



FIDA
FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA

Comité de Evaluación – 30º período de sesiones

Roma, 18 de febrero de 2002

**EVALUACIÓN DE LA CAPACIDAD DEL FIDA COMO PROMOTOR DE
INNOVACIONES QUE PUE DAN REPETIRSE**

RESUMEN OPERATIVO

ÍNDICE

	PÁGINA
I. JUSTIFICACIÓN	1
II. OBJETIVOS, ENFOQUE Y METODOLOGÍA	1
A. Objetivos de la evaluación	1
B. Enfoque de la evaluación	2
C. Metodología de la evaluación	2
III. PRINCIPALES CONCLUSIONES DE LA EVALUACIÓN	3
A. Comprender y ampliar las innovaciones	3
B. Características de la innovación que promueve el FIDA	5
C. Proceso del fomento de la innovación en la práctica del FIDA	6
D. Problemas con los que tropieza el fomento de la innovación	7
E. Hasta qué punto los instrumentos del FIDA propician la innovación	8
F. Aprender de las innovaciones del FIDA sobre el terreno: características de las innovaciones que han dado buenos resultados	12
G. En qué medida la organización y la cultura del FIDA fomentan la innovación	13
IV. RESUMEN DE LAS CONCLUSIONES PRINCIPALES Y LAS RECOMENDACIONES	17
A. Conclusiones principales	17
B. Recomendaciones	19



ABREVIATURAS Y SIGLAS

ASF	Asociación de servicios financieros
CCA	Consortio central de aprendizaje
CENTRIM	Centre for Research in Innovation Management
COSUDE	Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación
ED	Departamento de Política Económica y Estrategia de Utilización de Recursos
EM	Estudio monográfico
IDS	Institute of Development Studies
IFI	Institución financiera internacional
OE	Oficina de Evaluación y Estudios
ONG	Organización no gubernamental
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
OSP	Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas
PAC	Programa Ampliado de Cooperación FIDA/ONG
PD	Departamento de Administración de Programas
PEA	Programa Especial para los Países del África Subsahariana Afectados por la Sequía y la Desertificación
SDI	Sistema de planificación y evaluación del desempeño individual
SyE	Seguimiento y Evaluación

EVALUACIÓN DE LA CAPACIDAD DEL FIDA COMO PROMOTOR DE INNOVACIONES QUE PUEDAN REPETIRSE

RESUMEN OPERATIVO

I. JUSTIFICACIÓN

1. En el curso de la Consulta para examinar los recursos a disposición del Fondo a fin de determinar si son adecuados se suscitaron vivos debates acerca de la razón de ser del Fondo, habida cuenta de que ha dejado de ser la única institución financiera internacional (IFI) cuyo mandato consiste en combatir la pobreza rural, pues ahora se dedican a esa tarea organizaciones multilaterales mayores y más influyentes. Se reconoció ampliamente que el impacto del FIDA en la pobreza rural es limitado a causa de sus reducidas dimensiones y sus escasos recursos financieros, y que, para justificar su existencia, el Fondo debe desempeñar una función catalizadora influyendo en otros asociados de la comunidad internacional. Para ello es necesario, entre otras cosas, hacer que aumente su impacto promoviendo la ampliación de innovaciones que hayan dado buenos resultados y que puedan repetirse en materia de reducción de la pobreza rural. Estas innovaciones consisten en enfoques o estrategias de la tecnología y el desarrollo para llegar con más eficacia a los campesinos pobres.

2. En el Plan de Acción para la Quinta Reposición de los Recursos del FIDA (2000-2002), se recomendó al Fondo “*elaborar una metodología apropiada y evaluar la capacidad del FIDA como promotor de innovaciones que puedan repetirse con objeto de reducir la pobreza rural, en cooperación con otros asociados*”. La Oficina de Evaluación y Estudios (OE) inició esta tarea a finales de 2000, a pesar de que no figuraba originalmente en su programa de trabajo de ese año, con apoyo financiero de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE) y el Organismo Finlandés de Desarrollo Internacional.

II. OBJETIVOS, ENFOQUE Y METODOLOGÍA

A. Objetivos de la evaluación

3. La evaluación tenía dos objetivos principales:
- i) mejorar la comprensión de la manera en que el FIDA puede reforzar su capacidad y sus resultados como promotor de innovaciones que puedan repetirse, conforme a sus ventajas comparativas y a las expectativas de los interesados directos; y
 - ii) facilitar los elementos básicos y un marco a partir de los cuales elaborar una estrategia del FIDA de promoción de la innovación y de acceso y aprovechamiento compartido de conocimientos sobre la innovación con miras a la reducción de la pobreza rural.
4. La evaluación debía responder a las cuatro preguntas siguientes:
- ¿Cómo entiende el FIDA las innovaciones?
 - ¿Propician la innovación los instrumentos actuales del FIDA?
 - ¿Qué experiencia tiene el FIDA en materia de innovaciones sobre el terreno?
 - La organización y la cultura del FIDA ¿permiten innovar a sus funcionarios y asociados?

B. Enfoque de la evaluación

5. La evaluación se realizó en dos fases. La fase I abarcó tres tareas conexas: i) elaboración de un marco conceptual para el FIDA relativo a la innovación y su capacidad de promoverla; ii) examen de la función innovadora de los instrumentos del FIDA, comprendidas sus ventajas, sus carencias o fallos y sus posibilidades futuras; y iii) localización y examen de algunas de las innovaciones promovidas por el Fondo. Esta última tarea ilustra los procesos de innovación tal como los entiende y practica el Fondo en cooperación con sus asociados, y permite extraer lecciones preliminares. En la fase II se examinó en qué medida las capacidades organizativas y la cultura del FIDA en ese terreno influyen en la capacidad de sus funcionarios y asociados de promover innovaciones en materia de reducción de la pobreza rural que puedan repetirse y realizarse sobre el terreno.

C. Metodología de la evaluación

6. La fase I se basó en: fuentes externas de información sobre la práctica y la teoría de la innovación; un examen de documentos de política, proyectos y donaciones del FIDA para evaluar cómo entiende el Fondo la innovación y el funcionamiento de distintos instrumentos del FIDA al respecto; un examen de la sección relativa a la innovación de los Informes y Recomendaciones del Presidente de los dos últimos años; un análisis a fondo de las innovaciones promovidas por el FIDA sobre el terreno; y conversaciones con funcionarios del FIDA.

7. Se seleccionaron varios estudios monográficos (EM) basándose en: su designación por funcionarios; su representación regional y sectorial; las posibilidades que ofrecían de extraer lecciones de la experiencia; y la existencia de información (preferentemente basada en la evaluación) acerca de la historia y el proceso de la innovación que cada uno de ellos contenía. En estrecha consulta con funcionarios del Departamento de Administración de Programas (PD) y la OE, se escogieron, pues, los cinco estudios monográficos siguientes sobre anteriores enfoques e iniciativas innovadores del FIDA, que se evaluaron y valoraron en cuanto a su repercusión sobre el terreno. Describen los procesos de innovación llevados a la práctica por el Fondo y sus asociados y permiten extraer enseñanzas. Dichos estudios son:

- **Estudio monográfico n° 1:** La innovación en materia de conservación de suelos y aguas dentro del Programa Especial para los Países del África Subsahariana Afectados por la Sequía y la Desertificación (PEA) (EM-1).
- **Estudio monográfico n° 2:** La innovación en materia de finanzas rurales: las asociaciones de servicios financieros (ASF) (EM-2).
- **Estudio monográfico n° 3:** La innovación en materia de política de tenencia de tierras con miras a la ordenación de los recursos naturales (EM-3).
- **Estudio monográfico n° 4:** La revitalización de las innovaciones autóctonas en la agricultura (EM-4).
- **Estudio monográfico n° 5:** La innovación en materia de incorporación de las cuestiones de género a la corriente general de acción (EM-5).

8. La fase II consistió en evaluar la capacidad del FIDA como promotor de innovaciones que puedan repetirse y los obstáculos encontrados en el plano institucional, partiendo de la premisa de que si, como organización, el Fondo no es innovador, no podrá establecer el entorno propicio necesario para que sus funcionarios y asociados promuevan con buenos resultados innovaciones sobre el terreno. En esa fase, el Institute of Development Studies (IDS) de la Universidad de Sussex y el Centre for Research in Innovation Management (CENTRIM) de la Universidad de Brighton evaluaron tres perspectivas diferentes de la capacidad de innovación del FIDA: la de sus funcionarios, la de sus organismos cooperantes y la de las organizaciones no gubernamentales (ONG) asociadas al Fondo.



9. Conforme al actual enfoque de la evaluación de la OE, la evaluación fue supervisada por un consorcio central de aprendizaje (CCA) integrado por funcionarios del Fondo en representación de un amplio abanico de unidades, intereses y categorías dentro del FIDA¹. Además de consultas no oficiales, el CCA realizó dos talleres en el FIDA al final de cada fase para analizar los resultados alcanzados y decidir qué hacer a continuación. En noviembre de 2001 se informó a la dirección superior de las conclusiones de las fases I y II.

