

a

FIDA

FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA

Comité de Evaluación – 42º período de sesiones

Roma, 2 de diciembre de 2005

**INFORME ANUAL SOBRE LOS RESULTADOS
Y EL IMPACTO DE LAS ACTIVIDADES DEL FIDA
EVALUACIONES DE ACTIVIDADES REALIZADAS EN 2004**

ÍNDICE

	PÁGINA
ABREVIATURAS Y SIGLAS	ii
RESUMEN OPERATIVO	iii
I. INTRODUCCIÓN	1
II. PROYECTOS Y PROGRAMAS EN LOS PAÍSES EVALUADOS	2
A. Alcance de la evaluación	2
B. Representatividad de los proyectos	3
C. Comparación de las calificaciones de las autoevaluaciones y las evaluaciones independientes	3
III. RESULTADOS DE LOS PROYECTOS	5
A. Pertinencia	5
B. Eficacia	6
C. Eficiencia	6
D. Resultados de los proyectos	7
IV. IMPACTO EN LA POBREZA RURAL	8
A. Activos materiales y financieros	8
B. Activos humanos	10
C. Capital social y potenciación de las personas	11
D. Seguridad alimentaria	13
E. Medio ambiente y base de recursos colectivos	14
F. Instituciones, políticas y marcos normativos	16
G. Factores primordiales	17
H. Impacto general en la pobreza rural	21
V. DESEMPEÑO DE LOS ASOCIADOS	21
A. Desempeño del FIDA	21
B. Desempeño de las instituciones cooperantes	22
C. Desempeño de los gobiernos y sus organismos	23
D. Desempeño general de los asociados	23
VI. RESULTADOS GENERALES	24
VII. CONTRIBUCIÓN A LOS OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DEL FIDA Y A LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO	26
VIII. CONCLUSIONES	27
A. Constataciones principales	27
B. Factores explicativos	29
C. Cuestiones esenciales para el futuro	30
D. Recomendaciones	31
ANEXO	
I. MARCO METODOLÓGICO PARA LA EVALUACIÓN DE PROYECTOS	33
II. CUADRO SINÓPTICO DE LOS PROYECTOS	36
III. REPRESENTATIVIDAD REGIONAL Y SECTORIAL DE LOS PROYECTOS EVALUADOS DESDE 2002	37

ABREVIATURAS Y SIGLAS

COSOP	Documento sobre oportunidades estratégicas nacionales
EEl	Evaluación externa independiente del FIDA
IFI	Institución financiera internacional
ODM	Objetivo de desarrollo del Milenio
OE	Oficina de Evaluación
ONG	Organización no gubernamental
PMD	Departamento de Administración de Programas
ISP	Informe sobre la situación del proyecto
TIRE	Tasa interna de rendimiento económico

RESUMEN OPERATIVO

1. Este tercer informe anual sobre los resultados y el impacto de las actividades del FIDA es una síntesis de las conclusiones y apreciaciones contenidas en las 13 evaluaciones temáticas, de proyectos y de programas en los países realizadas por la Oficina de Evaluación (OE) en 2004. Además, la presente edición del informe anual consolida las conclusiones de las evaluaciones realizadas desde 2002 (29 proyectos) en las que se ha utilizado el marco metodológico para la evaluación de proyectos de la OE. Estas evaluaciones constituyen una muestra geográfica y sectorial bastante representativa de la cartera del FIDA.

Constataciones principales

2. En general, las evaluaciones realizadas en 2004 confirman las conclusiones de los años anteriores y son coherentes con ellas y con la evaluación externa independiente (EEI) del FIDA. En casi todos los proyectos la pertinencia fue calificada de elevada o sustancial, en dos tercios la eficacia se calificó de sustancial y en la mitad de ellos la eficiencia fue considerada elevada o sustancial. El impacto en la pobreza rural fue calificado de elevado o sustancial en el 48% de los proyectos y el desempeño de los asociados de elevado o sustancial en el 42% de ellos. En alrededor del 58% de los proyectos evaluados entre 2002 y 2004, la calificación global de los resultados fue elevada o sustancial. Aunque hay algunas diferencias en algunas de las calificaciones de 2004 con respecto a las de años anteriores, el tamaño de la muestra es demasiado reducido para que se puedan extraer conclusiones de esas diferencias. La serie cronológica es también demasiado corta para indicar tendencias.

3. El análisis de las evaluaciones de los tres últimos años y las conclusiones de la EEI permiten establecer cinco constataciones principales:

- i) En la mitad de los proyectos del FIDA, aproximadamente, el impacto en la pobreza rural es sustancial y casi dos tercios de los proyectos tienen un impacto positivo significativo en la seguridad alimentaria.
- ii) Un elevado número de proyectos no consigue beneficiar a los grupos más pobres y más desfavorecidos en la medida prevista.
- iii) Sólo una minoría de proyectos tiene probabilidades de ser sostenible.
- iv) Menos de la mitad de los proyectos ha tenido un impacto positivo sustancial sobre el medio ambiente y los recursos colectivos.
- v) Los resultados del FIDA en calidad de asociado en el diseño y el apoyo a la ejecución sólo han sido satisfactorios en alrededor de un 40% de los proyectos.

Factores explicativos

4. Estas constataciones principales se pueden explicar en función de una serie de factores, pero tres apreciaciones generales dan cuenta en gran medida de los resultados variables, y en muchos casos decepcionantes, observados:

- **El sentido de pertenencia es limitado durante las fases de identificación, diseño y ejecución de los proyectos.** El impacto positivo y la sostenibilidad suelen guardar relación con unos niveles elevados de identificación de la comunidad de que se trate con el proyecto. De hecho, el grado en que los gobiernos y los asociados en la ejecución se

identifican con las prioridades del FIDA —como las referentes a la focalización en la lucha contra la pobreza, las cuestiones de género y la participación— determina decisivamente en qué medida se llevan a efecto estas prioridades.

- **El contexto normativo e institucional en el que se ejecutan los proyectos influye de forma significativa en el impacto.** Los resultados de los proyectos suelen ser mucho mejores en los países de bajos ingresos con un entorno normativo e institucional favorable que en aquéllos en los que ese entorno es más deficiente. Mientras que en Asia todos los proyectos han dado buenos resultados, el impacto en la pobreza rural ha sido bastante insatisfactorio en los países de ingresos medianos.
- **Los malos resultados están relacionados en muchos casos con la calidad del diseño del proyecto y del apoyo a la ejecución.** En varias evaluaciones de la OE y en la EEI se critica el diseño de los proyectos. La eficacia de los proyectos también se ha resentido de la participación limitada del FIDA en la ejecución y de una presencia insuficiente en los países.

Cuestiones esenciales para el futuro

5. Estas constataciones tienen tres consecuencias principales para las políticas y operaciones del FIDA:

- **Intensificar el impacto en la pobreza adoptando nuevos enfoques.** El mensaje que se deriva de éstas y otras evaluaciones es que si el FIDA pretende conseguir un impacto real en la reducción de la pobreza debe ofrecer una gama más diversificada y adaptada de servicios para atender las demandas de los diferentes tipos de países beneficiarios.
- **Aumentar la eficacia mejorando las asociaciones.** Para aumentar su eficacia en materia de desarrollo y contribuir más decisivamente al logro de los objetivos de desarrollo del Milenio, el FIDA tiene que mejorar su comprensión y su estrategia respecto de las asociaciones.
- **Aumentar la eficiencia mediante una mejor asignación de los recursos.** La calidad del diseño y del apoyo a la ejecución del FIDA dependerá de la cantidad y la calidad de recursos humanos que destine a su programa en los países. Para conseguir este objetivo puede haber varias opciones, como reasignar o aumentar el personal del FIDA u optimizar las asociaciones.

6. En la última sección del presente informe anual se formulan algunas recomendaciones que están en consonancia con las contenidas en la EEI y que se orientan a mejorar la eficacia del FIDA en la reducción de la pobreza rural.

**INFORME ANUAL SOBRE LOS RESULTADOS Y EL IMPACTO
DE LAS ACTIVIDADES DEL FIDA
EVALUACIONES DE ACTIVIDADES REALIZADAS EN 2004**

I. INTRODUCCIÓN

1. Este es el tercer informe anual sobre los resultados y el impacto de las actividades del FIDA elaborado por la Oficina de Evaluación (OE). Como en años anteriores, el presente informe consolida y sintetiza los resultados y el impacto de las intervenciones del FIDA basándose en un conjunto de evaluaciones de proyectos y programas en los países realizadas en 2004. Además, presenta las conclusiones consolidadas de todos los proyectos evaluados por la OE desde el año 2002.
2. La adopción del nuevo marco metodológico para la evaluación de proyectos en 2002 proporcionó a la OE un marco común que se puede utilizar sistemáticamente en todas las evaluaciones de proyectos del FIDA. En septiembre de 2003 se introdujeron ligeras modificaciones en el marco metodológico. La observancia del marco metodológico ha mejorado sistemáticamente desde 2002, como se desprende del conjunto de informes de evaluación de proyectos, mucho más coherente, producido en 2004. Sin embargo, las evaluaciones independientes siguen sufriendo los efectos de las deficiencias del sistema de seguimiento y evaluación de los proyectos. A causa de ello, no se han asignado calificaciones a todos los indicadores de los proyectos durante los tres últimos años. Esto, así como el tamaño relativamente pequeño de la muestra y el breve período abarcado, limita la medida en que los datos que se ofrecen en el presente informe pueden ser interpretados como indicadores de una tendencia.
3. El marco metodológico consta de tres criterios generales de evaluación: i) los resultados del proyecto; ii) el impacto en la pobreza rural, y iii) el desempeño de los asociados. Cada uno de ellos se divide a su vez en una serie de elementos o subcriterios. Los criterios son ampliamente coincidentes con los que utilizan otras instituciones financieras internacionales (IFI), el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos y los miembros del Grupo de las Naciones Unidas sobre Evaluación, aunque las esferas de impacto difieren según el mandato de cada organización. El marco metodológico se explica más detalladamente en el anexo I, que ilustra también la relación de las esferas de impacto del marco metodológico con los objetivos del Marco Estratégico del FIDA (2002-2006) y con los objetivos de desarrollo del Milenio (ODM).
4. El principal objetivo del informe anual sobre los resultados y el impacto de las actividades del FIDA es presentar una síntesis de las conclusiones de las evaluaciones, sobre la base del marco metodológico. Cada uno de los informes tiene también por finalidad proporcionar una base para que el Comité de Evaluación, la Junta Ejecutiva y el FIDA estudien la mejor manera en que la OE puede presentar sus conclusiones y la forma de mejorar el informe. En el presente informe se han tenido en cuenta las observaciones formuladas por el Comité de Evaluación en septiembre de 2004.
5. En el presente informe se ha seguido la estructura prevista en el marco metodológico. En la sección II se ofrece una reseña de los proyectos y los programas en los países que se evaluaron. En las secciones III a V se presenta una síntesis de las evaluaciones de los proyectos con arreglo a cada uno de los criterios principales de evaluación: resultados del proyecto (sección III), impacto en la pobreza rural (sección IV) y desempeño de los asociados (sección V). En la sección VI se resumen los resultados generales. En la sección VII se examina la contribución a los objetivos estratégicos del FIDA y los ODM. En la última sección se establecen las conclusiones fundamentales, se proponen explicaciones para esas conclusiones, se identifican las principales cuestiones para el futuro y se formulan recomendaciones.

II. PROYECTOS Y PROGRAMAS EN LOS PAÍSES EVALUADOS

A. Alcance de la evaluación

6. El presente informe se basa en las conclusiones de 13 informes de evaluación, que comprenden nueve evaluaciones de proyectos o programas, dos evaluaciones de programas en los países y dos evaluaciones temáticas realizadas en 2004 (recuadro 1). Además, consolida las conclusiones de las 20 evaluaciones de proyectos realizadas en 2002 y 2003, a las que ya se hizo referencia en los dos informes anuales sobre los resultados y el impacto anteriores.

Recuadro 1. Lista de evaluaciones, 2004*

<p>Evaluaciones intermedias de proyectos (préstamo del FIDA)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Etiopía: Programa Especial a Nivel Nacional – Fase II (USD 22,6 millones) • Gambia: Proyecto de Financiación Rural e Iniciativas Comunitarias (USD 9,2 millones) • Jordania: Proyecto de Ordenación de los Recursos Agrícolas – Fase II (USD 12,8 millones) • República Democrática Popular Lao: Proyecto de Desarrollo Rural en Sayabouri Septentrional (USD 7,3 millones) • Senegal: Proyecto de Microempresas Rurales (USD 7,3 millones) • Túnez: Proyecto de Desarrollo Agrícola Integrado en la Gobernación de Siliana (USD 11,3 millones) • Viet Nam: Proyecto de Conservación y Desarrollo de Recursos Agrícolas en la Provincia de Quang Binh (USD 14,4 millones) • Viet Nam: Proyecto de Desarrollo de Ha Giang en favor de las Minorías Étnicas (USD 12,5 millones) <p>Evaluaciones finales de proyectos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Paraguay: Proyecto de Crédito del Fondo de Desarrollo Campesino en la Región Oriental (USD 10,0 millones) 	<p>Evaluaciones de programas en los países</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bolivia • Egipto <p>Evaluaciones temáticas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los resultados y el impacto del FIDA en contextos de descentralización: experiencias de Etiopía, la República Unida de Tanzania y Uganda • La reducción de la pobreza y la agricultura orgánica en Asia: China y la India
--	---

* En el anexo II figuran datos detallados sobre los proyectos.

7. El costo total de los nueve proyectos evaluados en 2004 fue de USD 182 millones, de los que USD 107 millones (el 58%) correspondieron a préstamos del FIDA. Las evaluaciones de los programas en Bolivia y Egipto comprendieron otros 18 proyectos con un costo combinado USD 611 millones. El valor total de los préstamos del FIDA de los dos programas en los países ascendió a USD 271 millones.

B. Representatividad de los proyectos

8. Todas las evaluaciones de los proyectos realizadas en 2004, salvo una, fueron evaluaciones intermedias, que son obligatorias antes de pasar a una segunda fase de un proyecto. Es, pues, fruto de la casualidad más que de una decisión premeditada que la muestra resultante represente ampliamente la cobertura geográfica y sectorial de la cartera del FIDA, como se desprende del análisis de la distribución regional y sectorial de los 29 proyectos evaluados desde 2002 (anexo III). Por lo que se refiere a la cobertura sectorial,¹ el 80% de los proyectos evaluados en 2004 fueron intervenciones de desarrollo rural y agrícola, pero solamente el 65% de los proyectos operacionales ejecutados por el FIDA en el período comprendido entre 1998 y 2004 correspondieron a esa categoría. En cuanto a la cobertura regional, la región de África occidental y central está ligeramente representada por exceso y la de África oriental y meridional está subrepresentada, aunque en conjunto, África está adecuadamente representada, al igual que las restantes regiones.

