo siguiente: finalidad general y objetivos prioritarios de la colaboración del FIDA con las ONG; clases de ONG con las que el FIDA debería colaborar; criterios para seleccionar a los asociados; sectores, actividades y cuestiones principales que deberían ser objeto de colaboración (por ejemplo, la innovación, las operaciones, la promoción de políticas, la generación de conocimientos, etc.); las modalidades de cooperación y la importancia relativa que se les concede; la estructura institucional del FIDA para supervisar la cooperación FIDA/ONG; la función de los gobiernos y del sector privado; y los obstáculos a la creación de asociaciones eficaces y los métodos para sortearlos o superarlos.*
- *El PAC sigue siendo también pertinente para el objetivo del FIDA de mejorar sus asociaciones con las ONG y con organizaciones de carácter comunitario y otras organizaciones de la sociedad civil. Esa pertinencia podría ser mayor si el acopio de los conocimientos derivados de las asociaciones fuera más sistemático y pusiera de relieve los nuevos tipos de relaciones con las ONG.*
- *Las actividades piloto y los ensayos de tecnologías y enfoques nuevos e innovadores en materia de desarrollo participativo que lleva a cabo el PAC concuerdan con los objetivos básicos del FIDA de fomentar las innovaciones que puedan aplicarse a la esfera del alivio de la pobreza. Sin embargo, para desempeñar adecuadamente esta función, el PAC ha de mantenerse a la vanguardia y hacer que su cultura institucional y su estructura y procedimientos apoyen plenamente ese objetivo.*
- *El PAC como programa orientado al conocimiento representa una contribución fundamental al objetivo del FIDA de convertirse en una organización fuente de conocimientos sobre la pobreza rural.*
- *El PAC sigue siendo pertinente para todas las regiones del FIDA, con distintas aplicaciones y sectores preferentes según las prioridades y estrategias operacionales de cada región.*

## XII. OBSTÁCULOS A LA APLICACIÓN DEL PAC

40. Si bien la justificación y los objetivos del PAC siguen siendo pertinentes para el FIDA, en la actualidad hay varios obstáculos que reducen su eficacia y que hay que abordar con urgencia.

### *Principales obstáculos con que tropieza el PAC*

- **Falta de directrices sistemáticas.** *Las operaciones del PAC han sido muy diversas y poco sistemáticas y adolecen de falta de directrices operacionales claras y de un seguimiento y supervisión regulares. Ello ha dado lugar con frecuencia a resultados poco coherentes, niveles de calidad variable en la presentación de informes, dificultades para comparar proyectos y una escasa concreción de las enseñanzas.*
- **No se ha concedido suficiente importancia a la dimensión del aprendizaje.** *Esto ocurre particularmente en el caso del aprendizaje relacionado con los enfoques innovadores que mejorarían el impacto de los proyectos. Varios factores han contribuido a esta situación, a saber: la falta de un marco de incentivación adecuado para el personal que trabaja con el PAC, la insuficiente atención a la determinación de las necesidades de conocimientos estratégicos y la falta de una evaluación regular del programa. La ausencia de una política y/o estrategia general para las relaciones FIDA/ONG en la que situar al PAC ha agravado el problema.*
- **No se ha prestado suficiente atención a las actividades piloto.** *El PAC no ha dedicado una atención suficiente a actividades piloto que pudieran repetirse y adaptarse o ampliarse. Los proyectos piloto, a diferencia de los proyectos de desarrollo normales, deben diseñarse más detalladamente, ejecutarse con mayor rigor, contar con un seguimiento y una evaluación mejores, y ser tan sencillos como sea posible. Además, han de tener en cuenta la relación entre costos y beneficios y los dispositivos de administración con vistas a la futura ampliación del proyecto o a su repetición. En los proyectos del PAC estos aspectos no se han tenido suficientemente en cuenta.*
- **Limitaciones de la capacidad de las ONG.** *Muchas ONG receptoras de donaciones (tanto de países del norte como de países del sur) no han demostrado poseer una capacidad suficiente, especialmente por lo que se refiere a la ejecución de proyectos piloto para ensayar innovaciones; además, tampoco se han elaborado ni aplicado criterios claros de selección de ONG. (El grupo de trabajo del PAC que se ocupa de los procedimientos ya ha definido esos criterios).*
- **Procedimientos operativos ineficientes.** *Los procedimientos complicados no han ayudado a alcanzar las metas y objetivos del PAC. Además de aplicar las útiles mejoras sugeridas por el grupo de trabajo, es necesario racionalizar, sistematizar y agilizar los procesos de presentación de propuestas de las ONG, aprobación por parte del FIDA, liberación de fondos y de presentación de informes sobre la ejecución o terminación de los proyectos.*
- **Limitación de la cuantía de las donaciones.** *Actualmente la cuantía máxima de las donaciones del PAC, establecida en USD 75 000, tiene un poder adquisitivo equivalente a las dos terceras partes del que tenía en 1988, y tanto los gerentes de operaciones para los países como las ONG se han referido a este hecho como un obstáculo. Este límite máximo debe aumentarse inmediatamente, por lo menos hasta USD 100 000. Además, el FIDA debería aclarar las posibilidades de financiación de una segunda fase de los proyectos, que es una cuestión ambigua que en ciertos casos dificulta el pleno aprovechamiento sobre el terreno.*