III. PRINCIPALES CONCLUSIONES DE LA EVALUACIÓN

A. Comprender y ampliar las innovaciones

10. **Lo complejo que es para el FIDA promover innovaciones.** Hay que mencionar en un principio que el FIDA se encuentra en una posición bastante compleja por lo que se refiere a promover la innovación. Sus reducidas dimensiones y su forma de actuar limitan considerablemente la influencia directa que puede ejercer en la innovación fuera de sus límites e instrumentos institucionales. El FIDA puede ser sin duda alguna innovador en lo que respecta a su estructura orgánica y burocrática, a sus normas y a los instrumentos que utiliza para desempeñar su mandato, mas, por tratarse de una IFI que no tiene oficinas locales, únicamente puede innovar asociándose a otros. Además, carece de capacidad de investigación y desarrollo para respaldar las innovaciones.

11. **El proceso de innovación.** En general, las ciencias sociales consideran que el proceso de innovación, respecto de los enfoques de la tecnología y el desarrollo, consiste en: i) reconocer que existe la necesidad o la posibilidad de innovar; ii) buscar y seleccionar una solución innovadora prometedora entre distintas opciones; iii) verificar (controlando las reacciones de los usuarios) los resultados y el impacto de la innovación de que se trate; iv) efectuar modificaciones y mejoras atendiendo a las conclusiones de los ensayos; v) extraer y aprovechar en común las enseñanzas extraídas de las innovaciones; vi) promover (mediante su ‘comercialización’ o difusión) la innovación; y vii) hacer que los usuarios, con apoyo de distintos organismos, repitan o amplíen la innovación. El proceso de innovación actual del FIDA carece de una definición clara y en la labor de la institución no se reconocen claramente sus distintas fases, pudiendo suceder incluso que se omitan o abrevien fases importantes –por ejemplo, los ensayos– para llegar con más rapidez a la fase de promoción. Asimismo, los puntos de entrada y salida del Fondo respecto del proceso de innovación también pueden variar a lo largo de todo el espectro del diseño y la ejecución de los proyectos.

12. **El programa de innovación del FIDA.** Aunque el fomento de innovaciones en materia de reducción de la pobreza rural ha estado siempre presente en la retórica del FIDA, nunca ha habido orientaciones estratégicas claras que guiasen las actividades hacia la búsqueda de innovaciones y hacia su promoción y ampliación. La inexistencia de orientaciones estratégicas que permitiesen establecer un programa claro de innovaciones en el FIDA ha dado lugar a lo siguiente:

- falta de una comprensión institucional común de la innovación y de sus procesos;
- proceso de innovación incompleto y mal integrado en las actividades del FIDA;
- falta de claridad de los criterios de selección de la innovación, inexistencia de principios rectores para fomentarla y falta de una ‘estrategia de comercialización’ clara para ampliar las innovaciones que hayan dado buenos resultados;

¹ El CCA está integrado por el Vicepresidente; el Director de la OE; un director de división del PD; un funcionario de la Secretaría del PD; dos representantes de la División de Asesoramiento Técnico; cinco representantes de las divisiones regionales del PD; el coordinador de la Dependencia de Apoyo para la Gestión de los Conocimientos; un representante del Departamento de Política Económica y Estrategia de Utilización de Recursos (ED); el Coordinador de la Unidad de ONG (ED); y el Oficial Superior de Evaluación encargado de la evaluación.

- escasa evaluación y constancia documental de las innovaciones del FIDA sobre el terreno y de su contribución a la reducción de la pobreza; e
- inexistencia de un mecanismo claro para extraer enseñanzas de las innovaciones y difundirlas.

13. Como consecuencia de todo lo anterior, se ha interpretado de muy distintas maneras la concepción y la práctica de la innovación por parte del FIDA. El enfoque actual de la innovación es individualizado, descentralizado y asistemático, y está determinado por factores personales y aleatorios en lugar de por un proceso secuencial aceptable y correctamente definido. Aunque se producen innovaciones, esta peculiar manera de actuar fragmentada no se presta a hacer buen uso de los recursos del FIDA.

14. **La importancia del desfase entre el diseño y la ejecución.** Si bien el FIDA tiene una capacidad relativamente grande en materia de diseño de proyectos (por conducto de consultores) y una capacidad reducida para administrar préstamos o donaciones, su falta de presencia sobre el terreno ha limitado su capacidad de supervisión y seguimiento de la ejecución de los proyectos. Este desfase entre el diseño y la ejecución ha disminuido aún más la capacidad del Fondo de comprender claramente la innovación y de influir en su puesta en práctica y su impacto, y así sucede que ni el FIDA ni sus organismos asociados ponen en práctica sistemáticamente innovaciones detectadas en la fase de diseño. Las actividades de supervisión no se ocupan suficientemente de las características innovadoras recogidas en el diseño de los proyectos y rara vez reconocen las de la fase de ejecución. Además, la evaluación no valora explícitamente las innovaciones. Cuando tiene lugar una innovación del FIDA, lo normal es que no se extraigan enseñanzas de ella ni de su impacto.

15. **La importancia de las asociaciones.** Incluso en la fase de diseño, la capacidad del FIDA de hallar y seleccionar innovaciones está limitada por problemas de tiempo de las misiones de diseño y por la falta de presencia del FIDA en los países. El establecimiento de buenas asociaciones en los países facilitaría enormemente esta tarea. Las intenciones en materia de innovación (expresadas en el diseño de los proyectos) no se materializarán a menos que los asociados en la fase de ejecución (comprendidas las instituciones cooperantes) tengan interés por esas innovaciones y las apoyen. No basta con poner en práctica las innovaciones: es esencial aprender de ellas y compartir, difundir y gestionar las enseñanzas extraídas con los asociados con miras a repetir y ampliar los éxitos a fin de multiplicar su impacto. Es preciso establecer asociaciones estratégicas desde la fase de diseño para ampliar, es decir, para adoptar innovaciones a escala mucho mayor. Hasta la fecha, el FIDA ha hecho escaso hincapié institucional en la función que tienen las asociaciones de fomentar las innovaciones y repetir y ampliar las que han dado buenos resultados. Se trata de una carencia grave, porque el FIDA debe ser considerado una institución de promoción, más que de ideación, de innovaciones mediante sus asociaciones.

16. **La tarea de hallar capacidad y empeño en los asociados.** La capacidad del FIDA en materia de innovación está determinada en gran medida por la capacidad y el empeño de sus asociados al respecto. El Fondo tiene los siguientes grupos de asociados: i) donantes; ii) prestatarios; iii) instituciones cooperantes, algunas de las cuales también son socios cofinanciadores; iv) ONG, organizaciones de la sociedad civil y el sector privado; v) socios en la ejecución, gubernamentales y no gubernamentales, sobre el terreno; vi) instituciones de investigación internacionales, regionales y nacionales; y vii) los campesinos pobres y sus organizaciones formales e informales. Estas asociaciones influyen en los tipos de innovación que el Fondo promueve, en el mayor o menor éxito que se obtiene en esta tarea y determinan, por último, las enseñanzas que se extraen de la experiencia en materia de innovación. En general, las asociaciones han arrojado resultados contradictorios por lo que se refiere a la capacidad del FIDA de promover la innovación: algunas la han aumentado y otras la han disminuido.



17. Un grave obstáculo para el éxito y el impacto de la innovación es la carencia de capacidad y empeño suficientes entre los asociados en la fase de ejecución, tales como las estructuras oficiales descentralizadas, las organizaciones de financiación rural, las ONG y las organizaciones comunitarias. Normalmente, los enfoques innovadores de la reducción de la pobreza rural, en particular por lo que se refiere a reforzar las instituciones de base, requieren mejores capacidades de gestión y un mayor empeño de los funcionarios que los aplican. Muchas veces, se recurre a ONG para subsanar las carencias de los organismos oficiales y crear capacidad en las comunidades. Ahora bien, son poquísimas las ONG experimentadas y competentes que prestan apoyo sobre el terreno a proyectos de inversión relativamente grandes. La existencia de gran número de pequeños asociados en la ejecución también puede provocar graves problemas de coordinación a la dirección de los proyectos. No siempre se abordan con suficiente antelación los problemas de capacidad de los proyectos.

18. Para las actividades de supervisión y de seguimiento y evaluación (SyE) de los proyectos, el FIDA ha recurrido tradicionalmente a sus asociados. Las limitaciones de recursos influyen en la frecuencia y la calidad de la supervisión sobre el terreno, lo cual influye a su vez en los resultados de la innovación y limita el aprendizaje del FIDA en materia de innovación. Las actividades de SyE basadas en los proyectos son un elemento importante del éxito y la repetición de las innovaciones, si bien los asociados en la ejecución casi nunca tienen capacidad suficiente para efectuarlas.

19. **El estilo de la innovación que promueve el FIDA.** Sobre el terreno, cabe considerar que el estilo de las innovaciones que promueve el FIDA corresponde a dos categorías generales: un estilo de 'facilitación', basado fundamentalmente en reconocer conocimientos locales prometedores y añadirles una aportación o una mejora exterior 'mínima'; y un estilo 'de promoción', consistente en transferir y comercializar innovaciones exteriores adaptadas a las situaciones locales o combinadas con elementos autóctonos. A partir de los estudios monográficos examinados, y en consulta con funcionarios y socios del FIDA, se llegó a la conclusión de que las innovaciones promovidas por el FIDA sobre el terreno se caracterizan por cinco rasgos que deberían constituir también la base de la definición práctica de innovación del FIDA. Estos rasgos son:

- i) es un proceso;
- ii) tiene lugar por referencia a un contexto;
- iii) tiene por objeto una mejora;
- iv) ofrece posibilidades de repetición y ampliación; y
- v) tiene lugar en asociación con otras partes interesadas.