9. El tamaño de la muestra, con nueve evaluaciones independientes de proyectos en 2004, representa el 50% de los informes finales preparados por los prestatarios y por el Departamento de Administración de Programas (PMD) durante el mismo año, una cifra elevada en comparación con otras instituciones financieras internacionales (IFI). Sin embargo, una vez corregida en función del hecho de que solamente el 67% de los proyectos presentan o elaboran informes finales, que son obligatorios, la tasa de cobertura de las evaluaciones independientes exhaustivas pasa a ser del 33%, similar a las de otras IFI.²

C. Comparación de las calificaciones de las autoevaluaciones y las evaluaciones independientes

10. Los análisis contenidos en los informes anteriores sobre los resultados y el impacto sugieren que tal vez la muestra de evaluaciones, en la que predominan las evaluaciones intermedias, no representa suficientemente la categoría de proyectos clasificados por el PMD “de bajo rendimiento” (es decir, con problemas graves). No ocurre así en el caso de las evaluaciones de 2004, en las que no están suficientemente representados los mejores proyectos, los clasificados “sin problemas”.³

11. En la muestra de 2004, la comparación de las calificaciones de los últimos informes sobre la situación de los proyectos (ISP) preparados por el PMD con las asignadas en las evaluaciones de la OE indica que tal vez en algunos ISP se otorga una calificación excesivamente elevada a los resultados y no se reconocen suficientemente los problemas (cuadro 1), dado que en el sistema de autoevaluación se considera sin problemas o con problemas menores el 90% de los proyectos, mientras que en el sistema de evaluación independiente el 74% obtiene la calificación de elevada o sustancial. Lo que es más grave, todos los proyectos en cuyas evaluaciones la OE determinó que existían problemas en la focalización en la lucha contra la pobreza fueron calificados como satisfactorios en esta esfera en los ISP. De igual modo, la mayoría de las calificaciones asignadas en los ISP a la atención prioritaria a las cuestiones de género en la ejecución fueron más favorables que las de las evaluaciones independientes.

¹ El FIDA ha definido los siguientes sectores para sus intervenciones: desarrollo agrícola; desarrollo rural; ganadería; riego; asentamiento; investigación, extensión y capacitación; crédito; pesca; comercialización, y préstamos para programas.

² La mayoría de las oficinas independientes de evaluación de las IFI llevan a cabo evaluaciones finales o *ex post* y elaboran informes finales sobre un número determinado de proyectos (del 25% al 30%), informes que preparan los prestatarios o los departamentos de operaciones de dichas IFI. En la mayor parte de las IFI se preparan informes finales sobre todos los proyectos. Una tasa de cobertura del 25%-30% se considera suficiente para comprobar los informes de autoevaluación y determinar las esferas en las que carecen de fiabilidad.

³ Aunque el sistema de calificación de las autoevaluaciones no está armonizado con el que utiliza la OE, es suficiente a efectos de comparación en el contexto del presente informe.

Cuadro 1. Comparación de las calificaciones de las autoevaluaciones y las evaluaciones independientes en 2004

Escala de calificación de los resultados de los proyectos del PMD	Escala de calificación de los resultados de los proyectos de la OE	Calificaciones del PMD (proyectos terminados en 2004)	Calificaciones de los proyectos evaluados en 2004	
			PMD	OE
Sin problemas	Elevado	40% (12)	0%	15% (1)
Problemas menores	Sustancial	50% (15)	90% (8)	59% (5)
Problemas graves con signos de mejoría	Modesto	3% (1)	10% (1)	26% (3)
Problemas graves sin signos de mejoría	Insignificante	7% (2)	0%	0%
Total de proyectos calificados		100% (30)	100% (9)	100% (9)

Nota: las cifras entre paréntesis representan el número de proyectos.

12. El cuadro 2 refleja, para el período comprendido entre 2002 y 2004, las discrepancias entre las calificaciones de los sistemas de autoevaluación y de evaluación independiente, que se explican en parte por las diferencias en la evaluación de los resultados y en parte por la muestra de proyectos del sistema de evaluación independiente. El PMD calificó como “sin problemas” el 27% de los proyectos, consideración más positiva que la de la OE, que otorgó esta calificación al 15% de los proyectos. Sin embargo, la comparación de las calificaciones de las autoevaluaciones y de las evaluaciones independientes en la misma muestra de proyectos muestra calificaciones similares: el 14% de los proyectos fueron evaluados “sin problemas” por el PMD y el 15% por la OE. El porcentaje de proyectos en la categoría “problemas menores” o “sustancial” era mucho mayor en el caso de la autoevaluación de la misma muestra, mientras que la calificación de la OE está más en consonancia con la media de la calificación de las autoevaluaciones para el conjunto de la cartera. En general, la OE calificó de insatisfactorios un mayor número de proyectos que el sistema de autoevaluación.

13. Estas observaciones ponen de relieve la necesidad de: i) controlar mejor la calidad de los ISP (lo que daría mayor credibilidad al informe anual sobre los resultados de la cartera que prepara el PMD), y ii) armonizar los sistemas de autoevaluación y de evaluación independiente para conseguir una mayor comparabilidad.

Cuadro 2. Comparación de las calificaciones de los resultados de los proyectos asignadas por los sistemas de autoevaluación y de evaluación independiente en 2002-2004

Escala de calificación de los resultados de los proyectos del PMD	Escala de calificación de los resultados de los proyectos de la OE	Calificaciones del PMD (cartera total)	Calificaciones de los proyectos evaluados en 2002-2004	
			PMD	OE
Sin problemas	Elevado	27% (29)	0% (4)	15% (4)
Problemas menores	Sustancial	56% (60)	79% (23)	54% (16)
Problemas graves con signos de mejoría	Modesto	13% (14)	7% (2)	26% (8)
Problemas graves sin signos de mejoría	Insignificante	7% (2)	0%	5% (1)
Total de proyectos calificados		100% (105)	100% (29)	100% (29)

Nota: las cifras entre paréntesis representan el número de proyectos.

III. RESULTADOS DE LOS PROYECTOS

14. En esta sección se presentan de forma resumida las conclusiones de las 29 evaluaciones de proyectos realizadas entre 2002 y 2004 en relación con tres criterios (pertinencia, eficacia y eficiencia) y se contrastan con las conclusiones de las evaluaciones realizadas en 2004.

A. Pertinencia

La pertinencia se define como la medida en que los objetivos del proyecto, documentados formalmente en el momento de la evaluación, se corresponden con las percepciones de la propia población rural pobre de sus necesidades y posibilidades en ese momento; con el entorno económico, social y normativo; con el mandato, el Marco Estratégico y las políticas del FIDA; con las estrategias regionales del FIDA y su estrategia para el país conforme a lo establecido en el documento sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP), y con las políticas y estrategias de reducción de la pobreza del país.

15. La pertinencia de los objetivos de los proyectos se califica de elevada o sustancial en el 87% de las evaluaciones del período 2002-2004. En la inmensa mayoría de las evaluaciones se concluye que los objetivos eran coherentes con el contexto socioeconómico y con las políticas y estrategias del país y del FIDA. Dada la permisividad general de las políticas y estrategias nacionales y del FIDA, como se señala en la EEI, no es sorprendente que la pertinencia obtenga, en general, una puntuación muy elevada.

16. A pesar de que se refrenda decididamente la pertinencia de la mayoría de los proyectos, algunas evaluaciones critican el diseño de los mismos. Una crítica común —que se observa en ocho de las nueve evaluaciones realizadas en 2004— es que los proyectos no estaban suficientemente focalizados en los grupos más pobres y vulnerables. Aunque en general (no en todos los casos) se ejecutaron en las zonas de mayor pobreza, a menudo no existían criterios y mecanismos para llegar a los grupos más pobres, o eran criterios poco precisos.⁴ En la EEI se formula una observación similar. Se cuestiona también la pertinencia de algunas actividades de los proyectos para los grupos más pobres: por ejemplo, el desarrollo del riego y las actividades de crédito en la República Democrática Popular Lao favorecieron a los grupos relativamente más prósperos. En dos tercios de las evaluaciones de 2004 se señala como un problema importante la tendencia a que las condiciones de los préstamos en los planes de microfinanciación excluyan a los más pobres y a las mujeres.

17. En tres de las evaluaciones de 2004 se indica que un mejor análisis y comprensión de la situación de pobreza durante la fase de diseño podría haber hecho que el proyecto fuera más pertinente para el grupo-objetivo. En el Senegal, las hipótesis referentes a los intereses económicos de los jóvenes resultaron ser incorrectas y en Etiopía no se estudiaron suficientemente los sistemas tradicionales de riego. En la República Democrática Popular Lao, era necesario comprender mejor la naturaleza, las causas y la dinámica de la pobreza.

**Cuadro 3. Pertinencia
(porcentaje por calificación asignada)**

Año	Elevada	Sustancial	Modesta	Insignificante
2002	40	40	20	
2003		90	10	
2004	33	66		
2002-2004	24	66	10	

⁴ En los informes anteriores sobre los resultados y el impacto se menciona la necesidad de definir con claridad y precisión el grupo-objetivo. En las evaluaciones de la OE se reclama también una mayor precisión en la definición de las categorías (los pobres, los más pobres, etc.).

B. Eficacia

La eficacia es el grado en que al terminar el proyecto se han alcanzado, o existen perspectivas de alcanzar, los objetivos del proyecto, según se entendieron y documentaron en el momento de la evaluación.

18. La eficacia se consideró sustancial en dos tercios de los 29 proyectos evaluados entre 2002 y 2004. Esta evaluación bastante favorable requiere algunas puntualizaciones. Debido a la deficiencia en el diseño, los objetivos se expresan a veces como objetivos materiales o productos, o se formulan en términos tan generales que para identificar indicadores que se puedan comprobar de forma objetiva sería necesario reformular la hipótesis de impacto y los indicadores pertinentes del proyecto. Si se utiliza una definición de eficacia que corresponde al logro de los objetivos del proyecto la calificación de los resultados es más baja que la indicada actualmente.

19. Cuando se califica la eficacia pocas veces se tiene en cuenta la distribución de los beneficios del proyecto entre distintos grupos (por ejemplo, grupos definidos por el sexo, la edad o la pobreza relativa). Es posible que la eficacia de un proyecto o un componente pueda ser calificada de sustancial aun cuando los beneficios hayan ido a parar principal, o desproporcionadamente, a personas ajenas al grupo-objetivo prioritario, como ocurrió en el caso del componente de promoción de la mujer en el proyecto de Jordania. Mientras que el objetivo principal de este componente era aumentar los ingresos de las familias pobres, lo cierto es que la mayoría de los beneficiarios no pertenecía a los grupos más pobres. El hecho de que un número tan elevado de proyectos no consiguiera prestar asistencia a los grupos-objetivos prioritarios en la medida prevista es un problema importante para el FIDA. Los objetivos del proyecto se deben formular especificando con claridad quién debe beneficiarse, en qué forma (es decir, cómo deben cambiar sus vidas) y en qué plazo.

**Cuadro 4. Eficacia
(porcentaje por calificación asignada)**

Año	Elevada	Sustancial	Modesta	Insignificante
2002		60	40	
2003		70	30	
2004		67	33	
2002-2004		66	34	

C. Eficiencia

La eficiencia es la medida de la utilización económica de los insumos (fondos, conocimientos técnicos, tiempo, etc.) para obtener productos. Esa medida puede basarse en análisis económicos y financieros o en la comparación de los costos unitarios con las opciones y buenas prácticas alternativas.

20. A menudo, la eficiencia es difícil de evaluar porque los datos disponibles para realizar un análisis de costos y beneficios suelen ser limitados y es difícil establecer mediciones de la eficiencia para productos no materiales, como el capital social. En los informes anteriores sobre los resultados y el impacto se señalaba que en las evaluaciones no siempre se determinaba la eficiencia de los proyectos, pero ese aspecto ha ido mejorando. En todas las evaluaciones realizadas en 2004 se medía de algún modo la eficiencia (por ejemplo, comparando los costos unitarios con las normas o los enfoques aplicados en los proyectos con las alternativas existentes) y en casi la mitad de dichas evaluaciones se ha recalculado la tasa interna de rendimiento económico (TIRE). En dos casos, la TIRE calculada en la evaluación era inferior a la estimación de la evaluación *ex ante* (porque los

efectos en los cultivos y en los ingresos eran inferiores a lo previsto) y en un caso más elevada (porque en el cálculo no se incluyó únicamente la producción agrícola, sino todas las actividades productivas). En promedio, la eficiencia fue calificada de elevada o sustancial en algo más de la mitad de los 29 proyectos.

**Cuadro 5. Eficiencia
(porcentaje por calificación asignada)**

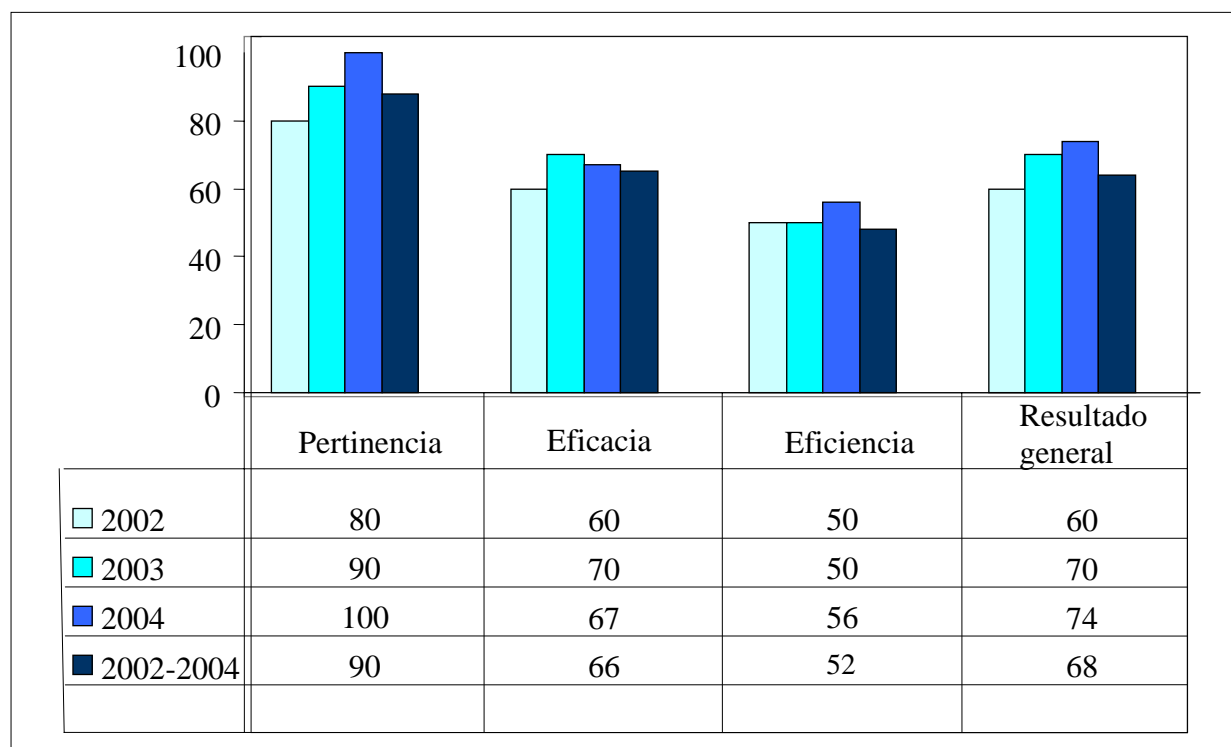
Año	Elevada	Sustancial	Modesta	Insignificante
2002	30	20	20	30
2003	20	30	40	10
2004	11	44	44	
2002-2004	21	31	34	14

D. Resultados de los proyectos

La OE define los resultados de un proyecto en función de su pertinencia, eficacia y eficiencia.