### XIII. PRINCIPALES CONCLUSIONES

41. La pertinencia del PAC para las estrategias y prioridades institucionales del FIDA en 2000 y años sucesivos puede ser todavía mayor que la que tenía en 1988. El PAC sigue siendo un mecanismo excelente que posee un gran potencial.

42. El PAC ha realizado una valiosa aportación al fortalecimiento de las asociaciones operacionales FIDA/ONG, a las asociaciones de las ONG y los gobiernos, al incremento de la variedad y la cantidad de ONG asociadas con el FIDA, a la mejor comprensión institucional de las operaciones de las ONG y a la confianza mutua en las actuaciones en colaboración. Además, ha permitido a las instituciones adquirir más experiencia sobre estrategias participativas de alivio de la pobreza y ha contribuido a la promoción y aceptación de esas estrategias en la fase de ejecución de los proyectos del FIDA. Las consultas anuales FIDA/ONG, financiadas con donaciones del PAC, han proporcionado información al FIDA sobre sus relaciones con las ONG y han ayudado a definir la posible contribución de las ONG al fortalecimiento del diálogo político en favor de los pobres en los países.

43. En general, el programa no ha sido tan eficaz como se esperaba en lo tocante a realizar ensayos piloto de enfoques innovadores como base de las inversiones del FIDA y a generar y almacenar conocimientos útiles sobre el alivio de la pobreza rural. Durante los últimos 11 años, las donaciones del PAC han ido destinadas a una amplia gama de actividades de colaboración operacional con las ONG. En este contexto, la prioridad concedida a los ensayos piloto de innovaciones a fin de ampliarlas o repetirlas no ha correspondido a los objetivos del programa. Aunque sin duda hay diversos elementos estratégicos implícitos en las actuales relaciones FIDA/ONG, esa situación se debe en parte a la falta de un marco estratégico coherente en el que consolidar y ampliar esos elementos y determinar sus prioridades. El programa ha tropezado con varios obstáculos de otro tipo que han afectado también a sus resultados en esa esfera, como la reducida cuantía de las donaciones, los procedimientos operativos ineficientes y un marco de incentivación insuficiente para la innovación. La pertinencia y las contribuciones del PAC podrían aprovecharse al máximo si el programa y sus operaciones se situaran en el marco de una estrategia explícita y coherente del FIDA con respecto a las ONG y la innovación.

44. A pesar de lo expuesto, la evaluación identificó casos de proyectos del PAC que habían registrado resultados notables en los ensayos piloto y en la repetición de enfoques institucionales innovadores. Ello indica el potencial del programa en este ámbito. Dada la escasez de instrumentos a disposición del FIDA para aprender de las innovaciones, el PAC presenta posibilidades particularmente favorables que no deberían desaprovecharse.

### XIV. RECOMENDACIONES

#### A. Recomendaciones generales

45. **Hay que situar al PAC en un marco político y estratégico claro del FIDA en relación con las ONG y la innovación.** El FIDA debería capitalizar la experiencia del PAC, los resultados de la presente evaluación, las sucesivas consultas FIDA/ONG y otras actividades internas para elaborar una política y estrategia coherente y global sobre la colaboración FIDA/ONG, así como una política y estrategia institucional relativa a la innovación<sup>7</sup>. Ello contribuiría a obtener el máximo rendimiento de la actividad futura del PAC.