B. Características de la innovación que promueve el FIDA

20. La mayoría de las innovaciones del FIDA no son realmente 'nuevas', aunque pueden serlo en la zona del proyecto de que se trate, pues ya han sido aplicadas (lo cual no quiere decir necesariamente 'ensayadas') por otros asociados o por los mismos campesinos pobres. La intervención del FIDA puede consistir en efectuar pequeñas modificaciones para adaptar la innovación a la zona del proyecto y sus beneficiarios, a la capacidad del organismo ejecutor, a una escala y un ritmo de ejecución diferentes, o bien a las prioridades y políticas del FIDA.

21. La mayoría de las innovaciones que el FIDA promueve no entrañan un cambio radical. Salvo excepciones, el Fondo promueve innovaciones consistentes en mejoras relativamente pequeñas de un enfoque o de una tecnología existentes, lo cual no es una característica negativa, pues, habida cuenta de que los campesinos pobres suelen ser reacios al riesgo, hay más probabilidades de que tengan impacto y sean sostenibles las pequeñas mejoras graduales que no los cambios capitales repentinos.



22. Normalmente, las innovaciones que el FIDA promueve entrañan un cambio de actitudes o prácticas de los campesinos pobres, por ejemplo, distintas formas de organización, diferentes prácticas agrícolas, financieras o de comercialización y nuevos patrones de relación con los gobiernos, el sector privado, otros agentes del sector rural o entre ellos mismos.

23. Por lo general, al Fondo le interesan más las innovaciones de enfoque o estrategia que las de tecnología. La innovación tecnológica se refiere a tecnología intermedia, no a la 'alta tecnología'. Puede tratarse tanto de tecnología autóctona como de tecnología procedente de fuentes exteriores.

24. La innovación que promueve el FIDA es muy amplia. La mayor parte de las innovaciones mencionadas en los Informes y Recomendaciones del Presidente consiste en: enfoques participativos, estrategias innovadoras de ejecución, nuevos enfoques de la descentralización o la creación de capacidades y nuevas asociaciones (relativas normalmente a ONG, organizaciones de la sociedad civil o agentes del sector privado).

C. Proceso del fomento de la innovación en la práctica del FIDA

25. **Reconocer la necesidad de innovar.** En principio, el proceso de innovación del FIDA se inicia con el reconocimiento de la necesidad o la posibilidad de una innovación o mejora, preferentemente por los propios campesinos pobres. En los proyectos, esto puede suceder en las evaluaciones *ex ante* rurales participativas de la fase de formulación o en otros momentos. El estudio monográfico n° 4 (EM-4) del sistema agrícola de Machobane y las actividades de conservación de los suelos y las aguas del PEA muestran claramente que las innovaciones que dan buenos resultados se basan en las prácticas e intereses de los agricultores del lugar.

26. **Seleccionar soluciones innovadoras prometedoras.** En el FIDA no existen ni un mecanismo oficial de tramitación de innovaciones ni criterios establecidos para seleccionar o identificar las innovaciones, sino que se recurre a distintas fuentes, como las donaciones de asistencia técnica para investigación y capacitación agrícolas, el Programa Ampliado de Cooperación (PAC), la experiencia de los proyectos, las ONG, las organizaciones bilaterales, el sector privado y los conocimientos autóctonos, y, en esa selección, intervienen el azar y las distintas corrientes de pensamiento acerca del desarrollo que van apareciendo. En el sistema agrícola de Machobane (EM-4), la innovación fue fruto de la casualidad en el curso de la ejecución, en tanto que las innovaciones mencionadas en los EM-3 y EM-5 fueron resultado de una búsqueda sistemática de soluciones.

27. **Ensayar la innovación.** Los ensayos son un aspecto relativamente desatendido del proceso del FIDA. Las presiones para tramitar los préstamos o el dar por supuesto que 'la innovación siempre es algo bueno' hacen que con frecuencia los ensayos no sean suficientes (como en el EM-2). Las innovaciones se pueden ensayar mediante proyectos del FIDA financiados con donaciones de asistencia técnica, o incluso, de forma limitada, en proyectos de préstamo. Sucede con frecuencia que los proyectos recojan innovaciones ensayadas por una ONG u otros asociados. La participación de los usuarios en los ensayos queda ilustrada en los EM-1 y EM-4.

28. **Promover innovaciones.** La insuficiencia de la experimentación y la escasa gradualidad de la promoción de las innovaciones pueden tener consecuencias graves en el impacto de los proyectos del FIDA y en los desembolsos de los préstamos. En los proyectos más recientes, hay una mayor conciencia de las posibilidades de información, motivación y educación (apoyo de comunicaciones) para catalizar y seleccionar las innovaciones, de manera que las que correspondan a una necesidad efectiva puedan ser transmitidas rápidamente de boca en boca, como en el EM-1, o por medio de una promoción horizontal, como en el EM-4.

29. **Extraer enseñanzas de las innovaciones y aprovecharlas en común.** En potencia, el FIDA puede extraer y utilizar enseñanzas de innovaciones en los siguientes planos: i) una iniciativa innovadora única, a fin de mejorar el impacto de esa innovación; ii) varias repeticiones de una misma innovación (como las ASF o los fondos comunitarios), a fin de mejorar el modelo; y iii) innovaciones múltiples y diversas, a fin de mejorar la comprensión por parte del FIDA de la difusión de las innovaciones con miras a la reducción de la pobreza rural. El Programa de fortalecimiento de los aspectos de género en los proyectos del FIDA (EM-5) muestra cómo el aprendizaje puede mejorar la repetición tanto entre los proyectos del FIDA como por parte de los asociados.

30. **Repetir y ampliar las innovaciones promovidas por el FIDA.** Una innovación abanderada por el FIDA puede ser reproducida por otros proyectos del FIDA o por sus asociados, tales como, por ejemplo, el Banco Mundial, los bancos regionales, los gobiernos o incluso ONG grandes. A su vez, el Fondo repite innovaciones promovidas por otros socios. Los estudios monográficos demuestran la necesidad de basar cualquier repetición en el conocimiento y el aprendizaje de la propia innovación y en la comprensión de las personas a las que va destinada, su nivel de pobreza y sus medios de subsistencia.

D. Problemas con los que tropieza el fomento de la innovación

31. La innovación es siempre una actividad estimulante y difícil, tanto más en el caso del FIDA si se tienen en cuenta su mandato en relación con la pobreza y su carácter institucional.

32. **Margen de tiempo.** Normalmente, se tarda mucho tiempo en desarrollar una innovación antes de que se pueda difundir. A modo de ejemplo, puede esperarse que el ensayo sobre el terreno de una innovación como las ASF (EM-2) dure por lo menos de cuatro a cinco años en una situación determinada y debería repetirse por lo menos en tres países diferentes antes de ampliarla. *Se trata, pues, de hallar innovaciones que se puedan difundir en los proyectos del FIDA sin tener que recurrir a amplios ensayos.*

33. **Riesgo.** Para el FIDA, los principales riesgos que entraña la innovación son: que la innovación no resuelva el problema para el cual se concibió; que no arroje los beneficios previstos para los campesinos pobres o que incluso produzca efectos negativos; y que se convierta en un cuello de botella para el desembolso de los préstamos. Es especial, pues, valorar cuidadosamente los riesgos de la innovación, aunque por hacerlo se tarde más en la fase de diseño. *Se trata de averiguar cómo fomentar una cultura del FIDA que haga posible evaluar y debatir a fondo esos riesgos.*

34. **Impacto.** Debido a su misma naturaleza, muchas innovaciones en el ámbito del desarrollo no están a la altura de las expectativas que habían despertado. No se pueden adoptar o no tienen un impacto positivo porque se comercializan o difunden mal, no se aplican en el momento apropiado o suscitan demasiada oposición. Las innovaciones pueden resultar demasiado costosas no sólo desde un punto de vista económico, o sencillamente pueden haber sido concebidas o diseñadas erróneamente. Así pues, es esencial supervisar permanentemente el impacto, aunque sea difícil hacerlo por las conocidas carencias de capacidad y empeño en materia de SyE. *Se trata de saber cómo predecir y supervisar con más eficacia el impacto de las innovaciones para obtener los beneficios esperados.*

35. **Beneficios para los pobres.** De la experiencia sobre la difusión de las innovaciones se desprende que éstas no serán adoptadas con facilidad ni rápidamente por las personas más pobres, menos instruidas, que están menos acostumbradas a cambios en general y que, por todos esos motivos, son más reacias a afrontar riesgos. La adopción parcial o tardía también puede disminuir los beneficios. Las actividades de los proyectos pueden ayudar a colmar las lagunas de información y la falta de motivación de los grupos-objetivo del FIDA y de otros grupos o personas de las zonas de los proyectos. También ayuda vincular la innovación a la práctica y los conocimientos tradicionales. *Se trata de evitar un desequilibrio entre innovar y beneficiar a los pobres.*



36. **Oposición.** Los intentos de introducir innovaciones tropiezan siempre con alguna oposición. Los proyectos del FIDA que tratan de enderezar desigualdades y situaciones injustas de carácter histórico tropiezan a menudo con la oposición, declarada o encubierta, de los intereses creados. Así ha ocurrido, por ejemplo, cuando se ha intentado otorgar derechos sobre la tierra y el agua a minorías étnicas, pobres o mujeres, o admitir a mujeres en organizaciones dominadas por varones. Si se prevé a tiempo, esa oposición se puede desviar (por ejemplo, las actividades de extensión agrícola destinadas a mujeres en Yemen descritas en el EM-5). *Se trata de prevenir la oposición a la innovación para reducirla al mínimo.*

E. Hasta qué punto los instrumentos del FIDA propician la innovación

37. **El Fondo no cuenta con instrumentos específicos de innovación.** El fomento de la innovación en el FIDA se efectúa mediante los instrumentos que el Fondo utiliza para desempeñar su mandato, esto es, los proyectos de préstamos, el programa de donaciones de asistencia técnica, las actividades de SyE, las asociaciones, el diálogo sobre políticas, etc. La evaluación que estamos examinando valoró las ventajas y las deficiencias de los instrumentos existentes para promover innovaciones que puedan repetirse.