21. Como se observa en el gráfico 1, la pertinencia fue la esfera que obtuvo una calificación más elevada en los proyectos evaluados entre 2002 y 2004, seguida de la eficacia y la eficiencia, con variaciones poco importantes entre los distintos años. Sin embargo, como se indica en el párrafo 2, la serie cronológica es demasiado corta y el tamaño de la muestra demasiado reducido para que sea posible hacer un análisis fiable de las tendencias, que explicaría resultados distintos como los que se registraron en 2003.

**Gráfico 1. Resumen de los resultados de los proyectos
(porcentaje de proyectos evaluados en 2002-2004 en los que la calificación de los resultados fue elevada o sustancial)**



IV. IMPACTO EN LA POBREZA RURAL

El impacto se define en el marco metodológico para la evaluación de proyectos como los cambios previstos o imprevistos que se producen en la vida de los pobres de las zonas rurales a los que han contribuido las intervenciones del FIDA. Se determina en el momento de la evaluación y se tienen en cuenta las expectativas relacionadas con futuros acontecimientos (como la terminación de las obras del proyecto) y la probable sostenibilidad de los cambios. Un requisito básico es que las misiones de evaluación deben colaborar con la población rural para conocer su percepción de si las circunstancias se han modificado o no, y la medida en que ello se ha debido a las actividades del proyecto. Esta definición del impacto es algo distinta de la que utilizan comúnmente otros organismos de desarrollo. Incluye elementos de lo que en otros sistemas de evaluación se denomina resultados, efectos directos y efectos. Es también una estimación del impacto **probable** a largo plazo, más que del impacto real en el momento en que se efectúa la evaluación.

22. En el marco de este criterio de evaluación se evalúan seis esferas de impacto en la pobreza rural y tres factores primordiales. Estas esferas de impacto se enumeran en el recuadro 2 y se definen en el cuadro del anexo I. El impacto en cada esfera se evalúa con referencia a las cuestiones específicas o los criterios de impacto.

Recuadro 2. Impacto en la pobreza rural

Esferas de impacto

Impacto en los activos materiales y financieros

Impacto en los activos humanos

Impacto en el capital social y la potenciación de las personas

Impacto en la seguridad alimentaria

Impacto en el medio ambiente y en la base de recursos colectivos

Impacto en las instituciones, las políticas y los marcos normativos

Factores primordiales

Sostenibilidad

Innovación y posibilidad de repetición o ampliación del alcance

Igualdad de género y potenciación de la mujer

A. Activos materiales y financieros

23. Los componentes encaminados a incrementar los activos materiales y financieros de la población pobre fueron la partida más elevada de los costos de los proyectos. En conjunto, es también la esfera en la que el impacto ha sido mayor, ya que en el 55% de los proyectos fue elevado o sustancial.

24. En lo que se refiere a los **activos materiales**, la mayoría de las evaluaciones efectuadas entre 2002 y 2004 señalaron que el impacto había sido elevado o sustancial en los activos materiales de las familias campesinas (por ejemplo, tierras de cultivo, agua y ganado) y otros activos de los hogares (viviendas, bicicletas, etc.). Las evaluaciones de 2004 registraron mejoras significativas en las tierras de regadío, la ganadería, los activos de los hogares y las estructuras de conservación del suelo y el agua. Los nuevos caminos fueron una contribución importante para el desarrollo de las comunidades aisladas, como se observa en la evaluación de 2004 del proyecto de Quang Binh, en Viet Nam, y en las evaluaciones de otros dos proyectos realizadas en 2003.

25. La mejora del riego ha supuesto beneficios importantes a la población pobre en varios proyectos. No obstante, como se señalaba en el primer informe sobre los resultados y el impacto, no siempre se han beneficiado los más pobres de las inversiones en los sistemas de riego. La evaluación de las intervenciones en Etiopía y la República Democrática Popular Lao, que se llevó a cabo en

2004, confirmó esta conclusión, que también es congruente con otra enseñanza más general: las actividades de los proyectos deben ser apropiadas y accesibles para el grupo-objetivo. Cabe señalar otras enseñanzas de las evaluaciones de 2004 que confirman las de años anteriores:

- El diseño del riego debe ser participativo y basarse en el conocimiento y el respeto de los sistemas indígenas de riego. Probablemente, esto se traducirá en un diseño más adecuado y un mayor sentido de pertenencia entre los beneficiarios y, en consecuencia, en una mayor sostenibilidad.
- Para la gestión y el mantenimiento de los sistemas de riego es necesario que existan grupos locales de usuarios del agua que actúen de forma eficaz. Se ha de contrarrestar la tendencia de algunos proyectos a centrarse en la construcción de activos materiales.

26. En algunas de las evaluaciones de 2003 y 2004 se subraya también la necesidad de que los proyectos se orienten a mejorar el acceso a los mercados y aborden en términos más generales la cuestión de los mercados. En la mayoría de las evaluaciones sólo se señala un impacto modesto o insignificante en esta esfera. Como en años anteriores, la falta de atención a la comercialización se indica como un problema en tres evaluaciones. En la República Democrática Popular Lao se promovieron algunos cultivos comerciales y actividades generadoras de ingresos antes de que se hubieran evaluado adecuadamente las perspectivas del mercado. Ahora se han planteado problemas de comercialización y, en algunos casos, se desconocen todavía las perspectivas del mercado.

27. En más de la mitad de las evaluaciones de 2004 se señala que los activos materiales mejoraron más en el caso de los hogares menos pobres que en el de los que soportan una situación más aguda de pobreza. En los proyectos de Jordania, el Paraguay y el Senegal, entre otros, los beneficios fueron a parar en su mayor parte a la población relativamente más próspera.

28. El sesgo en la distribución de los beneficios fue aún más marcado en el caso de los **activos financieros**. Al igual que en años anteriores, la mayor parte de los proyectos evaluados en 2004 tenían un componente de servicios financieros. En los seis programas de crédito evaluados en 2004, así como en la evaluación del programa en Egipto, se constató que las condiciones de las garantías establecidas para asegurar un nivel elevado de reembolso tuvieron el efecto no deseado de excluir a los grupos-objetivo prioritarios (las mujeres, los jóvenes y los más pobres), que por definición tenían menos solvencia y, por tanto, los discriminaron. En el informe sobre los resultados y el impacto de 2002 se establecía una conclusión similar. Las instituciones de crédito y ahorro comunitarias y basadas en la formación de grupos son una solución prometedora, aunque sigue habiendo dificultades para establecer este tipo de instituciones en las zonas remotas.

29. Al igual que en años anteriores, y como se reconoce también en la EEI,⁵ la experiencia relativa a los componentes de servicios financieros fue en general poco satisfactoria. Sólo uno de los seis programas de crédito fue considerado satisfactorio (Jordania) y en este caso la mayor parte de los receptores de préstamos no eran pobres sino personas de ingresos medianos. Los restantes programas de crédito eran insostenibles, inviables o inadecuados. En la mayoría de los casos ello se debió a la deficiencia del diseño, que era anterior a la adopción de la política del FIDA en materia de servicios financieros rurales⁶ y no había sido adaptado a ella.

⁵ EEI, borrador final, párrafo 2.64.

⁶ Política del FIDA en materia de financiación rural, abril de 2000.

Recuadro 3. Conclusiones principales sobre los activos materiales y financieros

- En el 55% de los proyectos, aproximadamente, se señaló que el impacto en los activos materiales y financieros había sido elevado o sustancial.

**Evaluación del impacto: activos materiales y financieros
(porcentaje de proyectos)**

Año	Elevado	Sustancial	Modesto	Insignificante
2002	20	40	40	
2003	10	50	40	
2004	11	33	56	
2002-2004	14	41	45	

- Las inversiones relacionadas con el riego y los caminos han reportado importantes beneficios socioeconómicos. Un proceso de diseño participativo y una atención adecuada al desarrollo de instituciones locales probablemente aumentará el sentido de pertenencia, el impacto y la sostenibilidad.
- En su mayor parte, los beneficios derivados de los proyectos no se han destinado a los grupos-objetivo previstos (los más pobres, las mujeres o los jóvenes). Las actividades de los proyectos deben ser adecuadas y accesibles para el grupo-objetivo específico, a fin de que éste pueda beneficiarse. Ello exige un análisis apropiado en la fase de diseño y un seguimiento durante la ejecución.
- La extensión de los servicios financieros a las zonas rurales sigue siendo problemática. En los proyectos, es necesario no recurrir únicamente a sistemas de crédito y diseñar productos financieros adecuados para los pobres. En el caso de los más pobres, el ahorro y el crédito basados en la formación de grupos u otras formas de asistencia distintas del crédito pueden ser más apropiados que los programas de crédito convencionales.
- Los mercados tienen gran importancia y es en esta esfera en la que los resultados de los proyectos han sido menos satisfactorios.

B. Activos humanos

30. En promedio, la inversión en activos humanos representa menos del 10% de los costos de los proyectos. La mayor parte de esta inversión se destina a la capacitación, aunque en la mitad de los proyectos evaluados en 2004 también se hicieron mejoras en el abastecimiento de agua para uso doméstico. En un número reducido de proyectos se hicieron inversiones directas en infraestructura de servicios de salud y educación.

31. El impacto en los activos humanos se calificó de elevado o sustancial en el 55% de los 29 proyectos evaluados. El impacto más positivo se registró en la mejora de **los conocimientos técnicos y el acceso a la información**. Entre las evaluaciones de 2004, el proyecto de Jordania y el de Ha-Giang, en Viet Nam, contribuyeron a potenciar las aptitudes, los conocimientos y la confianza en sí mismos de los agricultores. Las iniciativas encaminadas a promover la **alfabetización de adultos**, que no corresponden estrictamente al mandato del FIDA, han alcanzado resultados más desiguales. En este aspecto, y en la capacitación en general, se requiere un esfuerzo especial para asegurar la inclusión de las mujeres y los jóvenes. En el Paraguay, estos grupos quedaron casi totalmente excluidos de la capacitación y la asistencia técnica.

32. La mejora del acceso a **agua potable** ha tenido un impacto muy positivo en las vidas de millares de personas. La disponibilidad de agua salubre ha redundado en una disminución de las enfermedades en los proyectos de la República Democrática Popular Lao y Túnez, así como en el

proyecto de Ha Giang, en Viet Nam, y ha permitido que las mujeres y los niños puedan disponer de más tiempo. En términos más generales, el impacto en la **carga de trabajo de las mujeres y los niños** ha sido más desigual. En ocasiones, la carga de trabajo estacional ha aumentado, pero también lo han hecho los ingresos o la seguridad y la diversidad alimentaria.

33. Se constató que un número reducido de proyectos han tenido un impacto elevado o sustancial en la **salud y la educación**. De los proyectos evaluados en 2004, solamente en tres se hicieron inversiones destinadas específicamente a los servicios de salud y educación. En todos ellos se comunicó que había mejorado la salud, había aumentado la matrícula escolar (incluso de las niñas en un caso) y se había reducido la tasa de abandono escolar. También se señaló un impacto indirecto en varios proyectos en los que no había componentes específicos de salud y educación. Este tipo de impacto indirecto es más probable cuando los proyectos consiguen su principal objetivo de reducir la pobreza rural. Ya se ha mencionado el impacto positivo del abastecimiento mejorado de agua en la salud. En cuatro de las evaluaciones de 2004 se señaló un vínculo positivo entre el aumento de los ingresos y la matrícula y el gasto escolar.

Recuadro 4. Conclusiones principales sobre los activos humanos

- Por término medio, la inversión en activos humanos representa menos del 10% de los costos de los proyectos y en su mayor parte se destina a la capacitación y el abastecimiento de agua potable. Un número reducido de proyectos cuenta con componentes específicos de salud o educación. De todos modos, en más del 50% de los proyectos se registró un impacto elevado o sustancial en los activos humanos.

Evaluación del impacto: activos humanos (porcentaje de proyectos)

Año	Elevado	Sustancial	Modesto	Insignificante
2002	10	40	40	10
2003	10	50	30	10
2004		56	44	
2002-2004	7	48	38	7

- El abastecimiento de agua potable ha mejorado en casi la mitad de los proyectos evaluados en 2004. En la mayoría de los casos se ha notificado la consiguiente reducción de las enfermedades.
- En alrededor del 50% de las evaluaciones se señala un aumento de la matrícula en la enseñanza primaria, incluso un aumento del 33% de la matrícula entre las niñas, hecho que se ha atribuido al incremento de los ingresos.
- El impacto sobre la carga de trabajo de las mujeres y los niños ha sido desigual y en algunas ocasiones negativo. Cuando ha aumentado la carga de trabajo estacional también lo han hecho los ingresos o la seguridad y la diversidad alimentaria.
- Cuando se ha dado prioridad a la capacitación y se ha llevado a la práctica de forma sistemática, ha rendido beneficios importantes en lo que respecta a los conocimientos técnicos, la autoconfianza y la producción. Se necesita un esfuerzo específico para lograr que las mujeres y los jóvenes obtengan beneficios.

C. Capital social y potenciación de las personas

34. Aunque representa menos del 10% de los costos de los proyectos, la acumulación de capital social se considera desde hace mucho tiempo como un componente importante, a veces esencial, de los proyectos financiados por el FIDA. Ésta fue una de las esferas en la que los resultados de los proyectos fueron mejores en los dos primeros informes sobre los resultados y el impacto. Sin

embargo, los resultados de los proyectos evaluados en 2004 no fueron tan positivos como en los años anteriores, ya que en el 56% de los proyectos sólo se registró un impacto modesto. Los resultados globales a lo largo de los tres años fueron, por consiguiente, desiguales, notificándose un impacto elevado o sustancial en algo más de la mitad de las evaluaciones de los proyectos. Los resultados de 2004 son más acordes con la EEI, en la que se afirma que las intervenciones del FIDA no han tenido un gran éxito en la promoción del capital social y la creación de instituciones nuevas y sostenibles.⁷

35. Varios proyectos han conseguido muy buenos resultados en la creación de organizaciones e instituciones locales. En el proyecto de la República Democrática Popular Lao, los habitantes de las aldeas han recibido positivamente el establecimiento de grupos de usuarios de las infraestructuras. La cohesión social parece haber sido reforzada, al igual que la autonomía y la capacidad de acción en las aldeas más prósperas. En el proyecto de Quang Binh, en Viet Nam, la delegación de la gestión de los fondos comunitarios en las aldeas ha impulsado actividades adecuadas basadas en la demanda y seleccionadas por los beneficiarios y ha intensificado la participación.