---

<sup>7</sup> El primer elemento constitutivo de una estrategia sobre la innovación es la labor que está realizando la OE para evaluar la capacidad del FIDA de promover innovaciones repetibles, cuya terminación está programada para mediados de 2001.



46. **Debe centrarse más la actividad del PAC en la innovación y el aprendizaje.** Las actividades y las prioridades del PAC deberían reorientarse para armonizar la preferencia del FIDA por los sectores institucionales y estratégicos de la innovación y el aprendizaje con otras necesidades operacionales de los proyectos de préstamo del FIDA. La conclusión de la evaluación es que el PAC puede y debe ser útil en esas dos esferas prioritarias. Si bien el FIDA dispone de pocos instrumentos para aprender de las innovaciones, ese programa, debido a sus características específicas, presenta posibilidades particularmente favorables que no deberían desaprovecharse.

47. **Es preciso aumentar el volumen del PAC.** El potencial y la pertinencia estratégica del PAC son argumentos a favor de aumentar su importancia en relación con las donaciones de asistencia técnica del FIDA. Una parte de los fondos adicionales debe destinarse explícitamente a mejorar los beneficios del PAC en materia de aprendizaje. Esta cuestión debe investigarse conjuntamente con la formulación de las estrategias del FIDA para la asistencia en forma de donaciones y la cooperación con las ONG. Debe aumentarse de inmediato el límite máximo de las donaciones, al menos para mantener su valor real.

48. **Debe mejorarse el acceso interno a los recursos del PAC.** Los fondos del PAC deberían distribuirse más ampliamente dentro del FIDA para incrementar la sinergia y mejorar en la medida de lo posible los resultados del aprendizaje, por ejemplo aumentando el acceso de la OE y la PT. La OE podría contribuir a concentrar la atención estratégica del PAC en la adquisición de conocimientos derivados de enfoques innovadores, particularmente en la esfera de la evaluación participativa.

### **B. Recomendaciones específicas**

49. **Hay que situar al PAC en un plano superior de aprendizaje estratégico.** Si se quiere que el PAC sea un instrumento útil para el FIDA en su papel de organización de conocimientos, habrá que reorientar sus intereses y actividades hacia unas necesidades futuras de adquisición de conocimientos más estratégicos y hacia una función catalizadora en el entorno político. Estas necesidades deben basarse en: a) las directrices estratégicas institucionales definidas por las políticas y/o estrategias emergentes en lo relativo a las ONG y la innovación; b) las prioridades y estrategias regionales; y c) las instancias del FIDA que se ocupan de los conocimientos, incluidas sus divisiones de servicios, como la OE, la PT y el ED. Es necesario pasar urgentemente a este nivel superior a fin de cumplir los requisitos de la hoja de calificación institucional para 2000 y el plan de acción acordados en la Consulta sobre la Quinta Reposición de Recursos del FIDA. Al mismo tiempo, el PAC debería seguir fomentando las asociaciones operacionales con las ONG en general, que es una de las prioridades del programa.

50. **Hay que concentrarse más en los ensayos piloto para repetirlos en mayor escala.** El PAC debería dedicarse más al ensayo de enfoques innovadores con miras a su repetición en mayor escala en el marco de un proyecto de préstamo del FIDA o un dispositivo de financiación similar. El FIDA debe recurrir al PAC de manera más sistemática y concienzuda para promover innovaciones repetibles. Hay que prestar atención especial al mejor entendimiento de los procesos de ensayos piloto, a las cuestiones de costos y beneficios y de gestión, al fomento de la capacidad para la expansión, a la identificación y comprensión de los efectos positivos y negativos, y a la sostenibilidad financiera. La duración de esos proyectos piloto probablemente no será superior a la de la mayoría de proyectos en curso.



51. **Deben racionalizarse los procedimientos del PAC para mejorar la eficiencia de los ensayos piloto.** Hay que racionalizar y agilizar los procedimientos operacionales para no mermar la ejecución eficaz de los proyectos piloto del PAC. La evaluación confirma muchas de las recomendaciones del grupo de trabajo del FIDA sobre procedimientos, aunque debería prestarse más atención a la racionalización. La evaluación propone otras varias recomendaciones al grupo de trabajo. A partir de esta base, el siguiente paso debería consistir en poner a punto la formulación de los nuevos procedimientos operacionales del PAC.