38. **Proyectos financiados por el FIDA.** Los proyectos de préstamos son vehículos excelentes para promover y repetir innovaciones ya ensayadas y razonablemente 'seguras', a fin de minimizar los riesgos tanto para los países prestatarios como para el FIDA en su condición de institución financiera. En la fase de diseño, y sobre todo durante la ejecución, los proyectos del FIDA hacen posible determinar las áreas en que es menester aplicar innovaciones para reducir la pobreza rural y permiten detectar enfoques innovadores y prometedores con miras a su ensayo y a su adaptación a distintos contextos. Los proyectos pueden generar aprendizaje sobre innovaciones para que los asociados las amplíen y repitan. Durante la ejecución de los proyectos, se han identificado y promovido algunas, aunque no muchas, innovaciones introducidas por el FIDA que han dado buenos resultados. La mayoría de las actividades innovadoras de los proyectos del FIDA ha dado resultados menos satisfactorios de lo que se esperaba y los funcionarios estiman que tal vez la mitad de las características innovadoras presentes en la fase de diseño no se ha puesto en práctica en absoluto, entre otras cosas, porque el diseño era demasiado ambicioso o no realista y por la insuficiencia de capacidad y empeño entre los asociados. El aspecto menos positivo de todo ello ha sido la capacidad de los proyectos del FIDA de generar conocimientos sobre innovación. Sobre innovación, se ha hecho mucho, pero se ha aprendido poco.

39. Desde diciembre de 1997, una característica obligatoria de todos los Informes y Recomendaciones del Presidente ha sido una breve sección consagrada a los rasgos innovadores de los proyectos. Después de examinar esa sección de los Informes y Recomendaciones del Presidente de 1999 y 2000, la evaluación confirmó que había grandes diferencias en la manera de entender la innovación que puede repetirse y en el enfoque y los procesos relativos a la innovación. En casi ninguna de las innovaciones figuraba un objetivo ni una estrategia claros para su reproducción a mayor escala, y se observaron grandes disparidades en cuanto a su calidad y utilidad. Como todos estos proyectos tienen un origen reciente, todavía no es posible verificar si las innovaciones se materializaron o no, ni tampoco evaluar sus logros ni su repetición o reproducción a mayor escala.

Rasgos de las innovaciones recogidas en los Informes y Recomendaciones del Presidente (1999-2000)	Porcentaje del total
Enfoques participativos innovadores	18
Estrategia o disposiciones innovadoras en materia de ejecución	16
Nuevos enfoques de la descentralización y la creación de capacidades conexas	15
Nuevas asociaciones (normalmente con ONG)	12
Incorporación de las consideraciones de género a la corriente general de acción	9
Privatización de servicios de los proyectos	8
Actividades de investigación y desarrollo innovadoras	7
Nueva selección de prioridades o estrategias (los pobres, las minorías, las mujeres)	6
Nuevos vínculos con los mercados	4
Diálogo sobre políticas o vínculos	3
Creación de redes	2
Apoyo de comunicación	2

40. **Donaciones de asistencia técnica para investigación agrícola.** Las donaciones de asistencia técnica son especialmente útiles para ensayar y adaptar tecnologías y enfoques agrícolas innovadores favorables a los pobres en contextos concretos. Apoyar la innovación tecnológica era uno de los objetivos originales del programa de donaciones de asistencia técnica. Se ha reconocido que los escasos vínculos “hacia adelante” y “hacia atrás” con los proyectos del FIDA son uno de los puntos débiles del programa. En los 10 años últimos, las donaciones de asistencia técnica para investigación agrícola han pasado a centrarse más en la pobreza y a estar mejor vinculadas con los proyectos del FIDA. Ahora bien, las investigaciones agrícolas han ido perdiendo importancia paulatinamente y se han asignado más recursos a la creación de redes, la formación y la creación de capacidades. No se ha efectuado una evaluación de estas actividades en lo que se refiere a la promoción de la innovación. En general, el aprendizaje en materia de innovación a partir de las donaciones de asistencia técnica ha estado por debajo de sus posibilidades y cabría reforzar aún más los vínculos operativos con los proyectos de préstamos y del PAC (para un buen ejemplo de vínculo de ese tipo, véase el recuadro siguiente). Las donaciones de asistencia técnica para investigación agrícola han comportado tradicionalmente la creación de asociaciones con un grupo relativamente pequeño de asociados en la innovación (unas cuantas instituciones regionales de investigación del Grupo Consultivo sobre Investigación Agrícola Internacional (GCIAl) o no pertenecientes a él). Habría que evaluar en qué medida esta escasa difusión de la asignación de los recursos de donaciones de asistencia técnica influye en la capacidad de respuesta ante las necesidades de innovación en la base, así como en la participación en los resultados y en el uso de los mismos por los interesados directos en las actividades del FIDA en varios países. La evaluación que está realizando la OE de las donaciones de asistencia técnica para investigación agrícola abarcará todas estas cuestiones.

Un vínculo entre las donaciones de asistencia técnica para investigación agrícola y el PAC para ensayar enfoques innovadores

La donación del PAC a Sahel-DEFIS en Burkina Faso tuvo su origen en una donación de asistencia técnica del FIDA y la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) para el desarrollo y la difusión de tecnología de elaboración de alimentos apropiada para las campesinas del África subsahariana. Las investigaciones efectuadas gracias a esa donación de asistencia técnica se convirtieron en una ‘plataforma plurifuncional’. En 1995, el FIDA y la ONUDI propusieron efectuar un examen y mejoras del concepto de dimensiones prácticas tan importantes como el mantenimiento periódico y la renovación del equipo, así como de las maneras de maximizar los beneficios. Parte de esa labor fue llevada a cabo por la ONUDI, pero siguió habiendo carencias y se concedió la donación del PAC para solucionarlas mediante el ensayo sobre el terreno de la plataforma plurifuncional. Ambas donaciones alimentaron actividades de préstamo del FIDA a microempresas rurales en Burkina Faso y en otros lugares de la región del Sahel.

41. **Donaciones del PAC a ONG.** La cualidad principal del PAC por lo que se refiere a promover la innovación radica en el ensayo y la adaptación sobre el terreno de enfoques y tecnologías socioeconómicos e institucionales innovadores basados en la comunidad a escala relativamente pequeña con miras a su posterior ampliación por proyectos del Fondo. Así pues, esta pequeña partida de donaciones podría ser un elemento clave del proceso de innovación del FIDA. Un problema del funcionamiento actual del PAC es que las ONG que reciben las donaciones no siempre comprenden plenamente el concepto de ensayo con miras a determinados objetivos. Las actividades de SyE y los informes sobre esas donaciones suelen realizarse más con objeto de difundir los resultados que como ejercicio de aprendizaje. También hay una tendencia en la institución a utilizar esos fondos para facilitar apoyo operativo en lugar de para promover la innovación. Hay varios ejemplos excelentes de la función innovadora del programa PAC a nivel de base. La evaluación por la OE del programa del año 2000 valoró su uso real y potencial para promover innovaciones y las limitaciones que al respecto existen. Se llegó a un acuerdo en el punto de culminación entre la OE, el PD y el ED. Algunas recomendaciones de este acuerdo se han puesto en práctica, pero respecto de otras, por ejemplo, la elaboración de una estrategia del FIDA para sus relaciones con las ONG, todavía no se ha hecho nada.

Un vínculo entre los proyectos financiados mediante préstamos y el PAC para ensayar enfoques innovadores

Perú: La organización no gubernamental Centro Andino de Investigación Pedagógica ejecutó una de las primeras donaciones del PAC en el Perú: Fortalecimiento de Servicios de Extensión y Capacitación. El proyecto experimentó un sistema de extensión agrícola, que debía basarse en la comunidad, estar impulsado por la demanda, autosostenerse (sus agentes serían remunerados por las comunidades), ser adecuado cultural y lingüísticamente y estar a cargo de hombres y mujeres seleccionados y formados localmente. Tenía por objeto instaurar un sistema de extensión agrícola mejorado y más sostenible capaz de funcionar en la situación de violencia reinante en los Andes (‘Sendero Luminoso’). Las actividades llevadas a cabo con la donación sirvieron para ensayar el nuevo enfoque que se aplicó en el proyecto de reforzamiento de los servicios de extensión agrícola en la sierra financiado por el FIDA y establecieron relaciones con otro proyecto financiado con un préstamo del FIDA en curso (185-PE).