36. Los informes de evaluación contienen tres críticas del enfoque adoptado respecto de los grupos, que están relacionadas entre sí. La primera se refiere a la tendencia de los proyectos a ignorar los mecanismos sociales, las instituciones y las estructuras existentes (aunque se ha de reconocer que dichas estructuras no siempre tienen capacidad para respaldar a los pobres). Debido a ello, en parte, muchas instituciones específicas de los proyectos son insostenibles, especialmente aquéllas que no tienen una justificación económica bien definida o que carecen de vínculos con las instituciones locales, regionales o nacionales existentes. En algunos casos, esta insostenibilidad se atribuye a la falta de una participación adecuada en el diseño y la ejecución, que es el tercer aspecto objeto de las críticas.

37. En tres cuartas partes de las evaluaciones de 2004 se critica el enfoque participativo aplicado. En casi todos los casos, la participación se califica de escasa o ineficaz, señalándose que existe una gran diferencia entre lo posible y deseable en términos de participación y lo realmente conseguido. En Jordania, en donde la participación era un elemento fundamental del diseño, no se adoptaron enfoques participativos y, en consecuencia, el proyecto no ha contribuido al desarrollo de la capacidad local ni ha utilizado el potencial de los enfoques basados en grupos o comunidades para aumentar la participación de las mujeres pobres. En Túnez, la aplicación limitada de un enfoque participativo y de asociación se ha traducido en la continuación de la “cultura de la asistencia” (esperar que el proyecto o el gobierno provean a las necesidades). El consenso general es que la mejora del proceso participativo de los proyectos resultaría en una mejor selección de los lugares y las actividades, en un diseño más adecuado y en un mayor impacto y sostenibilidad. Una explicación que se apunta en la evaluación de Etiopía es que las actitudes no participativas de los asociados en los programas tardan mucho más tiempo en cambiar de lo que se presume en los procesos de diseño y evaluación *ex ante*. En evaluaciones anteriores también se resaltaba que el compromiso con la participación en la fase de diseño ha de ir acompañado de recursos y de un apoyo sistemático durante la ejecución.

⁷ EEI, borrador final, párrafo 2.69.

Recuadro 5. Conclusiones principales sobre el capital social y la potenciación de las personas

- En algo más del 50% de los proyectos evaluados entre 2002 y 2004 se consiguió un impacto elevado o sustancial en el capital social y la potenciación de las personas. Estos proyectos ponen de manifiesto que la potenciación de los pobres y la atribución de un mayor poder de decisión a los beneficiarios pueden ser la clave para aumentar el impacto y la sostenibilidad de los proyectos.

**Evaluación del impacto: capital social y potenciación de las personas
(porcentaje de proyectos)**

Año	Elevado	Sustancial	Modesto	Insignificante
2002	10	50	30	10
2003		70	20	10
2004		33	56	11
2002-2004	3	52	34	10

- Las críticas más comunes se refieren al hecho de no considerar las instituciones comunitarias existentes o no basarse en ellas, y a la insostenibilidad de las instituciones creadas específicamente en el marco de los proyectos. Estas últimas han de ser viables desde el punto de vista financiero y económico y estar vinculadas a las instituciones y redes existentes.
- Un proceso participativo eficaz y que potencie la capacidad puede aumentar el impacto y la sostenibilidad. Esto no existe en muchos proyectos, a pesar del compromiso con la participación contenido en el diseño del proyecto. Ese compromiso ha de estar acompañado de recursos y de un apoyo sistemático durante la ejecución y matizado por el reconocimiento de que hace falta tiempo para modificar las actitudes y estructuras no participativas. Los diseños de los proyectos deben ser realistas respecto del ritmo y las posibilidades del cambio.

D. Seguridad alimentaria

38. De conformidad con el mandato básico del FIDA, la seguridad alimentaria constituyó la segunda partida más importante de los gastos de los proyectos y, junto con los activos materiales y financieros, una de las esferas en las que los proyectos han conseguido mayor impacto. Se consideró que casi el 62% de los 29 proyectos habían tenido un impacto elevado o sustancial en la seguridad alimentaria.

39. Las mejoras en la tecnología, las prácticas y la producción agrícolas han sido las esferas de impacto en las que se ha registrado una evaluación más positiva. En más de la mitad de las evaluaciones realizadas en 2004 se comunicaron mejoras en la tecnología, las prácticas, los rendimientos y la producción. En el proyecto de Quang Binh, en Viet Nam, por ejemplo, la mejora de la agricultura de regadío ha dado lugar a un aumento de la producción agrícola para un número estimado de 12 000 hogares. En éste y en otros proyectos, el aumento de la producción agrícola ha reducido la inseguridad alimentaria. En el proyecto de Ha Giang, en Viet Nam, el importante incremento de los rendimientos y la producción ha permitido que casi todos los años un determinado número de familias pobres haya pasado de la inseguridad a la autosuficiencia alimentaria. En la República Democrática Popular Lao, la seguridad alimentaria ha mejorado sobre todo en las aldeas más pobres. Sin embargo, en ocho de las nueve evaluaciones de 2004 se señala que los grupos más pobres y más desfavorecidos no se beneficiaron en la misma medida que los más prósperos o no consiguieron los beneficios previstos en el diseño del proyecto.

40. Una mejora más modesta, pero de todos modos positiva, de la seguridad alimentaria se ha atribuido en ocasiones a las actividades no agrícolas. En el Senegal, por ejemplo, los ingresos complementarios de las empresarias han mejorado la situación alimentaria de 1 350 familias. Algunas evaluaciones notifican un aumento de la ingesta alimentaria gracias a la diversificación de cultivos y a la horticultura.

Recuadro 6. Conclusiones principales sobre la seguridad alimentaria

- En aproximadamente el 62% de los proyectos evaluados entre 2002 y 2004 se consiguió un impacto elevado o sustancial en la seguridad alimentaria.

Evaluación del impacto: seguridad alimentaria (porcentaje de proyectos)

Año	Elevado	Sustancial	Modesto	Insignificante
2002	10	60	10	20
2003		50	40	10
2004	11	56	22	11
2002-2004	7	55	24	14

- El logro de mejoras significativas en la tecnología y la producción agrícolas ha permitido mejorar la seguridad alimentaria de los hogares en la mayoría de los casos. El aumento de los ingresos derivado de las actividades no agrícolas ha tenido también un impacto importante en la seguridad alimentaria en algunos casos.
- Si bien los hogares de las zonas más pobres focalizados por los proyectos se han beneficiado de sus actividades, en el 90% de las evaluaciones realizadas en 2004 se señala que los grupos más pobres y más desfavorecidos se han beneficiado menos que los más prósperos.

E. Medio ambiente y base de recursos colectivos

41. En 2004, como en años anteriores, el medio ambiente y los recursos colectivos fueron el ámbito en el que el impacto de los proyectos fue menos significativo. En 2004, en el 56% de los proyectos se calificó de sustancial el impacto sobre el medio ambiente. En el conjunto de las evaluaciones realizadas entre 2002 y 2004 el porcentaje es del 43%.

42. La principal razón de este impacto limitado es que en muy pocos proyectos ésta es una esfera prioritaria. La ordenación de los recursos naturales representó alrededor del 16% de los costos de los proyectos, pero el gasto se concentró solamente en cuatro proyectos. En la mayoría de los proyectos no existía un objetivo o componente ambiental importante. El hecho de que, en general, el medio ambiente y los recursos colectivos no sean prioritarios explica por qué sólo se consiguió un impacto sustancial en un número reducido de proyectos.

43. La principal actividad en esta esfera fue la **conservación del suelo y agua**, componente principal en cuatro intervenciones y secundario en tres. En dos de los proyectos en los que se desarrollaron actividades importantes de conservación del suelo y el agua se consiguió un impacto positivo, hecho que avala la conclusión del informe sobre los resultados y el impacto del año pasado de que, para conseguir resultados satisfactorios, es necesario prestar una atención explícita a las cuestiones ambientales. En Jordania, la degradación de los recursos de tierras y aguas se ha reducido o se ha frenado allí donde ha habido intervenciones del proyecto. En Túnez, las medidas de conservación del suelo y el agua han reducido la sedimentación en las presas y los embalses de montaña y han aumentado el potencial de producción en 21 000 ha de tierras tratadas. En el Paraguay, donde la conservación del suelo ha sido un componente secundario, la diversificación de cultivos y la introducción de prácticas de conservación y mejora de los suelos han tenido un impacto significativo.

44. No fueron nada satisfactorios los resultados de una de las restantes intervenciones con un componente importante de conservación del suelo y el agua —Etiopía—, a pesar de los cuantiosos fondos asignados durante el diseño del proyecto. No se ejecutó ni siquiera el 10% de los trabajos planificados, de manera que no sólo no hubo impacto sobre el medio ambiente sino que posiblemente tampoco se conseguirá la sostenibilidad en la zona de riego. También habrá un problema de sostenibilidad en Gambia, donde se ha señalado que los aldeanos están poco identificados con los planes de lucha contra la erosión del suelo.

45. En varias evaluaciones de proyectos de 2004 se identifican riesgos ambientales a los que no se ha prestado suficiente atención. En dos proyectos de Asia no se abordó debidamente la cuestión del cultivo en laderas de mucha pendiente. En uno de ellos —el proyecto de Ha Giang, en Viet Nam—, el cultivo intensivo con la aplicación de grandes cantidades de fertilizantes y productos químicos también planteó otros peligros. En otras dos evaluaciones se identifican posibles problemas relacionados con el agua. En el proyecto de Quang Bihn, en Viet Nam, la expansión del cultivo de camarones produjo una cierta contaminación de las aguas freáticas. En Jordania, el proyecto no se centró suficientemente en la cuestión crucial del aprovechamiento del agua y, en consecuencia, aceleró inadvertidamente el agotamiento de un acuífero ya muy explotado.

46. La evaluación temática de la agricultura orgánica en Asia pone de manifiesto que, además de producir otros beneficios, este método de cultivo puede propiciar la ordenación sostenible de los recursos naturales, limitando así el impacto ambiental negativo.

Recuadro 7. Conclusiones principales sobre el medio ambiente y la base de los recursos colectivos

- Solamente en un número reducido de proyectos se incluyeron en el diseño objetivos o componentes importantes en relación con el medio ambiente y los recursos colectivos. Esto explica en buena medida por qué solamente en el 43% de los proyectos se consiguió un impacto elevado o sustancial en esta esfera en el período comprendido entre 2002 y 2004. Es difícil que haya un impacto positivo importante en el medio ambiente sin un esfuerzo significativo en esta esfera. Generalmente, las mejoras sólo se consiguen y se aprecian a largo plazo.

Evaluación del impacto: medio ambiente y la base de recursos colectivos (porcentaje de proyectos)

Año	Elevado	Sustancial	Modesto	Insignificante
2002		33	56	11
2003		40	40	20
2004		56	33	11
2002-2004		43	43	14

- Durante el diseño y la supervisión de los proyectos se deben identificar, evaluar y controlar adecuadamente los riesgos ambientales importantes, pero indirectos, como el agotamiento o la contaminación de las aguas freáticas o el incremento en la utilización de productos agroquímicos.
- La ausencia de consideraciones ambientales en los proyectos del FIDA indica que no se perciben adecuadamente el nexo entre la pobreza y el medio ambiente ni los riesgos que puede entrañar descuidar este aspecto en su labor en los proyectos.

F. Instituciones, políticas y marcos normativos

47. En la mayoría de los proyectos apoyados por el FIDA no se ha producido un impacto sustancial en las instituciones, las políticas o el marco normativo. En casi el 67% de los proyectos evaluados en 2004, y en el 59% de los 29 proyectos evaluados desde 2002, el impacto en esta esfera ha sido modesto o insignificante.

48. En su mayor parte, los ejemplos positivos guardan relación con instituciones locales y, en alguna ocasión, sectoriales. En la República Democrática Popular Lao, el proyecto propició el aumento del personal, la capacidad y el alcance de algunas instituciones locales, aunque está todavía por ver la sostenibilidad de estos cambios. En el proyecto de Quang Bien, en Viet Nam, las actividades de capacitación y la inversión en los departamentos operacionales locales redundó en mejoras importantes de los conocimientos, la competencia técnica y la eficacia. El proyecto de financiación rural en Gambia ha impulsado el desarrollo del sector de la microfinanciación.

49. Al margen de estos ejemplos hay pocos datos que indiquen un impacto de los proyectos en las instituciones, las políticas o el marco normativo en los ámbitos nacional o sectorial. Viet Nam es el único caso positivo, pues una serie de proyectos del FIDA ha influido en la elaboración de la filosofía, los principios y los conceptos de otros donantes y del Gobierno, contribuyendo a la adopción de políticas e instrumentos favorables a los pobres en el diseño de los proyectos. El Fondo ha influido también en la evolución de nuevas políticas y reglamentos en el país.

50. Otras dos evaluaciones indican que los proyectos y el FIDA perdieron una oportunidad de contribuir a la formulación de la política nacional. En Etiopía, los evaluadores señalan que el programa tuvo un escaso impacto demostrable en las políticas o las instituciones y llegan a la conclusión de que no debería haber sido así, por cuanto las actividades tenían una incidencia directa en las políticas referentes a la seguridad alimentaria, la ordenación de la tierra y el agua, la coordinación de los organismos oficiales y la comercialización y la regulación de los precios. Un diálogo sobre políticas más fluido entre el FIDA y el Gobierno se requería también en la República Democrática Popular Lao para minimizar el impacto negativo de la migración rural y la fusión de aldeas.

51. La razón principal por la que el impacto ha sido tan limitado en esta esfera es que en la mayor parte de estos proyectos el logro de un impacto más amplio en las instituciones y las políticas no era un objetivo importante en el diseño o la gestión de las intervenciones. La mayoría de ellas se diseñaron como proyectos de desarrollo autónomos. Una segunda razón estriba en la presencia limitada del FIDA a escala nacional. En la evaluación del proyecto de Ha Giang, en Viet Nam, se concluye que el Fondo habría ejercido mayor influencia si su presencia en el país hubiera sido más permanente o consistente.

**Recuadro 8. Conclusiones principales sobre las instituciones,
las políticas y los marcos normativos**

- Menos del 50% de los proyectos evaluados entre 2002 y 2004 y solamente el 33% de los que se evaluaron en 2004 tuvieron un impacto sustancial en las instituciones, las políticas y el marco normativo. La mayor parte del impacto positivo se registró en el plano local y no en el plano nacional.

**Evaluación del impacto: instituciones, políticas y marco normativo
(porcentaje de proyectos)**

Año	Elevado	Sustancial	Modesto	Insignificante
2002		50	30	20
2003		40	50	10
2004		33	56	11
2002-2004		49	45	14

- El FIDA ha perdido oportunidades de hacer contribuciones importantes a la política nacional.
- Las principales razones de la falta de impacto nacional son el carácter y la orientación locales de la mayoría de los proyectos y el no haber comprendido cómo se puede proyectar la experiencia adquirida en los proyectos o a nivel comunitario sobre la formulación y aplicación de políticas a escala nacional.

G. Factores primordiales

Sostenibilidad

52. La sostenibilidad se calificó de modesta o improbable en dos tercios de los proyectos evaluados en 2004 y en el 59% del conjunto de los 29 proyectos. Éste es un problema de gran envergadura que el FIDA debe afrontar urgentemente. Como en años anteriores, la sostenibilidad de los componentes de crédito fue dudosa en la mayoría de los casos. La mayor parte de las asociaciones rurales de ahorro y crédito respaldadas por el proyecto en Gambia son insostenibles incluso a corto plazo. Sólo la minoría de asociaciones que cuentan con una disciplina crediticia adecuada y una sólida dirección tienen probabilidades de ser sostenibles. En el Paraguay, la mayoría de las instituciones financieras de intermediación serán probablemente insostenibles a largo plazo.