52. **Es necesario sistematizar la presentación de informes del PAC.** Hay que dar más orientaciones a las ONG para asegurarse de que éstas suministran al FIDA la información necesaria en un formato que permita emplearla. Las recomendaciones del grupo de trabajo ya han permitido avanzar en esa dirección. Para armonizar la presentación de los informes habría que elaborar unas directrices sencillas o un formato simple y flexible al respecto y facilitarlos a las ONG.

53. **Hay que mejorar la vigilancia del PAC, la supervisión de proyectos y el apoyo técnico.** Dadas las limitaciones de tiempo de los gerentes de operaciones para los países y las necesidades de apoyo y supervisión de la mayor parte de ONG receptoras de donaciones, el FIDA debería estudiar otros métodos para aumentar la coordinación, la supervisión y la asistencia técnicas prestadas al programa. El objetivo debería ser mejorar la calidad de los proyectos de donación del PAC, los vínculos existentes entre ellos y con las inversiones del FIDA, y las oportunidades de aprendizaje. La evaluación ha indicado algunas posibilidades, pero es necesario que el personal y la dirección del FIDA las elaboren y estudien mejor.

54. **Debe ponerse la información relativa al PAC a disposición de todo el personal del FIDA.** Una forma de hacerlo sería empleando la base de datos sobre ONG establecida por la dependencia de ED que se ocupa de esas organizaciones. El fuerte potencial de esa base de datos para reunir, almacenar y difundir conocimientos no se aprovechará íntegramente si no puede utilizarla todo el personal del FIDA. La instalación de este tipo de base de datos para toda la institución es relativamente fácil y poco costosa, pero su gestión requiere un esfuerzo concertado y sistemático.

55. **Es preciso reexaminar la función de la dependencia de ONG.** El FIDA, al formular su política y estrategia de cooperación con las ONG, debería reexaminar la estructura institucional, las funciones, las responsabilidades y la dotación de personal de la dependencia de ONG, teniendo en cuenta la reorientación del programa propuesta y los correspondientes requisitos institucionales.

56. **Hay que promover la evaluación de un mayor número de proyectos del PAC.** La evaluación de los proyectos del PAC por la OE debería hacerse de forma sistemática siempre que haya una evaluación del proyecto de préstamo del FIDA con el que esté vinculado el proyecto del PAC. Cuando haya un número suficiente de evaluaciones de ese tipo, la presentación de informes debería llevarse a cabo sobre una base conjunta.

57. **Deben reconocerse los esfuerzos del personal.** Habría que reconocer y recompensar los esfuerzos de algunos gerentes de operaciones para los países que tramitan los proyectos del PAC y vigilan su ejecución. La evaluación llegó a la conclusión de que los gerentes de operaciones tienen mucho que ofrecer en lo relativo a los conocimientos adquiridos gracias a los proyectos del PAC. Es necesario establecer mecanismos que permitan reconocer y aprovechar esas aportaciones.

58. **No hay que desaprovechar ninguna enseñanza.** Se han pasado por alto muchas experiencias y conocimientos relacionados con actividades anteriores del PAC. Desde una perspectiva de costos y beneficios, la recuperación de estas enseñanzas debería verse con buenos ojos. Es un proceso que ha de basarse en la demanda, organizando el análisis de las enseñanzas según las prioridades de las divisiones regionales. Los intereses estratégicos del FIDA, los proyectos en tramitación, la base de datos sobre ONG y las actividades de comunicación de los resultados del PAC se beneficiarían de la información así obtenida.





59. **Es necesario establecer canales de aprendizaje y procedimientos mejorados.** La eficiencia y eficacia del PAC y, en especial, sus contribuciones en materia de conocimientos, pueden aumentar mucho con unas mejoras estructurales y de procedimiento bastante sencillas, cuyo costo financiero e institucional sería reducido. Esas mejoras son las siguientes: un esfuerzo más sistemático por parte del PD, la OE y el ED para extraer enseñanzas de las donaciones del PAC; la apertura de un sitio web del PAC o de una página en el sitio web que el FIDA tiene ya en Internet; la publicación periódica de estudios monográficos; la inclusión de información sobre el PAC en las publicaciones regulares del FIDA; la celebración de reuniones oficiosas en el FIDA para tratar las experiencias generales del PAC, que presentarían gerentes de operaciones para los países; estas reuniones podrían celebrarse con ocasión de las visitas de personal de las ONG.