Guinea-Bissau: La donación del PAC para el proyecto de Actividades piloto de ordenación de tierras a nivel de aldea en Tombali estableció un puente entre las actividades anteriores y las futuras del Fondo. Concretamente, tenía por objeto ensayar un enfoque innovador del desarrollo en participación y la autonomía económica y, en ese contexto, experimentar el modelo de ordenación territorial de Guinea-Bissau, que reconoce la importancia de los conocimientos autóctonos para una ordenación correcta de los recursos naturales locales y fomenta un enfoque participativo para diagnosticar los problemas y solucionarlos. La finalidad del FIDA era basarse en esos conocimientos para su nuevo servicio de tramitación de proyectos. Este proyecto realizado con una donación del PAC recibió un apoyo y supervisión considerables del FIDA y aportó insumos a varios proyectos financiados con préstamos.

42. **Asociaciones.** Tal y como se menciona anteriormente (párrafos 15-18), habida cuenta de las actuales modalidades de intervención del FIDA, de su falta de presencia sobre el terreno y de las limitaciones de la supervisión directa, el fomento de la innovación por parte del Fondo se lleva a cabo ante todo por conducto de las asociaciones que establece. Los asociados desempeñan una función crucial en la identificación, el ensayo y la adaptación de las innovaciones, en el éxito de esas actividades y en la determinación de las enseñanzas extraídas de la experiencia en materia de innovación. Las asociaciones estratégicas a lo largo del ciclo de los proyectos y en el diálogo sobre políticas son esenciales para ampliar las innovaciones que han dado buenos resultados a fin de incrementar el impacto de las actividades del FIDA. Si bien cabe afirmar que está aumentando la importancia del papel que desempeña el FIDA en sus asociaciones, nunca controlará totalmente ni la elección de sus asociados ni cómo funcionan las asociaciones. Establecer y gestionar con eficacia asociaciones sigue siendo una tarea pendiente. Según las conclusiones de la evaluación, uno de los principales obstáculos al éxito y al impacto de la innovación es la falta de capacidad y empeño suficientes de los asociados del FIDA.

Una ilustración positiva del papel que desempeñan las instituciones cooperantes en la innovación

Aunque las instituciones cooperantes del FIDA no desempeñan, por regla general, una función de primer plano en la promoción de las innovaciones, esta regla tiene excepciones. La innovación basada en un sistema agrícola autóctono de Lesotho, el sistema agrícola Machobane, (EM-3) es un ejemplo de ello. En este caso, la innovación se implantó en el curso de la ejecución. Las misiones de supervisión de la OSP visitaron esta pequeña innovación ‘secundaria’ sobre el terreno, convinieron en una asignación financiera y la mencionaron en sus informes. Aunque la personalidad dinámica y la dedicación del investigador en agrosilvicultura asignado a la dirección del proyecto fueron factores importantes, es menester reconocer que la OSP consagró esfuerzos oportunos, que fueron esenciales para revivir y promover este sistema agrícola indígena.

43. **Seguimiento y evaluación.** Las actividades de SyE a nivel de los proyectos detectan los problemas que exigen soluciones innovadoras, advierten tempranamente de los problemas que las innovaciones plantean y proponen mejoras, además de determinar las posibilidades existentes de ampliación y repetición. Las evaluaciones independientes suponen una importante contribución a la base de conocimientos del FIDA sobre innovaciones. Ahora bien, para que sean más útiles, deberían centrarse en evaluar las actividades innovadoras prestando especial atención a sus pautas de adopción, estrangulamientos e impacto.



44. **Diálogo sobre políticas.** Puede suscitar un entorno propicio a la innovación sobre el terreno y convertirse en cauce para una repetición a mayor escala de una innovación que el Fondo haya promovido. En ocasiones, se precisan cambios concretos de política para que los proyectos del FIDA puedan alcanzar sus objetivos. El cambio de política puede convertirse en sí mismo en una meta de la innovación en la medida en que, por conducto de sus proyectos, el FIDA se esfuerza conscientemente en influir en las personas encargadas de formular políticas para que reorienten los marcos normativos y reglamentarios en favor de los pobres.

45. **Panorama general.** Aunque los instrumentos del FIDA han sido utilizados esporádicamente para promover la innovación y han obtenido algunos éxitos al respecto, esa utilización no ha estado focalizada ni ha sido sistemática, ni tampoco ha ido seguida de un proceso de innovación secuencial como el descrito en el párrafo 11. Además, el empleo de los instrumentos del FIDA para promover innovaciones no ha estado sincronizado ni vinculado adecuadamente a las necesidades del proceso de innovación. La sincronización de los instrumentos atañe a la planificación y el empleo en secuencia de los instrumentos en la fase más oportuna del proceso de innovación. El alejamiento del terreno y la capacidad y el empeño limitados de los asociados han limitado la eficacia de esos instrumentos para promover la innovación y disminuido su potencial de ampliación. Las asociaciones estratégicas a partir de la fase de diseño no se han utilizado lo suficiente para potenciar la función del FIDA en el fomento y la ampliación de las innovaciones y para aumentar el impacto de las actividades de reducción de la pobreza que lleva a cabo el Fondo.

46. **Se ha aprendido muy poco de las innovaciones que el FIDA ha promovido por conducto de sus instrumentos.** La gestión del conocimiento sobre la innovación todavía no ha alcanzado todo su potencial en los planos de los proyectos y de la institución.

47. Habida cuenta de todo lo anterior, el Fondo sólo ha logrado en parte promover innovaciones que puedan repetirse y sus resultados generales en este terreno han sido irregulares.

F. Aprender de las innovaciones del FIDA sobre el terreno: características de las innovaciones que han dado buenos resultados

48. Las conclusiones extraídas de los estudios monográficos seleccionados para la evaluación indican que las innovaciones del FIDA que dieron buenos resultados compartían las características siguientes:

- seguían un proceso más estructurado, con fases ajustadas a una secuencia clara;
- se referían a una necesidad generalizada entre los pobres;
- se basaban en conocimientos, tecnologías, prácticas o normas culturales y sociales tradicionales y existentes con anterioridad;
- sus ventajas estaban claras para los campesinos y los beneficios resultaban patentes en poco tiempo;
- el costo de adoptarlas era asequible, tanto por lo que se refiere a la carga financiera como al aumento del volumen de trabajo y a los costos sociales;
- eran relativamente sencillas y era menos probable que suscitaran desconfianza entre los campesinos pobres;
- habían sido ensayadas correctamente: es preciso efectuar ensayos y experiencias previos de las innovaciones para disminuir los riesgos y las incógnitas, sobre todo cuando las innovaciones son aportadas desde fuera de la zona;
- se basaban en intercambios de conocimientos de los campesinos dentro de las zonas de los proyectos y entre las regiones;
- el enfoque del diseño de los proyectos era flexible y en el curso de la puesta en práctica de las innovaciones se llevaban a cabo frecuentes ajustes;

- había un empeño verdadero de los funcionarios del Fondo y del personal del proyecto y de la institución cooperante, además de un seguimiento sistemático por el FIDA;
- estaban facilitadas por un entorno político correcto y una asociación eficaz; y
- son fácilmente reversibles si no dan buenos resultados.

Una innovación de escaso riesgo en materia de conservación de suelos y aguas en el Níger que ha dado buenos resultados: basarse en los conocimientos de los campesinos de la zona

La experiencia del PEA en materia de técnicas de conservación autóctonas de suelos y aguas en el distrito de Illela (Níger) muestra cómo la índole de una innovación puede ayudar a disminuir los riesgos para los campesinos, tal como se describe en el EM-1. La tecnología empleada fue la excavación tradicional de pozos en suelos que habían resultado impermeabilizados por una capa delgada y dura a consecuencia del viento y el agua. Esos pozos se denominan *tassa* en el Níger y *zai* en Burkina Faso. El Fondo actuó de facilitador, reconociendo las posibilidades que ofrecía la tecnología y ayudando a los campesinos a mejorarla y ensayarla. La tecnología mejorada se propagó rápidamente porque sus beneficios eran patentes y, por los motivos que a continuación se exponen, se redujeron los riesgos para los campesinos:

- unos cuantos campesinos de la zona ya habían empleado una tecnología similar, así que estaban familiarizados con ella;
- era sencilla y los campesinos no tuvieron que adquirir nuevas competencias;
- no exigió modificar los cultivos;
- los campesinos disponían ya de la mayor parte del equipo y material necesario, si bien las camionetas facilitadas por el FIDA hicieron la labor mucho más sencilla;
- la tecnología se basó en aportaciones locales de estiércol y mano de obra (y en la acción de las termitas del lugar);
- las obras pudieron realizarse durante los períodos de menor actividad agrícola;
- no planteaba problemas sociales ni obstáculos interculturales;
- si los campesinos no quedaban satisfechos con los resultados, podían rellenar los agujeros con facilidad; y
- la innovación fue objeto de seguimiento y evaluación permanentes gracias a una asociación innovadora y activa.

G. En qué medida la organización y la cultura del FIDA fomentan la innovación

49. Esta pregunta se planteó para evaluar las ventajas y las carencias del FIDA como institución para promover comportamientos y actividades innovadoras de sus funcionarios y asociados. Como ya se ha dicho en los párrafos 5 y 8, la cultura y las capacidades de innovación del FIDA proporcionan el entorno propicio y el marco incentivador necesarios para que sus funcionarios y asociados promuevan innovaciones sobre el terreno.