53. El mismo tipo de dudas suscitan las juntas de autogestión del proyecto de Quang Bihn, en Viet Nam, que sólo se establecieron para cumplir las condiciones de las nuevas inversiones y canalizar los fondos del proyecto. En Túnez, los grupos consultivos de usuarios se establecieron con precipitación. En ambos casos, es dudosa la sostenibilidad de esas instituciones específicas de los proyectos.

54. Las perspectivas de la sostenibilidad de las inversiones materiales son más favorables. En el proyecto de Quang Bihn, en Viet Nam, se han creado con resultados muy satisfactorios grupos sectoriales de usuarios eficaces (por ejemplo, para el mantenimiento de los caminos). Es probable también que en la República Democrática Popular Lao se pueda mantener la mayoría de los activos materiales. En Jordania y Túnez, en cambio, los proyectos no establecieron organizaciones y mecanismos locales adecuados para administrar las inversiones. En Túnez, por ejemplo, se tenía la percepción de que el proyecto o un organismo oficial acudirían regularmente para mantener las terrazas y diques que se habían construido. En Etiopía, la mala elección de los lugares (que no se basó en la demanda en la medida prevista), la falta de atención a las estructuras sociales y los conocimientos indígenas y el limitado apoyo prestado a las comunidades después de las tareas de construcción pondrán en peligro la sostenibilidad de las inversiones en los sistemas de riego.

55. La sostenibilidad de los servicios no ha sido objeto de la atención necesaria en varios proyectos. En el Senegal, no se otorgó suficiente atención a la sostenibilidad de los servicios de asesoramiento a las microempresas rurales. En muchos casos, el apoyo prestado no ha fomentado suficientemente la capacidad de acción y se debería haber mantenido durante mucho más tiempo para que esas empresas fueran sostenibles. En Gambia, es difícil que una vez terminado el proyecto se mantenga el suministro de vacunas a precios subvencionados.

Recuadro 9. Conclusiones principales sobre la sostenibilidad

- La sostenibilidad general fue calificada de modesta o improbable en el 59% de los proyectos evaluados entre 2002 y 2004. La sostenibilidad de las inversiones materiales, las instituciones específicas de los proyectos y los servicios de apoyo subvencionados (particularmente el crédito) es una preocupación común.

Sostenibilidad (porcentaje de proyectos)

Año	Elevado	Sustancial	Modesto	Insignificante
2002		40	50	10
2003		50	50	
2004		33	56	11
2002-2004		41	52	7

- Los proyectos y las tecnologías se han de diseñar teniendo en mente la sostenibilidad y se deben respaldar durante un período prolongado.
- Conseguir el sentido de pertenencia local, con una atención adecuada a los grupos de usuarios, es la clave de la sostenibilidad. El sentido de pertenencia se puede fomentar delegando la capacidad de decisión, con el apoyo de actividades de capacitación y creación de capacidad.
- Los proyectos han de ser realistas sobre lo que se puede mantener y quién lo puede hacer, pues algunas tareas importantes de mantenimiento pueden exigir recursos y aptitudes que no están disponibles a nivel local.

Innovación y posibilidad de repetición o ampliación del alcance

56. Esta esfera de impacto se aborda de forma desigual en las evaluaciones. También es necesario acuñar una definición más consistente de “innovación”. En la evaluación de la OE de 2000-2001 se propuso una nueva definición, que también fue adoptada por la dirección del FIDA. Sin embargo, los proyectos que se evaluaron en 2004 son muy anteriores y es posible que no se haya introducido la modificación. De todos modos, obtuvieron una calificación bastante satisfactoria en el apartado de la innovación, la posibilidad de repetición y la ampliación del alcance, que se consideró sustancial en el 56% de ellos, muy cerca del 60% registrado en 2002. La mitad de los 29 proyectos (2002-2004) obtuvieron la calificación de “sustancial” respecto de este criterio.

57. Prácticamente todos los proyectos evaluados en 2004 contenían algunos elementos innovadores. En algunos de ellos, la innovación se limitaba a la introducción en la zona local de técnicas o enfoques que se habían ensayado y experimentado en otros lugares, como las técnicas de conservación del suelo y el agua en Etiopía o los hornos mejorados en el Senegal. Sin embargo, en otros casos en los proyectos se experimentaron técnicas o enfoques que resultaban innovadores en el contexto nacional. Cabe citar a modo de ejemplo la transferencia de la gestión financiera a las aldeas (proyecto de Quang Bihn, en Viet Nam); la utilización de trabajadores voluntarios y un sistema de primas en las actividades de extensión (Gambia), y la adopción de un enfoque más participativo (República Democrática Popular Lao y Túnez).

58. Una falta de innovación decepcionante se señaló en dos casos. En Gambia, la auténtica innovación del proyecto habría consistido en llegar a los miembros más pobres de la comunidad ofreciendo productos financieros adaptados a sus necesidades, cosa que no ocurrió. El proyecto de Ha Giang, en Viet Nam, no fue desde luego innovador en la adopción de enfoques jerarquizados tradicionales para la inversión en infraestructura.

59. Sólo en algunos de los proyectos calificados de forma positiva en 2004 por su innovación se señaló una repetición efectiva o potencial en otros lugares. En el proyecto de Quang Bihn, en Viet Nam, el establecimiento de juntas de autogestión y de grupos de usuarios del agua se ha repetido en otros lugares de la provincia. Se señalaron posibilidades de repetición respecto de los agentes voluntarios de extensión en Gambia, un sistema financiero para la población rural pobre en el Paraguay y las actividades generadoras de ingresos en Jordania. No obstante, al igual que en años anteriores, no había datos que indicaran que en el diseño de los proyectos se hubieran incluido como objetivos explícitos una innovación susceptible de repetición y la ampliación del alcance, respaldadas por actividades y recursos específicos.

Recuadro 10. Conclusiones principales sobre la innovación y posibilidad de repetición o ampliación del alcance

- La innovación y posibilidad de repetición son calificadas como sustanciales en alrededor de la mitad de los proyectos evaluados desde 2002. Aunque se pueden encontrar numerosos ejemplos de verdaderas innovaciones, también ha habido casos en los que se perdió la oportunidad de innovar.

**Innovación y posibilidad de repetición o ampliación del alcance
(porcentaje de proyectos)**

Año	Elevada	Sustancial	Modesta	Insignificante
2002		60	40	
2003		40	60	
2004		56	44	
2002-2004		52	48	

- En la práctica no se ha dado prioridad a la función del FIDA como institución que idea o promueve innovaciones que se puedan repetir. En la mayor parte de los casos, la innovación susceptible de repetición y la ampliación del alcance no figuraban como objetivos explícitos en el diseño del proyecto. Este aspecto debe ser objeto de una mayor atención en el ciclo de los proyectos y en las asociaciones para que el FIDA pueda materializar su visión innovadora.

Igualdad de género y potenciación de la mujer

60. En más del 50% de las 29 evaluaciones de proyectos realizadas desde 2002 el impacto en la igualdad de género y la potenciación de la mujer se considera elevado o sustancial, pero sólo el 33% de los nueve proyectos evaluados en 2004 obtienen esa calificación. En siete de ellos, el impacto en la igualdad de género se califica de modesto o insignificante.

61. En la intervención mejor calificada —la de Jordania— el diseño del proyecto no sólo incluía un programa para la mujer, sino que hacía referencia específica a la inclusión de hogares encabezados por mujeres para promover la igualdad de género. El acceso de la mujer a los beneficios derivados del proyecto ha sido adecuado, ya que la mitad de sus beneficiarios eran mujeres, a las que además se concedió el 90% de los préstamos. También los resultados del programa de promoción de la mujer han sido extraordinarios. Es de lamentar que las condiciones restrictivas de los préstamos hayan impedido que el grupo-objetivo de mujeres pobres se haya beneficiado en la medida prevista.

62. Las condiciones de los créditos también limitaron los beneficios obtenidos por las mujeres en otros tres proyectos. En el Senegal, aunque el 46% de los préstamos se concedieron a mujeres, las más desfavorecidas quedaron excluidas por el efecto combinado de las condiciones restrictivas de los créditos, la distancia entre sus aldeas y las instituciones de financiación rural y el tipo de actividades. En Gambia, las mujeres sólo fueron destinatarias del 27% de los préstamos por razones similares, a pesar de que eran el 40% de los miembros de las asociaciones y la fuente del 60% de los depósitos. Las mujeres no pudieron acceder al crédito formal en el proyecto de Quang Bihn, en Viet Nam, porque no tenían títulos de propiedad de la tierra.

63. En dos proyectos, el impacto limitado en la mujer se explica principalmente por la ausencia de una perspectiva de género en el diseño. En el proyecto del Paraguay se echó en falta una orientación de género desde el principio. El resultado fue que las mujeres quedaron excluidas como grupo-objetivo y que su participación en el crédito y las actividades de extensión fue mínima o nula. En Túnez, el componente destinado a las mujeres carecía de instrumentos y métodos apropiados y solamente absorbió el 3% del presupuesto. Pese a su tamaño reducido, el proyecto ha conseguido crear un entorno favorable a la emancipación de las niñas. Las actividades generadoras de ingresos han contribuido a modificar la imagen de las muchachas en el contexto más general de mejora de la posición de la mujer en el país.

64. En dos proyectos se hicieron sólo progresos modestos a pesar de que el diseño era razonable. En Etiopía, la actividad hortícola tuvo efectos muy positivos para las mujeres, aunque su alcance fue mucho más limitado de lo previsto en el diseño del programa, con la consiguiente reducción del impacto. En el proyecto de Ha Giang, en Viet Nam, la falta de una evaluación rural participativa con datos desglosados por sexo impidió identificar y afrontar algunos problemas graves. En consecuencia, aunque se atendieron de forma bastante satisfactoria las necesidades prácticas de las mujeres, no se satisficieron sus necesidades estratégicas de desarrollar su capacidad para la actividad empresarial y de gestión y de incrementar su participación en el proceso de adopción de decisiones.

Recuadro 11. Conclusiones principales sobre la igualdad de género y la potenciación de la mujer

- En casi el 50% de las evaluaciones de proyectos realizadas desde 2002 el impacto en la igualdad de género y la potenciación de la mujer se considera elevado o sustancial.

**Igualdad de género y potenciación de la mujer
(porcentaje de proyectos)**

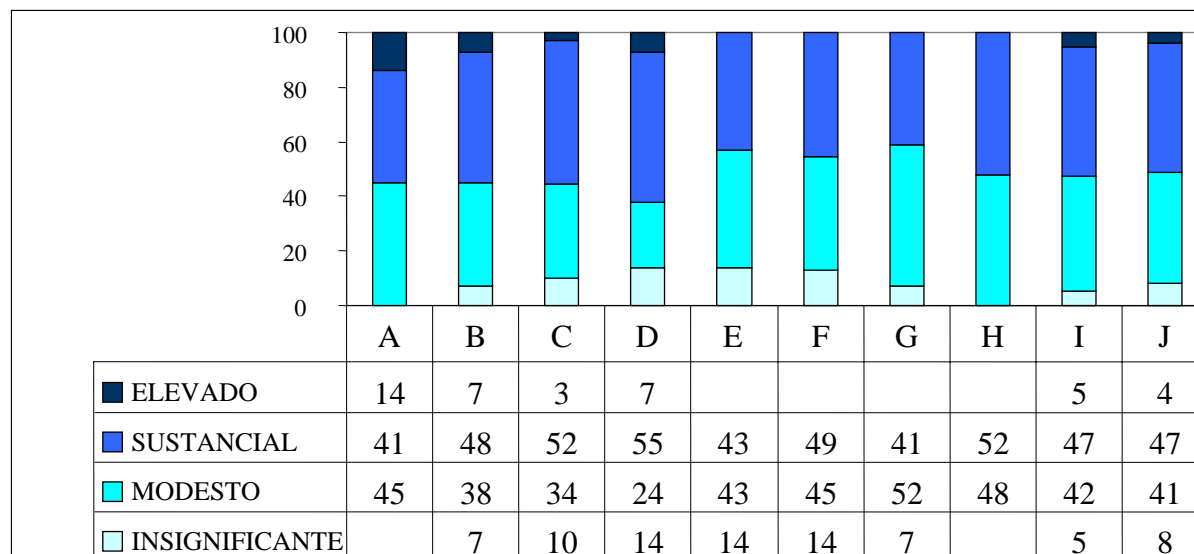
Año	Elevado	Sustancial	Modesto	Insignificante
2002				
2003		70	30	
2004	11	22	56	11
2002-2004	5	47	42	5

- Las condiciones discriminatorias de los créditos redujeron los beneficios obtenidos por las mujeres en casi la mitad de los proyectos evaluados en 2004.
- El impacto positivo en la igualdad de género es más probable cuando el diseño del proyecto incluye una consideración específica y significativa de las cuestiones de género y da lugar a la adopción de un enfoque integrado que no se circunscribe a la aplicación de un programa destinado a las mujeres. Los compromisos contenidos en el diseño del proyecto se deben reflejar en la cuantía de los recursos asignados durante la ejecución. La contratación y la capacitación del personal tienen una importancia primordial.
- Existen más probabilidades de conseguir la igualdad de género cuando se produce una participación amplia y eficaz durante la fase de diseño que promueva la identificación de las mujeres con las propuestas del proyecto, y cuando la ejecución y los recursos del proyecto se administran localmente por instituciones en las que las mujeres tienen una representación efectiva.

H. Impacto general en la pobreza rural

65. En el gráfico 2 se resumen las calificaciones de cada una de las seis esferas de impacto y de los tres factores primordiales. Se presenta también de forma resumida la calificación del impacto general en la pobreza rural, a la que se llega mediante la agregación de las calificaciones de cada una de las seis esferas de impacto y de los factores primordiales. El impacto general en la pobreza rural fue considerado elevado o sustancial en el 51% de los 29 proyectos evaluados entre 2002 y 2004.

Gráfico 2. Impacto en la pobreza rural por esferas de impacto y factores primordiales (porcentaje de proyectos evaluados en 2002-2004)



Notas:

A = Activos materiales y financieros; B = Activos humanos; C = Capital social y potenciación; D = Seguridad alimentaria; E = Medio ambiente y recursos colectivos; F = Instituciones, políticas y marcos normativos; G = Sostenibilidad; H = Innovación, repetición o ampliación del alcance; I = Igualdad de género y potenciación de la mujer; J = Impacto en la pobreza rural.

V. DESEMPEÑO DE LOS ASOCIADOS

66. En la evaluación de cada proyecto se determina en qué forma ha contribuido cada uno de los asociados en el diseño y la ejecución del proyecto. Aunque se califica individualmente a cada asociado, es el desempeño coordinado y global de todos ellos el que influye en el resultado de un proyecto.

A. Desempeño del FIDA

El desempeño del FIDA se define como la medida en que los servicios suministrados por el Fondo, directamente o a través de una institución cooperante, aseguran la solidez del diseño de los proyectos; facilitan la participación de los pobres de las zonas rurales y otros asociados; dan como resultado una propuesta realista de evaluación *ex ante*; apoyan eficazmente la ejecución, y hacen posible una evaluación participativa y extraer enseñanzas.

67. Las evaluaciones de los proyectos se suelen mostrar más críticas con el FIDA que con cualquier otro asociado. El desempeño del Fondo se calificó de modesto o insignificante en casi dos tercios de las 29 evaluaciones de proyectos efectuadas desde 2002. Sin embargo, esa tendencia se invirtió en 2004, año en el que se consideró sustancial en el 56% de las evaluaciones.

68. El desempeño del FIDA es, al parecer, muy variable. En algunos proyectos se señaló que había sido adecuado y flexible, al facilitar un diseño del proyecto razonable y el apoyo eficaz al proyecto. En otras intervenciones, se critican esos mismos aspectos. Esta conclusión coincide con la de la EEI, que sugiere que el sistema de gerentes de los programas en los países se debe transformar en un servicio institucional que asegure a los países asociados un determinado nivel de servicio y de calidad de los proyectos.

69. Al igual que en años anteriores, las críticas al desempeño del FIDA se centran en dos aspectos generales: el diseño y el apoyo a la ejecución. Ocho de las nueve evaluaciones realizadas en 2004 contienen críticas relativas al diseño del proyecto: focalización deficiente en la lucha contra la pobreza (véase el párrafo 16); objetivos poco realistas, mal definidos o excesivamente ambiciosos (Etiopía, Gambia, la República Democrática Popular Lao y el proyecto de Ha Giang, en Viet Nam); y componentes de crédito mal concebidos (Gambia y el proyecto de Quang Bihn, en Viet Nam). En ocasiones se critica también al FIDA por la deficiente gestión de la supervisión (o deficiente supervisión directa en el caso de Gambia), por el escaso control, por no aplicar las recomendaciones relativas a la supervisión y por las insuficiencias del diálogo sobre políticas. En la inmensa mayoría de los casos, las evaluaciones se muestran críticas con los procesos y procedimientos institucionales que limitan el papel del FIDA durante la ejecución, más que con la labor de las personas implicadas.

70. El FIDA supervisó directamente uno de los proyectos, el proyecto de financiación rural en Gambia, con resultados poco satisfactorios. La rotación constante a nivel del gerente del programa en el país y la falta de un experto en microfinanciación en siete de las nueve misiones de supervisión afectó gravemente la calidad de la supervisión. Casi todas las misiones de supervisión calificaron el proyecto positivamente y no señalaron las deficiencias del diseño ni resolvieron problemas que se podrían haber afrontado antes de que se indicaran en la evaluación.

**Cuadro 6. Desempeño del FIDA
(porcentaje por calificación asignada)**

Año	Elevado	Sustancial	Modesto	Insignificante
2002		25	75	
2003	11	22	67	
2004		56	33	11
2002-2004	4	35	58	4

B. Desempeño de las instituciones cooperantes

El desempeño de las instituciones cooperantes es un factor esencial para el éxito de la ejecución. Una institución cooperante que preste un apoyo adecuado y bien fundamentado puede contribuir a superar las numerosas dificultades que cabe esperar que se planteen durante la ejecución. Dado que las instituciones cooperantes representan, de hecho, al FIDA, su desempeño se convierte en un reflejo del Fondo.

71. La Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos fue la institución cooperante en cuatro de los nueve proyectos evaluados en 2004.⁸ El desempeño de las instituciones cooperantes fue considerado modesto o insignificante en el 63% de las evaluaciones de 2004 y en la mitad de las 29 evaluaciones. Los informes de evaluación contienen cuatro críticas comunes: i) la elevada rotación del personal de la misión de supervisión, que planteó un problema en la República Democrática Popular

⁸ Las instituciones cooperantes fueron las siguientes: el Fondo Árabe para el Desarrollo Económico y Social en Jordania y Túnez; la Corporación Andina de Fomento en el Paraguay; la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos en Etiopía, la República Democrática Popular Lao y los proyectos de Ha Giang y Quang Bihn en Viet Nam, y el Banco de Desarrollo de África Occidental en el Senegal.

Lao y en el proyecto de Quang Bihn, en Viet Nam (y en Gambia, donde el FIDA supervisaba el proyecto directamente); ii) el no haber facilitado al personal de supervisión el especialista apropiado; iii) la tendencia de las instituciones cooperantes a centrarse en las cuestiones financieras y administrativas en detrimento de las cuestiones técnicas relacionadas con la ejecución, como se señala en las evaluaciones de los dos programas en los países (Bolivia y Egipto), y iv) los limitados recursos asignados por el FIDA a la labor de supervisión. En tres evaluaciones se indica que para mejorar el apoyo y el seguimiento se necesita una mayor cantidad de recursos para el proceso de supervisión. Además, hay que hacer un mayor esfuerzo para hacer algo más que identificar las deficiencias; es esencial dar mayor apoyo y orientación para aplicar las recomendaciones. La participación sistemática del FIDA en la supervisión también sería positiva, según se afirma en la evaluación del programa en Egipto. Trabajar por conducto de las instituciones cooperantes tiene la desventaja de alejar al FIDA de la tarea de seguir de cerca y respaldar la marcha de la ejecución.

**Cuadro 7. Instituciones cooperantes
(porcentaje por calificación asignada)**

Año	Elevado	Sustancial	Modesto	Insignificante
2002		44	56	
2003		67	22	11
2004		38	63	
2002-2004		50	46	4

C. Desempeño de los gobiernos y sus organismos

El desempeño de los gobiernos y sus organismos se define como la medida en que el gobierno y sus organismos promueven la reducción de la pobreza rural; se identifican con el proyecto y asumen la responsabilidad del mismo; aseguran la calidad de la preparación y ejecución; impulsan la participación de los interesados, y cumplen los compromisos y acuerdos.

72. El desempeño de los gobiernos y sus organismos ha sido en general satisfactorio, como lo indica el hecho de que en más de dos tercios de las evaluaciones realizadas entre 2002 y 2004 se califica de sustancial. El único problema recurrente es la deficiencia del sistema de seguimiento y evaluación de los proyectos, que se menciona en seis de los nueve informes de evaluación de proyectos de 2004 y en una evaluación del programa en el país.

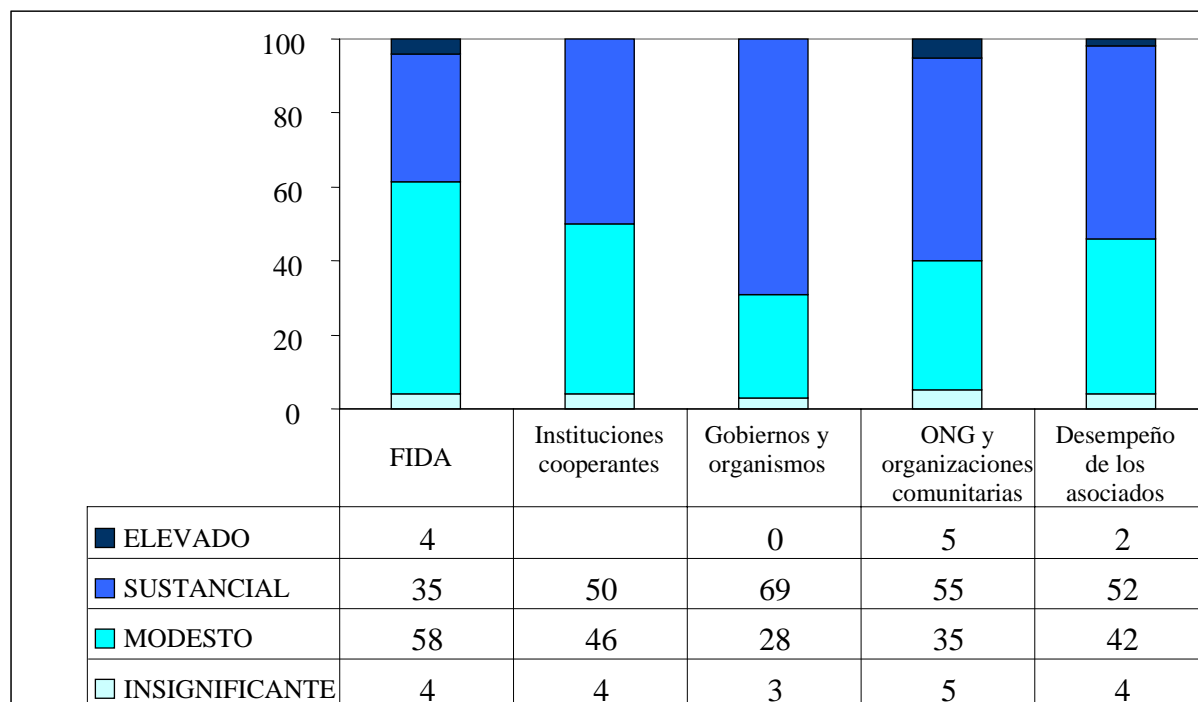
**Cuadro 8. Desempeño de los gobiernos y sus organismos
(porcentaje por calificación asignada)**

Año	Elevado	Sustancial	Modesto	Insignificante
2002		80	20	
2003		70	30	
2004		56	33	11
2002-2004		69	28	3

D. Desempeño general de los asociados

73. En el gráfico 3 se presenta un resumen de las calificaciones de los cinco asociados que componen esta categoría de la evaluación durante el período 2002-2004. En términos generales, los gobiernos, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y organizaciones comunitarias y los cofinanciadores han obtenido una calificación más elevada que el FIDA y sus instituciones cooperantes.

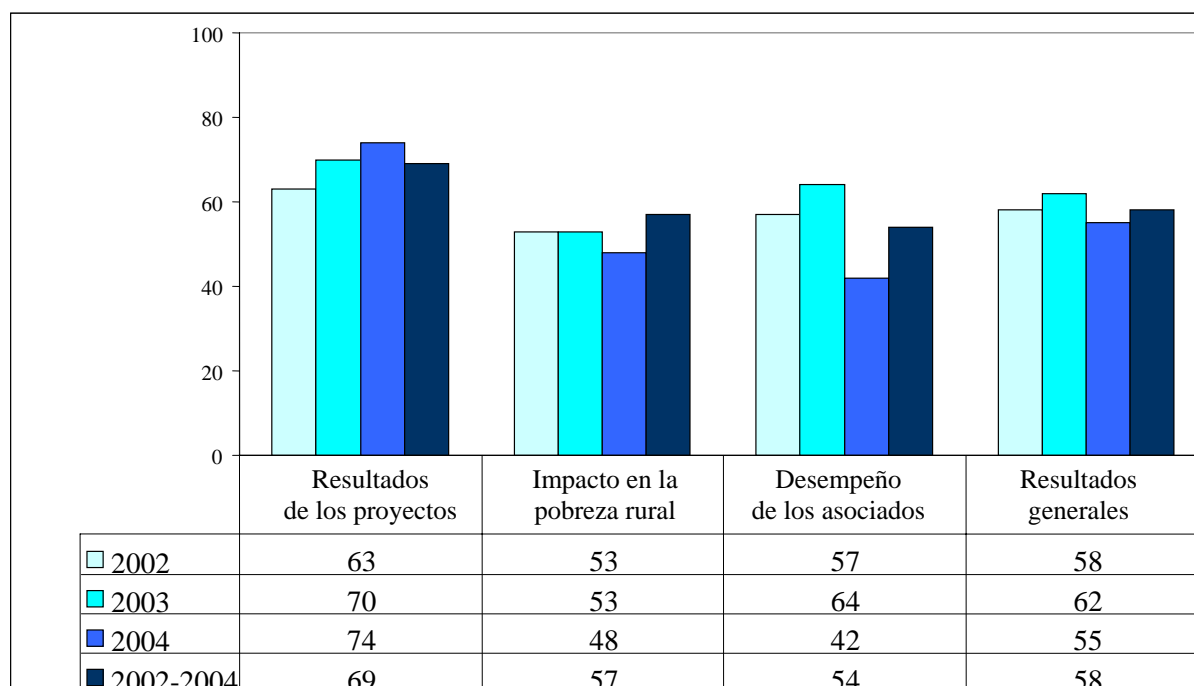
**Gráfico 3. Calificación agregada del desempeño de los asociados
(porcentaje de proyectos evaluados en 2002-2004)**



VI. RESULTADOS GENERALES

74. En el gráfico 4 se compara y combina el resultado de los proyectos evaluados en 2004 con los que se evaluaron en 2002 y 2003. Debido al tamaño reducido de las muestras y al hecho de que en algunas evaluaciones no se siguió plenamente el marco metodológico para la evaluación de proyectos, no hay que dar importancia a las diferencias entre las calificaciones de los distintos años. Además, estas cifras no deben ser consideradas todavía como indicaciones de una nueva tendencia. La calificación del impacto en la pobreza rural, elevada o sustancial en la mitad de los proyectos en cualquiera de los años, es la más uniforme de las tres esferas. En cuanto a los resultados generales, fueron calificados como elevados o sustanciales en el 58% de los proyectos evaluados entre 2002 y 2004.

Gráfico 4. Resultados generales
(porcentaje de proyectos con resultados elevados o sustanciales en 2002-2004)



75. En el informe sobre los resultados y el impacto del año pasado se introdujo una escala de calificación de seis puntos para ofrecer una imagen más aquilatada de las realizaciones generales. En este sistema se utiliza la escala de cuatro puntos para cada uno de los tres criterios (resultados del proyecto, impacto en la pobreza rural y desempeño de los asociados), pero se agrupan los proyectos en función de sus resultados en varios de dichos criterios. Por ejemplo, un proyecto que obtenga la calificación de “elevado” en dos de los tres criterios cuando menos sería muy satisfactorio, mientras que si obtuviera la calificación de “modesto” sería considerado moderadamente insatisfactorio en la escala de seis puntos. En el cuadro 9 se presentan los resultados correspondientes a 2002, 2003 y 2004, así como los de los tres años en conjunto. El porcentaje de proyectos insatisfactorios se mantiene bastante constante, en torno al 20%, mientras que es más variable en las otras categorías. El porcentaje de proyectos satisfactorios fue inferior en 2004 que en años anteriores (el 11%), pero ese año el porcentaje de proyectos moderadamente satisfactorios (el 56%) fue más elevado. Como en la calificación de cuatro puntos, no hay que dar importancia al aparente aumento de la proporción de proyectos satisfactorios o moderadamente satisfactorios a lo largo del tiempo, pues el tamaño de las muestras es demasiado reducido y la serie cronológica demasiado corta para que se puedan extraer conclusiones.