50. **La capacidad de innovación de la organización** se define con las palabras siguientes: ‘explotar con eficacia y frecuencia el valor de nuevas ideas en beneficio de uno o más grupos de interesados’. El análisis cuantitativo y cualitativo efectuado por el equipo de IDS/CENTRIM (véase el párrafo 8) tuvo por objeto determinar el perfil de la organización en materia de innovación e identificar quiénes impulsan sus capacidades de innovación y los obstáculos con que ésta tropieza. El equipo efectuó una evaluación estructurada de las capacidades percibidas cotejándolas con un modelo de referencia de capacidad de innovación. Cuarenta funcionarios del FIDA, que abarcaban toda la gama de categorías profesionales, cumplieron en mayo de 2000 un cuestionario sobre capacidad de innovación cuyo período de referencia fueron los seis meses anteriores. El cuestionario (adaptado específicamente al FIDA) refleja un modelo de innovación basado en la bibliografía sobre innovación y en amplias investigaciones empíricas de la capacidad de innovación de más de 100 organizaciones,

entre ellas 10 proveedores de servicios públicos e instituciones sin fines lucrativos. El cuestionario constaba de 56 elementos/preguntas (comportamientos necesarios para tener elevadas capacidades innovadoras) agrupados en 18 componentes y difundidos ulteriormente en un marco general de seis ámbitos. Se analizaron los resultados cuantitativos del cuestionario para identificar los elementos que impulsan y obstaculizan la innovación en la organización. Se determinaron los aspectos clave a partir del análisis de los cuestionarios cumplimentados a fin de utilizarlos en entrevistas de seguimiento internas y externas y sesiones de debate en grupo. Los datos cualitativos extraídos de estas entrevistas y grupos de debate fueron analizados utilizando un programa informático de análisis cualitativo, gracias a lo cual se elaboraron ‘mapas mentales’ que ilustraron gráficamente las pautas detectadas y las opiniones expresadas. Los resultados se emplearon para controlar, validar y ampliar los resultados cuantitativos de la encuesta mediante cuestionario.

51. En las entrevistas de seguimiento y las sesiones temáticas de debate en grupo intervinieron funcionarios del FIDA y varios asociados exteriores (el Centro de Inversiones de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y la Oficina de Roma de la OSP). Se elaboró un cuestionario complementario que cumplimentó una muestra de 15 ONG que colaboran con el FIDA en 12 países distintos (representantes de todas las regiones operativas del Fondo). Los resultados de este cuestionario proporcionaron información complementaria sobre cómo ven los asociados las capacidades de innovación del FIDA. Los resultados globales obtenidos se compararon con la base de datos modelo de referencia, cuyos ejemplos de prácticas idóneas se utilizaron para formular recomendaciones acerca de cómo reforzar las capacidades de innovación dentro del Fondo.

52. **Los seis ámbitos de innovación** utilizados para analizar los factores que impulsan y obstaculizan las innovaciones en la institución fueron: la orientación, la capacidad, la cultura, el aprendizaje, la estructura y los procesos, y la adopción de decisiones. A continuación se describen brevemente:

- **La orientación** se refiere a las características que deben tener los directivos superiores para apoyar la innovación; a la capacidad de la organización para orientar las capacidades de innovación de manera tal que potencien la ventaja estratégica de la organización; y a la capacidad de gestionar el cambio.
- **La capacidad** se refiere a la calidad y la motivación de personas clave dentro de la organización; a la existencia de competencias ‘duras’ (por ejemplo, sistemas, equipo, inversiones, etc.) y ‘blandas’ (conjuntos de competencias de las personas); y a la capacidad de poner en práctica iniciativas en materia de innovación (gestión de tareas).
- **La cultura** es el margen de ‘autonomía’ que las personas tienen para tomar iniciativas y el grado de motivación para innovar y de capacitación pertinente que poseen; la medida en que la dirección superior espera que los funcionarios sean innovadores; y el grado en que las personas se sienten ‘comprometidas’ con las finalidades de la organización.
- **El aprendizaje** se refiere a la medida en que tiene lugar un aprendizaje estructurado permanente y en que se produce la adquisición de perspectivas múltiples, así como a la distancia de la relación del aprendizaje con las organizaciones asociadas. Pone a prueba el empleo y la eficacia de las actividades de formación en la organización. Los aspectos examinados fueron el trabajo en equipo y la solución de problemas; la manera en que se adquieren y se comparten los conocimientos; el alcance de la experimentación que se lleva a cabo; las posibilidades de analizar puntos de vista divergentes; y el modo en que la organización se pone al corriente de los últimos conocimientos en este terreno.
- **La estructura y los procesos** se refieren a la medida en que la estructura de la organización respalda la innovación y en que los procesos y las tareas habituales facilitan la innovación. Examina además la función que desempeñan los ‘abanderados’ (quienes impulsan las ideas y las iniciativas) y los ‘patrocinadores’, así como el grado en que se gestionan las distintas fases del ‘proceso de innovación’.



- **La adopción de decisiones** se refiere a la amplitud de los procesos, bien fundados pero audaces, respaldados por sistemas adecuados de información y técnicas de gestión de riesgos. Comprende además la elaboración de ‘mapas orientadores conceptuales’ (por ejemplo, los enfoques y las doctrinas en materia de reducción de la pobreza) y la medida en que se hallan a la vanguardia del ámbito correspondiente.

53. **¿Es el FIDA una organización innovadora?** Los resultados indican que la capacidad del FIDA de constituir una fuente de innovación se halla amenazada. Sobre la base del estudio cuantitativo, el FIDA no sale bien parado si se compara con una amplia muestra de organizaciones que se han analizado con este enfoque (la puntuación del FIDA le sitúa entre el 10% más bajo). La evaluación muestra que, si bien el Fondo tiene numerosas ventajas y posibilidades como organización innovadora catalítica en las que habría que basarse, existen también muchos factores paralizantes que habría que superar.

54. **Las ventajas del FIDA como organización.** En general, los funcionarios del FIDA están muy apegados al mandato de la organización y muy interesados en hallar soluciones innovadoras. También están convencidos de la función esencial que el FIDA puede y debe desempeñar en la promoción de innovaciones para reducir la pobreza que puedan repetirse. La voluntad y las posibilidades de ser innovadores han sido confirmadas por las opiniones positivas de los asociados sobre el terreno del FIDA acerca de su capacidad y posibilidades de innovación. A pesar de las numerosas limitaciones, por regla general, la labor sobre el terreno del Fondo suele ser innovadora y en parte se ha ampliado. Los instrumentos del Fondo ofrecen posibilidades no explotadas de innovación. El empeño de sus órganos rectores y su dirección superior respecto de la innovación (como muestra la solicitud de que se efectuase esta evaluación) también indican que hay posibilidades de potenciar aún más las innovaciones. Además, las asociaciones diversificadas del FIDA ofrecen muchas posibilidades valiosas de reforzar la función innovadora de la organización.

55. **Los obstáculos orgánicos a la innovación.** A pesar de lo anterior, hay importantes obstáculos a la innovación en el plano de la institución. Según los funcionarios, el Fondo consiguió ser innovador sobre el terreno ‘a pesar de la institución’. Varios estudios anteriores llevados a cabo o encargados por el FIDA identificaron algunos de esos obstáculos, pero la evaluación mostró que los esfuerzos desplegados recientemente para mejorar el proceso no los habían solucionado totalmente, ni tan siquiera reducido. Los obstáculos, determinados en opinión de los funcionarios, pueden resumirse como sigue:

- **No existe una orientación institucional clara en materia de innovación.** Se consideró que la planificación estratégica no establecía un programa en materia de innovación y que el FIDA carecía de una clara visión de la innovación. A juicio de los funcionarios, han pasado a segundo plano los valores básicos, no se ha respetado la valía intelectual y la necesidad de aprobar proyectos es lo que mueve la organización. Los dirigentes del FIDA no han promovido el cambio y no están a la altura de la reputación de la organización en lo que se refiere a adoptar enfoques del desarrollo participativos e impulsados por la comunidad. Se consideró limitadísima la comunicación entre los directivos superiores y los funcionarios.
- **Es insuficiente la capacidad de innovación (inexistencia de competencias y conocimientos técnicos en materia de innovación).** Se consideró que, como organización, el FIDA no es ni innovador ni propicio a la innovación; antes bien, se mostraba indiferente, en el sentido de que no se buscaban, perfeccionaban, alentaban ni evaluaban las competencias de las distintas personas en materia de innovación. Se consideró que la disponibilidad de los recursos necesarios para la innovación era muy desigual y que no se otorgaba prioridad a las actividades innovadoras. Se tomó nota de la inexistencia de las capacidades necesarias para ampliar y repetir innovaciones que habían



dado buen resultado. Se observó una notable dicotomía en lo que hacía al comportamiento en materia de innovación entre las actividades sobre el terreno y en la Sede.

- **La cultura institucional no respalda la innovación.** Los datos indican que la cultura general de la institución es un obstáculo importante a la innovación. Mientras que algunos funcionarios (por ejemplo, los gerentes de las operaciones en los países) actúan con considerable discrecionalidad, el estilo adoptado por algunos miembros de la dirección superior no propicia el que los funcionarios tomen iniciativas innovadoras. Se consideró que, hasta entonces, la dirección había tenido una actitud cada vez más elitista y preocupada por su imagen, lo cual no propicia un comportamiento innovador. No se espera sistemáticamente que se actúe de manera innovadora, como pone de manifiesto el sistema de planificación y evaluación del desempeño individual (SDI), que no alienta la innovación. Se consideró que el FIDA se mostraba menos atento que antes a las personas que propician nuevas ideas; los administradores no las patrocinan ni las apoyan suficientemente. No se recompensan las innovaciones y las iniciativas y el marco de incentivos para la innovación resulta inadecuado. Los funcionarios percibían dos conjuntos de valores diferentes: creatividad e innovaciones frente a la cultura de aprobación de los proyectos. Se consideraba que esta última era la que impulsaba a la organización, ya que el FIDA se centraba en los proyectos en lugar de en la innovación, la repetición y la ampliación. A juicio de algunos funcionarios, en el período examinado, la organización estaba siendo llevada hacia un modelo institucional que recompensaba el cumplimiento de los requisitos formales y desalentaba la creatividad. Había un gran sentimiento de frustración y distanciamiento respecto de la Sede, sobre todo entre los funcionarios superiores del cuadro orgánico.
- **Los conocimientos que se extraen de la innovación son escasos y no se comparten adecuadamente.** Aunque se están haciendo algunos esfuerzos para mejorar la situación, sobre todo por lo que se refiere a la gestión de los conocimientos, sigue habiendo carencias de importancia sobre todo en lo que respecta al aprendizaje estructurado, la formación, el registro de los conocimientos y su aprovechamiento compartido, el trabajo en equipo y la amplitud de la experimentación, y la divergencia de opiniones. También preocupaban los problemas, derivados de la falta de tiempo, para mantenerse al corriente de los últimos conocimientos sobre el terreno en materia de reducción de la pobreza rural. Aunque estaba comprobado que muchas personas y equipos deseaban adquirir y analizar ideas nuevas, también estaba claro que esa actividad todavía era demasiado limitada y que había diferencias entre lo que sucedía sobre el terreno o en Roma.
- **La estructura y los procesos resultan inadecuados para promover la innovación.** Es cierto que, desde la perspectiva de la innovación, la estructura orgánica del FIDA ofrece varias ventajas, sobre todo por lo que se refiere a su capacidad de respaldar proyectos sobre el terreno innovadores en potencia. Ahora bien, esa estructura no respalda suficientemente la innovación ni la difusión y repetición sistemáticas de ideas verificadas. En cuanto a la capacidad de gestionar el proceso de innovación, se han observado elementos positivos en actividades como la identificación, la selección, la experimentación y la puesta en marcha de innovaciones, si bien esas actividades permanecen muchas veces desconectadas, en lugar de constituir un proceso coherente y bien definido que esté integrado en la estructura general del FIDA. Además, las actividades relativas a la comercialización de ideas fuera del FIDA con objeto de ampliarlas, o no están desarrolladas suficientemente o son totalmente inexistentes.



- **La adopción de decisiones y los ‘mapas orientadores conceptuales’.** Uno de los puntos fuertes del FIDA es la elaboración de ‘mapas orientadores conceptuales’, aunque algunos funcionarios dijeron que se trata más de una práctica del pasado que actual. Ahora bien, los procesos de adopción de decisiones presentan más problemas ya que deben hacer frente a dos impulsos contradictorios: i) actuar como prestatario prudente; y ii) facilitar recursos para la experimentación, la divulgación y la promoción de nuevas ideas y su ampliación. En la actualidad, el impulso para actuar como prestatario prudente es aparentemente más fuerte que el de actuar como abanderado de innovaciones. Quienes intervienen en los proyectos del FIDA generan grandes cantidades de información e ideas, pero se consideró que su vínculo con la adopción de decisiones era débil.

56. **La percepción de las innovaciones por los asociados: las ONG y los organismos cooperantes con sede en Roma**². La opinión de las ONG acerca de las capacidades y el papel de dirección del FIDA en materia de innovación era mucho más positiva que la de los funcionarios del Fondo y los organismos cooperantes con sede en Roma, ya que por lo general definían al FIDA como innovador ‘en gran medida’. Elogiaron el estilo participativo del Fondo en materia de innovación, su capacidad de hacer participar a los asociados en la mejora de las actividades, de influir en otros en lo que se refiere a la reducción de la pobreza y de apoyar enfoques innovadores. Se instó al FIDA a aumentar su apoyo a la creación de capacidades de las ONG.

57. **Algunos de los asociados del FIDA en el diseño opinaron que es una institución rígida y conservadora cuyas innovaciones son escasas.** Se considera que el Fondo es una organización que tarda en adoptar ideas y que se preocupa sobre todo de la retórica; que sigue ciegamente las modas y los lemas de las Naciones Unidas en materia de desarrollo; que se preocupa fundamentalmente de conseguir que sus proyectos sean aprobados y que tiene una cultura que oculta las equivocaciones y valora la apariencia por encima de la sustancia. Se sugirió asimismo que la preparación de muchos funcionarios del cuadro orgánico del Fondo no era la adecuada para asumir riesgos e innovar y que, además, éstos tenían una carga de trabajo excesiva y debían rendir cuentas excesivamente minuciosas a sus directores, en lugar de buscar nuevas ideas y consagrarse a efectuar mejoras.

58. **Los asociados en la ejecución afirmaron que el mejor momento para buscar innovaciones es la fase de ejecución** y que habría que asignar recursos con ese fin. Un objetivo claramente establecido del proceso de ejecución (por medio de las actividades de SyE y de supervisión) debería ser informar acerca de esas actividades de búsqueda y supervisarlas y evaluarlas de manera sistemática; para ello habría que asignar recursos suficientes. Con frecuencia, no se tienen en cuenta las ideas innovadoras mencionadas en los informes sobre ejecución: muchas veces esos informes apenas si se hojean por problemas de tiempo y otras presiones de trabajo. La inexistencia actual de participación de los organismos de supervisión en el proceso de diseño disminuye la posibilidad de interiorizar los enfoques innovadores específicos de los diversos contextos.

IV. RESUMEN DE LAS CONCLUSIONES PRINCIPALES Y LAS RECOMENDACIONES

A. Conclusiones principales

59. El Fondo posee en potencia una capacidad prometedora para especializarse en la promoción de innovaciones con miras a la reducción de la pobreza rural que puedan repetirse. La función principal del FIDA en materia de innovación, pero no la única, podría consistir en buscar, identificar enfoques o tecnologías innovadores prometedores e intervenir en su difusión. Por ello, junto con sus asociados, el Fondo facilita, promueve y difunde innovaciones en materia de reducción de la pobreza rural,

² OSP/Roma y Centro de Inversiones de la FAO.



identificadas a partir de distintas fuentes, para su ampliación y repetición posteriores por asociados mayores, otros proyectos del Fondo y los propios pobres. Con los instrumentos del FIDA, también se pueden ensayar parcialmente innovaciones para mejorar y validar los logros.

60. Los enfoques de la innovación promovidos por el FIDA que han dado buenos resultados son los que se basan en un proceso de innovación más estructurado y consciente, con fases ordenadas en una secuencia clara en las que se aprovechan los conocimientos tradicionales de los pobres, su cultura y sus normas sociales, que tienen en cuenta las limitaciones de sus recursos y que producen resultados con bastante rapidez. Factores esenciales de esos éxitos son el empeño, la capacidad suficiente y la flexibilidad del FIDA y de sus asociados.

61. Aunque las innovaciones han sido un elemento esencial de la visión del FIDA, hasta la fecha la institución no tiene un programa estratégico de innovaciones que guíe y oriente las actuaciones en este terreno. En tales circunstancias, los funcionarios del FIDA entienden de manera distinta la innovación y, por consiguiente, los logros al respecto son muy dispares. El proceso de innovación ni se entiende bien ni está integrado firmemente en las actividades. Las innovaciones promovidas por el FIDA no son documentadas y evaluadas sistemáticamente ni tampoco hay un mecanismo coherente de creación y divulgación de conocimientos basados en ellas. Las cinco regiones geográficas del FIDA hacen distinto hincapié y tienen distinto interés en las innovaciones.

62. La calidad innovadora de las actividades del FIDA ha sido elogiada por algunas de las ONG asociadas a él. En cambio, muchos funcionarios del Fondo y algunas de las organizaciones asociadas con sede en Roma consideran que su promoción de innovaciones que puedan repetirse tropieza con una falta general de apoyo en su cultura, sus estructuras y sus procesos institucionales. Entre los funcionarios del FIDA predomina la sensación de que el entorno institucional no es propicio a un comportamiento innovador y de que no proporciona un marco incentivador adecuado a las innovaciones. Según los funcionarios del Fondo, éste ha podido innovar sobre el terreno 'a pesar de la institución'. Ni que decir tiene que, en ese entorno, hacer innovaciones resulta más difícil, es menos eficaz y menos sistemático de lo que podría y debería ser.

63. El FIDA desempeña su papel en materia de innovación respecto de la reducción de la pobreza en colaboración con sus asociados en todas las fases. La escasa capacidad y voluntad de los asociados son un grave obstáculo para poner en práctica enfoques innovadores. Hasta ahora, el Fondo no ha prestado suficiente atención a la búsqueda de agentes e instituciones innovadores y capaces en sus Estados Miembros y al establecimiento de alianzas y asociaciones estratégicas con ellos para apoyar la promoción y la ampliación de las innovaciones.