Cuadro 9. Realizaciones generales en 2002-2004 – escala de calificación de seis puntos
(porcentaje de proyectos)

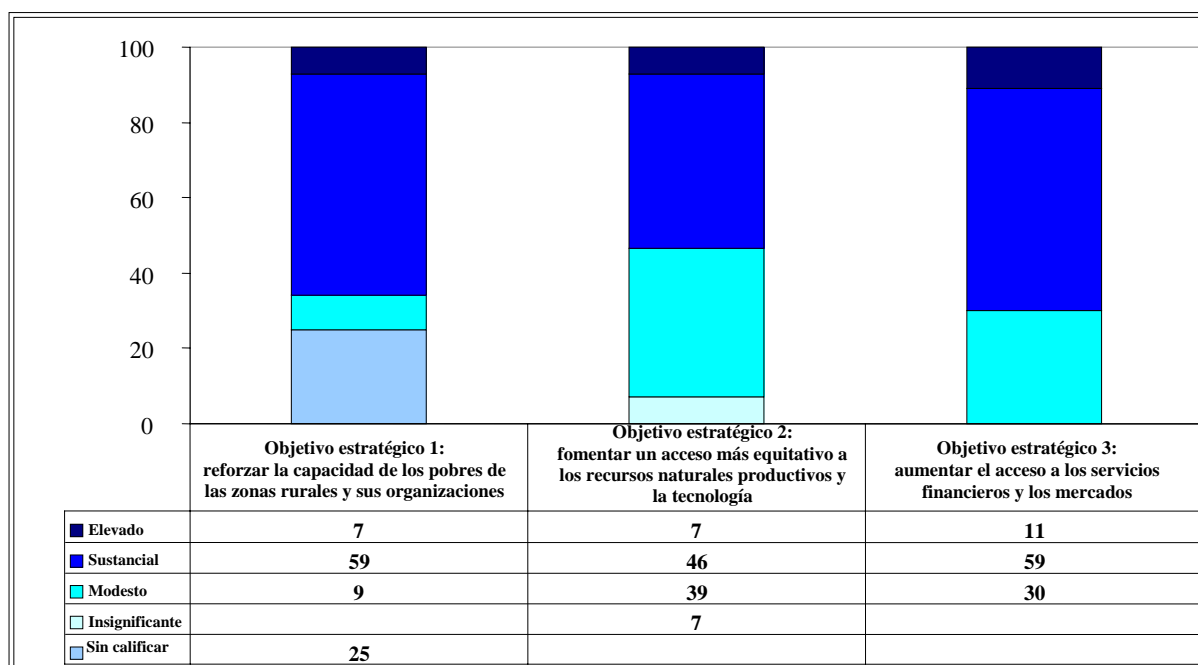
Año	Muy satisfactorias	Satisfactorias	Moderadamente satisfactorias	Moderadamente insatisfactorias	Insatisfactorias	Muy insatisfactorias
2002		40	10	30	20	
2003		40	20	20	20	
2004		11	56	11	22	
2002-2004		31	28	21	21	

**VII. CONTRIBUCIÓN A LOS OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DEL FIDA
Y A LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO**

76. Como en los informes anteriores sobre los resultados y el impacto, las calificaciones del impacto en la pobreza rural se han agrupado con arreglo a los tres objetivos estratégicos del FIDA y los seis ODM principales. En el cuadro del anexo I se indica detalladamente cómo se corresponden los criterios del impacto con los objetivos estratégicos y los ODM.

77. En el gráfico 5 se presentan las calificaciones del impacto para cada uno de los objetivos estratégicos del FIDA para el período 2002-2006, sobre la base de los resultados consolidados de las evaluaciones de proyectos realizadas entre 2002 y 2004. En dos tercios o más de los proyectos el impacto fue elevado o sustancial en los objetivos primero y tercero. Los peores resultados correspondieron al segundo objetivo, aunque también en este caso se obtuvieron buenos resultados en más del 50% de los proyectos.

**Gráfico 5. Impacto de los proyectos por objetivos estratégicos del FIDA
(porcentaje de proyectos evaluados en 2002-2004)**

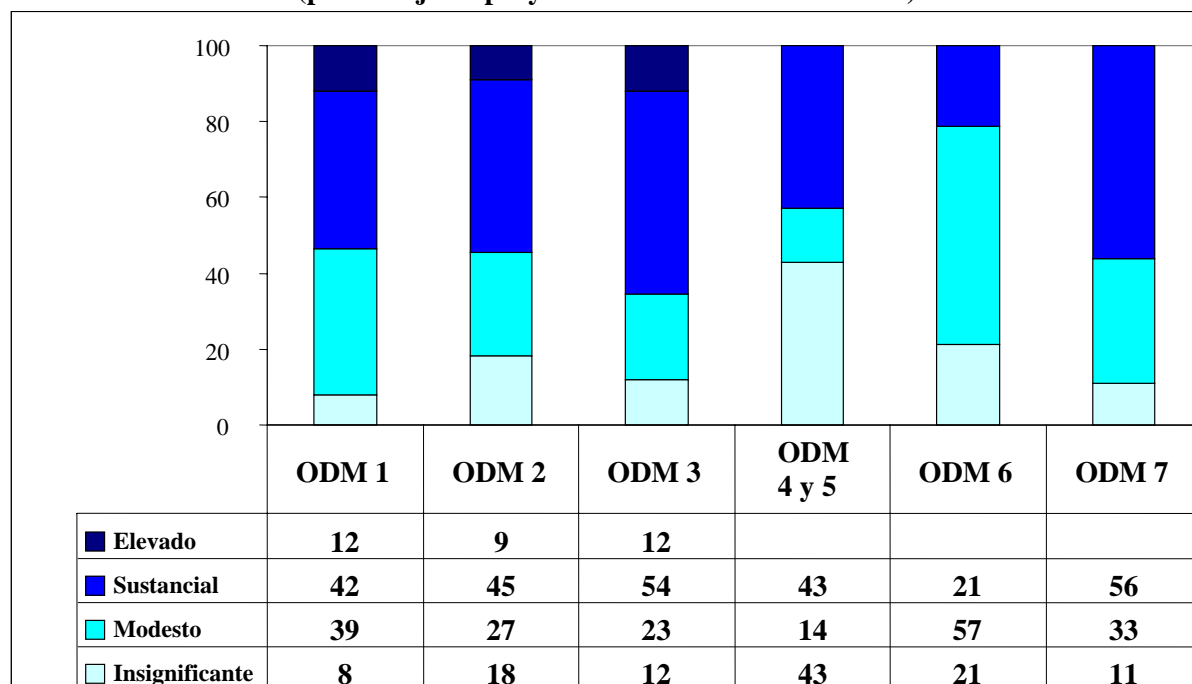


Contribución a los objetivos de desarrollo del Milenio

78. Los proyectos respaldados por el FIDA contribuyen en dos formas al logro de los ODM: directa e indirectamente. Ninguna de las dos es fácil de determinar en los informes de evaluación. Los proyectos contribuyen directamente, por ejemplo, al mejorar la seguridad alimentaria de los hogares y el abastecimiento de agua potable o al reducir la pobreza de ingresos. Estos beneficios directos (como el aumento de los ingresos de los hogares) pueden rendir beneficios indirectos, (como la mejora de la escolarización o de la salud). Agrupando los criterios del marco metodológico para la evaluación de proyectos con arreglo a los ODM, como se hace en el gráfico 6, es posible hacerse una idea de ambos tipos de contribuciones. El gráfico pone de manifiesto que los proyectos contribuyen de forma más evidente al logro del primer ODM, es decir, erradicar la pobreza extrema y el hambre, que encaja directamente en el mandato del FIDA. También se observan contribuciones positivas en los ODM segundo, tercero y séptimo, en este último como consecuencia de la ejecución de componentes de

abastecimiento de agua. Sin embargo, el impacto indirecto es difícil de identificar y categorizar, de manera que es posible que no se haya señalado adecuadamente en las evaluaciones. Por otra parte, es preciso indicar que el gráfico 6 no facilita información sobre la magnitud de la contribución del FIDA al cumplimiento de los ODM.

**Gráfico 6. Impacto de los proyectos por objetivos de desarrollo del Milenio
(porcentaje de proyectos evaluados en 2002-2004)**



Notas:

ODM 1 = Erradicar la pobreza extrema y el hambre; ODM 2 = Lograr la enseñanza primaria universal; ODM 3 = Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer; ODM 4 y 5 = Reducir la mortalidad infantil y mejorar la salud materna; ODM 6 = Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades, y ODM 7 = Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente (incluso el agua potable).

79. Un indicador indirecto de la medida en que los proyectos del FIDA afrontan el reto de los ODM es el número de personas que viven con menos de USD 1 al día a los que se presta asistencia en el marco de los proyectos. Aunque las evaluaciones indican que no siempre se llega a los grupos-objetivo principales y más pobres (como las mujeres y los jóvenes), los informes no proporcionan información que permita comprobar si los beneficiarios se encontraban por debajo, por encima o en torno a la línea internacional de pobreza de USD 1 al día (o USD 2 al día para algunas regiones) o la línea nacional de pobreza. La OE se está ocupando de esta cuestión y podrá proporcionar más información en el futuro.

VIII. CONCLUSIONES

A. Constataciones principales

80. En general, las evaluaciones realizadas en 2004 confirman las conclusiones de los años anteriores y son coherentes con ellas y con la EEI. En casi todos los proyectos la pertinencia fue calificada como elevada o sustancial, en dos tercios la eficacia se calificó de sustancial y en más de la mitad de ellos la eficiencia fue considerada elevada o sustancial. El impacto en la pobreza rural fue calificado de elevado o sustancial en el 48% de los proyectos y el desempeño de los asociados de sustancial en el 42% de ellos. En conjunto, el 58% de los proyectos evaluados entre 2002 y 2004

fueron calificados como satisfactorios o moderadamente satisfactorios. Aunque hay algunas diferencias en algunas de las calificaciones de 2004 con respecto a las de años anteriores, el tamaño de las muestras es demasiado reducido para que se puedan extraer conclusiones de esas diferencias. La serie cronológica es también demasiado corta para indicar tendencias. De todos modos, del análisis de las evaluaciones realizadas en el transcurso de los tres últimos años se desprenden tres constataciones principales.

81. En la mitad de los proyectos, aproximadamente, el impacto en la pobreza rural ha sido sustancial. Casi dos tercios de los proyectos evaluados han tenido un impacto positivo significativo en la seguridad alimentaria, debido en buena medida a las mejoras en la tecnología y las prácticas agrícolas. El incremento de los ingresos agrícolas se ha asociado con un impacto positivo en la salud y la asistencia escolar. Sin embargo, las evaluaciones indican también que el impacto en la pobreza fue limitado cuando los proyectos no otorgaron la debida atención a los mercados y la comercialización para que las inversiones en activos productivos generaran rendimientos.

82. Un elevado número de proyectos no consigue beneficiar a los grupos más pobres y más desfavorecidos en la medida prevista. Aunque el diseño de casi todos los proyectos es congruente con la política de los gobiernos y del FIDA y en general los proyectos se ubican, acertadamente, en las zonas más pobres, durante la ejecución no son, en muchos casos, tan favorables a los grupos más pobres o desfavorecidos. Con frecuencia, los componentes de los proyectos son menos pertinentes o accesibles para esos grupos que para los sectores relativamente más prósperos. Por lo general, los programas de crédito son inadecuados para los más pobres y las mujeres, o los discriminan, y no se conciben para atender las necesidades de esos beneficiarios.

83. Sólo una minoría de proyectos tiene probabilidades de ser sostenible. La mayoría de los proyectos alcanza una eficacia sustancial, pero sólo una minoría de ellos obtiene resultados con probabilidades de ser sostenibles. Este problema es particularmente acusado cuando se establecen nuevas organizaciones con los fondos del proyecto para financiar actividades ordinarias pero no se desarrollan mecanismos que garanticen la identificación con el proyecto, estructuras y procedimientos funcionales, la continuidad del personal, la integración de la organización en una red o una financiación a largo plazo. Estos problemas se pueden imputar a un diseño deficiente del proyecto, que no prevé la forma de mantener los resultados del proyecto después de su terminación, no incorpora una estrategia de salida en el concepto del proyecto y establece períodos de ejecución excesivamente cortos para conseguir cambios fundamentales y sostenibles.

84. Solamente un tercio de los proyectos ha tenido un impacto positivo sustancial en el medio ambiente y los recursos colectivos. La atención a los riesgos ambientales, especialmente en relación con la conservación del suelo y el agua, ha sido insuficiente. La mayor parte de los proyectos carece de un componente ambiental significativo (por lo que se refiere a la asignación de recursos), de medidas para impedir o mitigar el impacto ambiental negativo y de un componente de seguimiento ambiental. Al parecer, el Fondo no ha comprendido todavía el nexo existente entre la pobreza y el medio ambiente, que es particularmente fuerte en las zonas marginales en las que la erosión del suelo es una de las causas de la pobreza sostenida.

85. Los resultados del FIDA en el diseño y el apoyo a la ejecución sólo han sido satisfactorios en alrededor del 40% de los proyectos. Las críticas se centran en las deficiencias del diseño de los proyectos, así como de la supervisión de la ejecución y del apoyo a esta última. Un factor que probablemente contribuye a ello es la limitada presencia del FIDA en los países, que frena su capacidad para establecer y mantener asociaciones eficaces con las partes interesadas de los países y con la comunidad internacional dedicada al desarrollo, limita las posibilidades de un diálogo sobre políticas y es un obstáculo para prestar el apoyo necesario durante la ejecución.

B. Factores explicativos

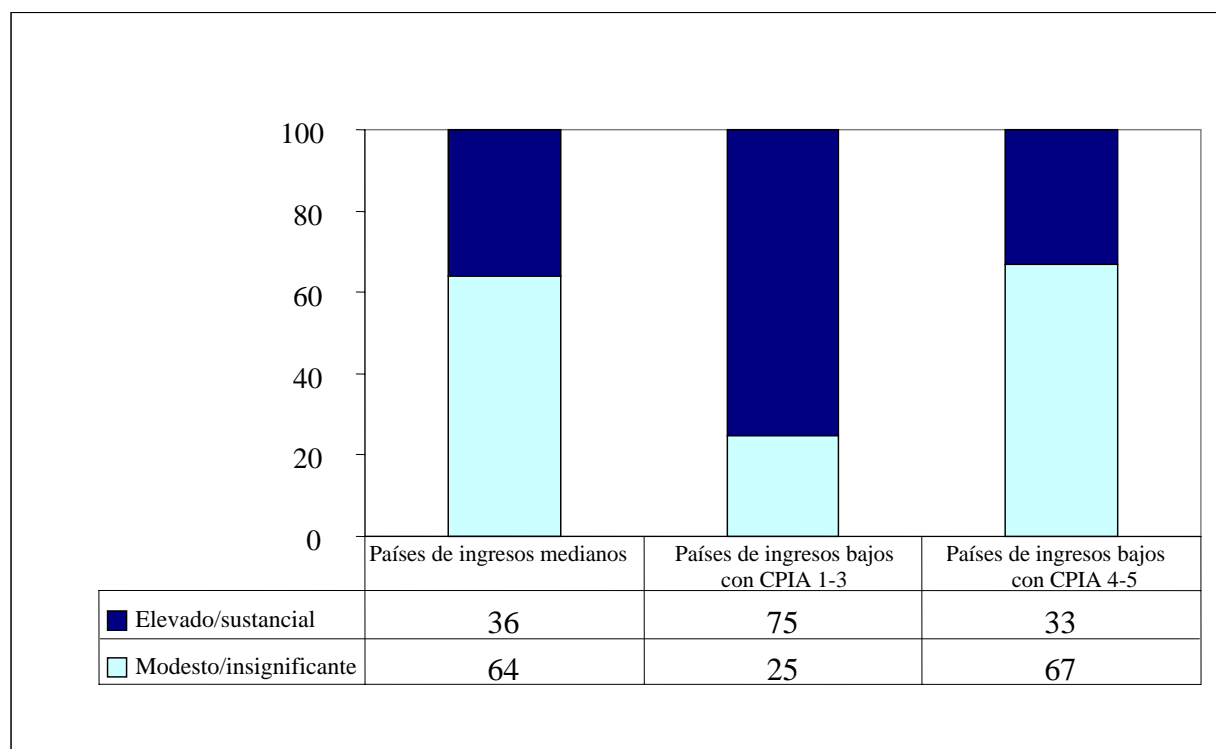
86. El hecho de que la mitad de los proyectos haya conseguido un impacto sustancial en la vida de la población rural pobre se puede considerar como un logro significativo para una institución que trabaja con grupos marginados de escasos recursos en entornos difíciles. Más allá de ello, la proporción bastante elevada de proyectos cuyo impacto ha sido considerado modesto e insostenible, y la persistencia de los problemas identificados en las evaluaciones, apunta a la necesidad de comprender las razones de esos resultados decepcionantes. Las constataciones principales que se han presentado se pueden explicar en función de una serie de factores, pero posiblemente el más importante es el del sentido de pertenencia de los proyectos y, en relación con ello, el contexto en el que se llevan a cabo y la calidad de su diseño y del apoyo a la ejecución, incluso la garantía de la calidad *ex ante*.