64. El FIDA carece de instrumentos específicos para fomentar la innovación. Utiliza los instrumentos de que dispone para desempeñar su mandato de promover innovaciones. Al respecto, cada instrumento tiene ventajas y posibilidades, además de carencias, que habrá que resolver. Al no existir una orientación estratégica sobre la innovación ni una interiorización suficiente del proceso de innovación, los proyectos del Fondo han promovido innovaciones de manera esporádica y puntual. Las donaciones pueden desempeñar un papel importante en la detección y el ensayo de innovaciones con miras a su adaptación y promoción por proyectos del FIDA, pero esta función todavía no se ha asumido plenamente³. No obstante, se han obtenido resultados positivos a pesar de las dificultades para identificar innovaciones durante el diseño, las limitaciones de capacidad en la ejecución y, sobre todo, la falta de sincronización en el uso de instrumentos diversos para promover las innovaciones. Las actividades de SyE hasta ahora no han servido para disminuir los riesgos ni generar conocimientos, como habrían debido, a consecuencia de las deficiencias de los sistemas de SyE de los proyectos, al margen de que se hayan financiado mediante donaciones o préstamos.

³ La evaluación del programa de donaciones de asistencia técnica para investigación agrícola que está realizando actualmente la OE y la evaluación del PAC terminada en el año 2000 contribuirán a la elaboración de una política del FIDA al respecto.



65. Los funcionarios observaron que algunas de las instituciones cooperantes y los organismos de ejecución del FIDA constituyen otros tantos eslabones débiles en la puesta en práctica de las innovaciones de los proyectos, sobre todo por limitaciones de recursos y capacidad. Podría ayudar a resolver este problema el facilitar orientación a los asociados principales y aumentar la participación del FIDA en la supervisión y en las actividades innovadoras de apoyo, particularmente en las primeras fases de la ejecución de los proyectos.

66. La innovación plantea otro problema al FIDA debido a que los pobres suelen ser renuentes a asumir riesgos. Como en principio la innovación es arriesgada, es probable que, por lo menos inicialmente, los campesinos con más recursos, más instruidos y menos reacios a asumir riesgos estén más interesados que los que son más pobres y tienen menos medios de subsistencia. Este problema se puede resolver en parte mediante el mencionado enfoque de facilitación de la innovación y alentando las innovaciones basadas en la mejora de las tecnologías y los enfoques autóctonos y basados en la comunidad.

B. Recomendaciones

67. Basándose en sus análisis, la misión de evaluación formuló un conjunto de recomendaciones encaminadas a reforzar la institución y, al mismo tiempo, suprimir los obstáculos a la innovación. A continuación se resumen dichas recomendaciones.

- **Definir las innovaciones que debe promover el FIDA.** A partir de amplios debates internos con los funcionarios del CCA y otros funcionarios, la evaluación recomienda la definición de innovación siguiente:

“La innovación es un **proceso** a través del cual el FIDA, junto con sus **asociados**, proporciona maneras **mejores** y que pueden repetirse de hacer frente a los problemas y posibilidades de desarrollo de los campesinos pobres en un **contexto específico**, y promueve su **ampliación**”.

- **Determinar el empeño estratégico respecto de las innovaciones.** Si el FIDA está realmente empeñado en promover innovaciones que puedan repetirse, debe dar orientaciones claras al respecto a sus funcionarios. Lo primero que habría que hacer sería reflejar esta prioridad en el marco estratégico a medio plazo en evolución. Lo siguiente sería identificar áreas concretas que reflejasen las principales necesidades de innovación para que la institución hiciera hincapié en ellas a medio plazo y las utilizase para orientar las actividades. Para poner en práctica este empeño, es esencial establecer un vínculo entre la estrategia y la asignación de recursos para innovación, bien directamente, aumentando las asignaciones de fondos para innovación dentro de las donaciones y préstamos, o bien indirectamente, en diversas funciones y actividades, por ejemplo, la gestión y la formación de los recursos humanos, las asociaciones estratégicas para ampliar innovaciones y sistemas de gestión de la información y los conocimientos sobre innovación.
- **Comprender las fases del proceso de innovación e integrarlas en las actividades en curso.** Como ya se ha explicado, es menester entender el proceso de innovación en el plano institucional e integrarlo en las actividades en curso de la institución, lo cual ayudará a focalizar más las actividades en innovaciones que puedan repetirse y en ampliarlas. Las fases concretas del proceso pueden ser flexibles, y adaptadas a las características propias de cada caso. En principio, la integración necesaria entrañaría lo siguiente:
 - i) poner más el acento en la búsqueda y la selección de innovaciones con miras a promoverlas en la primera fase de diseño y durante la ejecución;



- ii) seleccionar a asociados en el diseño que tengan una orientación y competencias en materia de innovación, y revisar la práctica de contratación de consultores y de composición de misiones a fin de garantizar pleno apoyo a la incorporación de innovaciones y velar por su calidad;
 - iii) efectuar un análisis más tempestivo y completo del riesgo de las innovaciones, así como de la capacidad de ejecución de los asociados en los proyectos de préstamos y donaciones;
 - iv) centrarse sistemáticamente en el ensayo de las innovaciones antes de promoverlas;
 - v) incluir sistemáticamente elementos de apoyo de comunicación rural (información, motivación, formación) cuando la innovación esté orientada directamente a los campesinos pobres;
 - vi) mejorar las actividades de SyE de los proyectos, en particular de la supervisión participativa de los enfoques innovadores y la retroalimentación permanente; e
 - vii) incluir la repetición y la ampliación de las innovaciones como parte integrante del ciclo de los proyectos y velar por que se planifiquen previamente de forma apropiada.
- **Armonizar los procesos de la institución con la promoción de las innovaciones.** Habrá que armonizar en mayor grado los procesos de la institución y las innovaciones, por un lado, y promover innovaciones que se puedan repetir y ampliar, por otro. Ello puede lograrse en parte:
 - i) dando prioridad a las innovaciones como criterio esencial de la evaluación de las propuestas de donaciones y préstamos; ello comprendería un examen explícito de las actividades innovadoras efectuado por el equipo de desarrollo del proyecto, el Comité de Examen Técnico y los exámenes de las carteras de proyectos del PD;
 - ii) sincronizando el empleo de los instrumentos del FIDA sobre la base de las necesidades de los procesos de innovación de que se trate; esto consistiría en aumentar la importancia atribuida a la innovación en las donaciones del PAC y las donaciones de asistencia técnica para investigación y capacitación agrícolas, así como sus vínculos recíprocos y con los proyectos para formar una línea de tramitación de innovaciones más continua;
 - iii) investigando las posibilidades de establecer instrumentos específicos para promover la innovación;
 - iv) reconfigurando las asociaciones conforme a las necesidades del proceso de innovación (por ejemplo, asociándose con ONG y organizaciones de base comunitaria para buscar innovaciones, y con gobiernos, IFI y otros donantes para repetirlas y ampliarlas) y elaborando modelos eficaces de asociación para ampliar las innovaciones;
 - v) promoviendo la ampliación de las innovaciones en las actividades básicas del FIDA mediante las adecuadas competencias en materia de comercialización;
 - vi) reforzando la gestión de los conocimientos sobre innovaciones, su aprovechamiento compartido y su difusión. El Fondo debería empezar por aprender más de su experiencia en curso en materia de innovación y mantener un registro de las innovaciones promovidas y de las enseñanzas extraídas. Se podría respaldar esta actividad con misiones de supervisión y SyE de las innovaciones sobre el terreno e informando periódicamente sobre el tema. También es necesario que el Fondo preste atención prioritaria a analizar estos conocimientos y a divulgarlos de forma sencilla, tanto en la institución como fuera de ella;
 - vii) reforzando la evaluación exterior de características innovadoras con miras al aprendizaje, haciendo especial hincapié en la innovación en el programa de trabajo de evaluación.



- **Crear competencias y conocimientos técnicos con miras a la innovación.** La escasez de competencias en materia de identificación, promoción y repetición de innovaciones guarda relación con la manera en que se selecciona, forma y recompensa a los funcionarios. El FIDA no presta atención suficiente a la contratación de funcionarios con capacidad de innovar. Además, todavía no ha desarrollado competencias en materia de innovación y no recompensa realmente a quienes innovan. El Fondo debería elaborar un modelo propio en materia de competencia en innovación que determinase los conocimientos y capacidades nuevos que fuesen necesarios y utilizarlo para contratar, formar, evaluar, recompensar y formar. Además, es necesario replantear el papel que desempeña el sistema de gestión de los recursos humanos para ayudar a reorientarlo hacia el apoyo a la innovación.
- **Reorientar la cultura del FIDA hacia la promoción de la innovación como parte de su función catalizadora.** La distancia percibida en el pasado entre la dirección superior y los funcionarios ha aumentado a causa de las distintas actitudes de las personas que trabajan en la sede del FIDA en Roma y las que desempeñan responsabilidades operativas sobre el terreno. Se consideró que la sede promueve enfoques de la gestión institucional alejados de la labor sobre el terreno, formalistas y no propicios a la innovación. Los directores deben permitir que los funcionarios adopten iniciativas, alentar y ‘patrocinar’ nuevas ideas, estimular a los ‘abanderados’ y ser más accesibles a los funcionarios. El sistema de planificación y evaluación del desempeño individual y la estructura de incentivos de la institución deben exigir la innovación y recompensarla, respectivamente. El Fondo debe esforzarse por evitar ser una fábrica de proyectos y tratar de ser una institución que fomenta la creatividad y la asunción de riesgos y gestiona la innovación como parte integrante del ciclo de sus proyectos. Se consideró que buscar la promoción sistemática de innovaciones que puedan repetirse es una parte importante de la función catalizadora del FIDA en el marco estratégico 2002-2006, lo cual significa que la finalidad última de todos los proyectos va más allá del ‘impacto directo’ y debe lograr la repetición y la ampliación de enfoques innovadores que hayan dado buenos resultados.

Un proceso de innovación para el FIDA