87. **El sentido de pertenencia era limitado durante las fases de identificación, diseño y ejecución de los proyectos.** En varias evaluaciones se afirma que un nivel elevado de impacto y sostenibilidad guarda relación con unos niveles elevados de identificación de la comunidad y las instituciones de que se trate con el proyecto y con la forma en que se establecen y gestionan las asociaciones con las partes interesadas locales. A su vez, esto es fruto de un enfoque participativo y propicio del diseño y la ejecución del proyecto, asociado a veces con una transferencia real de fondos a nivel comunitario. Por el contrario, cuando la comunidad o las instituciones locales no deciden las actividades o inversiones o no participan en ellas, éstas tienen menos probabilidades de conseguir un impacto y ser sostenibles y ello puede explicar que los proyectos no materialicen aspectos importantes del diseño (por ejemplo, llegar a los miembros de la comunidad más pobres y a los más pobres de entre los pobres, potenciar la igualdad de género y seguir de cerca la marcha y los resultados del proyecto) durante la ejecución. Si todas estas cuestiones se ven como un interés del FIDA pero los gobiernos, los organismos de ejecución y las comunidades no las hacen suyas, no puede sorprender que haya divergencias entre los propósitos expresados en el diseño y la realidad de la ejecución. Por otra parte, el sentido de pertenencia de las intervenciones es esencial para garantizar la sostenibilidad de los resultados del proyecto. Varias evaluaciones de 2004, como las de años anteriores, han puesto en evidencia fallos en los enfoques participativos y en la creación de un fuerte sentido de pertenencia, elementos que sólo se introdujeron cuando ya se habían decidido los componentes del proyecto, que tal vez no coincidían con las prioridades del grupo-objetivo.

88. **El contexto en el que se ejecutaron los proyectos influyó en su impacto en la pobreza rural.** Como cabría esperar, el impacto en la pobreza rural fue menor en los proyectos ejecutados en países de bajos ingresos con un entorno normativo e institucional poco favorable⁹ que en los países de bajos ingresos con un entorno más propicio. Esta conclusión coincide con lo observado en otras investigaciones. Lo que tal vez es más sorprendente, los proyectos del FIDA también obtuvieron resultados bastante insatisfactorios en los países de ingresos medianos en la esfera del impacto en la pobreza rural. Aunque esto es más difícil de explicar, es posible que los factores que se mencionan a continuación tuvieran su importancia para que ello fuera así: la concentración de la pobreza en entornos físicos extremadamente marginales y difíciles, que dificultaban aún más el impacto en la reducción de la pobreza; la naturaleza más estructural y política de la extrema pobreza en esos países; las políticas del gobierno, cuyo eje central no era la reducción de la pobreza sino otras cuestiones macroeconómicas más generales; el papel relativamente secundario del FIDA en la financiación, que comportaba una menor atención a sus proyectos, y el costo de los préstamos del FIDA, relativamente elevado en comparación con los costos de otras fuentes de financiación.

⁹ Con arreglo a las calificaciones del Banco Mundial en las evaluaciones de las políticas e instituciones nacionales.

Gráfico 7. Impacto de los proyectos del FIDA en la pobreza en países de ingresos bajos y medianos (porcentaje de proyectos)



Notas:

CPIA = Evaluación de las políticas e instituciones nacionales. Las cifras indican los quintiles en los que se han agrupado los países según su calificación en la CPIA: 1 es el primer o mejor quintil y 5 el último o peor quintil.

Número total de países: países de ingresos medianos = 11, países de ingresos bajos con CPIA 1-3 = 12, países de ingresos bajos con CPIA 4-5 = 6.

89. **Los malos resultados podrían estar relacionados con la calidad del diseño del proyecto y del apoyo a la ejecución.** En varias evaluaciones se explican los malos resultados por las deficiencias del diseño de los proyectos. En la EEI confirmó esta conclusión, atribuyendo al mismo problema la necesidad de volver a diseñar los proyectos en la revisión a mitad de período y señalando que corregir el diseño es una labor difícil y costosa. Por otra parte, las evaluaciones constatan que la eficacia de los proyectos se resentía de la participación insuficiente del FIDA en la ejecución y de su presencia insuficiente en los países, que limitan su capacidad para establecer y gestionar asociaciones a nivel nacional. Las deficiencias de diseño son sorprendentes si se piensa que el FIDA suele centrar sus recursos en la elaboración de los proyectos y dedica menos esfuerzos a la supervisión y el apoyo a la ejecución. Sin embargo, la experiencia indica que se ha de mejorar el diseño de los proyectos para que responda más directamente a las necesidades del grupo-objetivo e incluya un proceso de gestión de los cambios durante la ejecución. Esos cambios exigirán un contacto más estrecho del FIDA con sus asociados en las fases de diseño y ejecución.

C. Cuestiones esenciales para el futuro

90. Las conclusiones precedentes tienen varias repercusiones para la futura orientación del FIDA, tanto en lo que respecta a las políticas como a las operaciones. También inciden en la esencia y la diversidad de la asistencia del FIDA y, en relación con ello, en su modelo operativo.

91. **Intensificar el impacto en la pobreza adoptando nuevos enfoques.** Los resultados del impacto del FIDA en la reducción de la pobreza en diferentes grupos de países (párrafo 88 y gráfico 7) transmiten un mensaje implícito que es cada vez más evidente en las evaluaciones, tanto de la OE como de otros organismos:¹⁰ la necesidad de ofrecer una gama variada y adaptada de servicios para atender las demandas de los países beneficiarios. Esta afirmación es válida en el plano comunitario, en el que las evaluaciones han indicado que el impacto positivo en la reducción de la pobreza es mayor cuando se aseguran el sentido de pertenencia y la participación (párrafo 87), y también en el plano nacional, dado que los países con menos limitaciones de recursos necesitan distintos servicios del FIDA que los que sufren más limitaciones. El modelo predominante del Fondo sigue siendo el préstamo para proyectos en casi todos los países, por lo general para proyectos de desarrollo de una zona concreta. Es necesario reconsiderar este modelo para aprovechar mejor las oportunidades de cooperar con asociados y elaborar un modelo operativo diferente que vaya más allá del enfoque tradicional de concesión de préstamos y combine con mayor eficacia los préstamos y donaciones.

92. **Aumentar la eficacia mejorando las asociaciones.** El FIDA reconoce la importancia de las asociaciones, habida cuenta de su tamaño reducido y su función catalizadora. Sin embargo, para que el Fondo pueda aumentar su eficacia en el desarrollo y contribuir más decisivamente al logro de los ODM, tiene que mejorar su comprensión de las asociaciones y su estrategia para abordarlas. Esto lo exige también la tendencia a la armonización en el seno de la comunidad de asistencia para el desarrollo, en la que el FIDA debe determinar y demostrar su papel y su valor añadido. Para establecer mejores asociaciones, el Fondo debe poner en marcha procesos para: i) identificar asociados a través de los cuales pueda intensificar su función catalizadora y con los que pueda establecer relaciones de aprendizaje mutuo y reforzar su capacidad de suministrar servicios adaptados a sus países beneficiarios (en vez de centrarse en las asociaciones con cofinanciadores y proveedores de servicios); ii) delimitar sus propias funciones y responsabilidades y las que espera de otros asociados, que deben ser negociadas y acordadas con ellos, y sobre la base de lo anterior, iii) desempeñar una función dinámica y gestionar con eficacia las asociaciones.

93. **Aumentar la calidad mediante una mejor utilización de los recursos.** Las evaluaciones de la OE ven en las deficiencias de diseño y ejecución de los proyectos una de las causas de los malos resultados (párrafo 89). La calidad del diseño y del apoyo a la ejecución del FIDA dependerá de la cantidad y calidad de recursos humanos así como de los mecanismos de garantía de la calidad que utilice en su programa en los países. La necesidad de prestar servicios diversificados y mejor adaptados a los países beneficiarios (párrafo 91) y de dar mayor apoyo a la ejecución intensificará la presión a la que está sometido el personal operacional, que parece estar al límite en lo que respecta al número y las competencias. Reasignar o aumentar los recursos de personal del FIDA es una de las posibles opciones; optimizar las asociaciones es otra posibilidad para asegurar que se cumplan funciones esenciales que mejoren la calidad.

D. Recomendaciones

94. Los resultados del informe sobre los resultados y el impacto del año en curso suscitan algunas recomendaciones que están en consonancia con la EEI y se orientan a potenciar la eficacia del FIDA en el desarrollo para reducir la pobreza rural.

¹⁰ En el examen anual de la eficacia del desarrollo del Banco Mundial se señalaba recientemente la necesidad de adaptar mejor las estrategias de asistencia a la situación del país. No hay una solución que sea adecuada para todos.

95. **Centrar la atención en los grupos-objetivo principales.** Se requiere una declaración de política que refrende con claridad la meta prioritaria del Fondo de reducir la pobreza rural y que reconozca a los pobres de las zonas rurales¹¹ como sus principales beneficiarios. Dicha declaración de política debería considerar las ideas más recientes sobre los enfoques que permiten conseguir una mayor eficacia en el desarrollo para la reducción de la pobreza y los datos en los que se sustentan, incluso los análisis de la focalización y los enfoques normativos o institucionales que parecen adecuados para conseguir el mayor impacto en la reducción de la pobreza. Las necesidades del grupo-objetivo del FIDA —la población rural pobre— y la medida en que se beneficia de la asistencia del Fondo deberían ser utilizadas para definir estrategias nacionales (COSOP) durante la fase de identificación y diseño de los proyectos a fin de asegurar que los resultados de las intervenciones del FIDA se centren en la asistencia al grupo-objetivo apropiado en el diseño, la ejecución y el seguimiento y evaluación.

96. **Intensificar el sentido de pertenencia.** Para intensificar el sentido de pertenencia de los programas y proyectos en los países, los grupos-objetivo deberían ser seleccionados desde las fases iniciales de identificación del proyecto y participar en el proceso de elaboración de éste junto con otras partes interesadas locales y nacionales. Un mayor sentido de pertenencia exige también transferir responsabilidades de un asociado a otro: del mismo modo que los gobiernos deben ceder el control a las comunidades locales, el FIDA debe ceder el control a los prestatarios. Desarrollar la capacidad de otros e intervenir menos uno mismo es fundamental para promover el sentido de pertenencia y exigirá que el FIDA reconsidere la gama de servicios que ofrece y su participación para suministrarlos. El plan de acción relativo a la respuesta de la dirección a la EEI prevé cambios en el enfoque del programa en los países encaminados a intensificar el sentido de pertenencia, que deberían responder a esta recomendación.

97. **Fortalecer las asociaciones.** El plan de acción de la dirección prevé elaborar metodologías y directrices operacionales sobre las asociaciones, que deberían abordar las deficiencias señaladas en el presente informe sobre los resultados y el impacto (párrafo 93). Dichas directrices tendrían que indicar con claridad la intención del FIDA de identificar un grupo más diverso de asociados, los criterios que se aplicarán para seleccionar a los posibles asociados y la forma en que se llevará a cabo el proceso. Asimismo deberían determinar las funciones y responsabilidades del FIDA y las que prevé para sus asociados como punto de partida para negociar acuerdos de asociación con ellos. En el marco de las directrices operacionales se han de establecer también mecanismos para gestionar las asociaciones.

98. **Adoptar un enfoque diversificado.** Es preciso analizar más detenidamente el impacto relativamente escaso de los proyectos del FIDA en la reducción de la pobreza en los países de ingresos medianos (párrafo 88 y gráfico 7) para confirmar esta conclusión, averiguar las razones de ese resultado y formular una respuesta estratégica. Previsiblemente, ese análisis pondrá de manifiesto la necesidad de prestar servicios más diversificados. Por ejemplo, los países de ingresos medianos podrían necesitar asesoramiento especializado sobre distintos aspectos de la labor en zonas remotas con una pobreza persistente, o sobre las políticas y sus repercusiones para los pobres de las zonas rurales, en tanto que los países de ingresos bajos tal vez necesitarían más inversiones en proyectos de desarrollo rural.

¹¹ Se entiende por población rural pobre la que vive por debajo de la línea de pobreza de USD 1 al día, definida internacionalmente, o por debajo de líneas nacionales de pobreza reconocidas a nivel internacional.

MARCO METODOLÓGICO PARA LA EVALUACIÓN DE PROYECTOS

1. El marco consta de tres amplios criterios de evaluación: a) los resultados del proyecto; b) el impacto en la pobreza rural, y c) el desempeño de los asociados. Cada uno de ellos se divide a su vez en una serie de elementos o subcriterios (véase el gráfico en la página siguiente).

2. El primer criterio —**resultados del proyecto**— permite determinar la medida en que los objetivos del proyecto se corresponden con las prioridades de la población rural pobre y de otros interesados (pertinencia); el grado en que la intervención alcanza los objetivos (eficacia), y la medida de utilización económica de los recursos para obtener resultados concretos (eficiencia).

3. Con arreglo al segundo criterio —**impacto en la pobreza rural**— se evalúan los cambios que se han producido hasta la terminación del proyecto. El FIDA define el impacto en la pobreza rural como los cambios, deliberados o involuntarios, que las intervenciones del Fondo han ayudado a producir en la vida de los pobres de las zonas rurales, tal y como las perciben ellos y sus asociados en el momento de la evaluación. El impacto se ha dividido en seis esferas que los proyectos del FIDA abordan en mayor o menor grado, y los factores primordiales de la sostenibilidad, la innovación y la posibilidad de repetición o ampliación del alcance, y la igualdad de género. Las seis esferas de impacto son las siguientes:

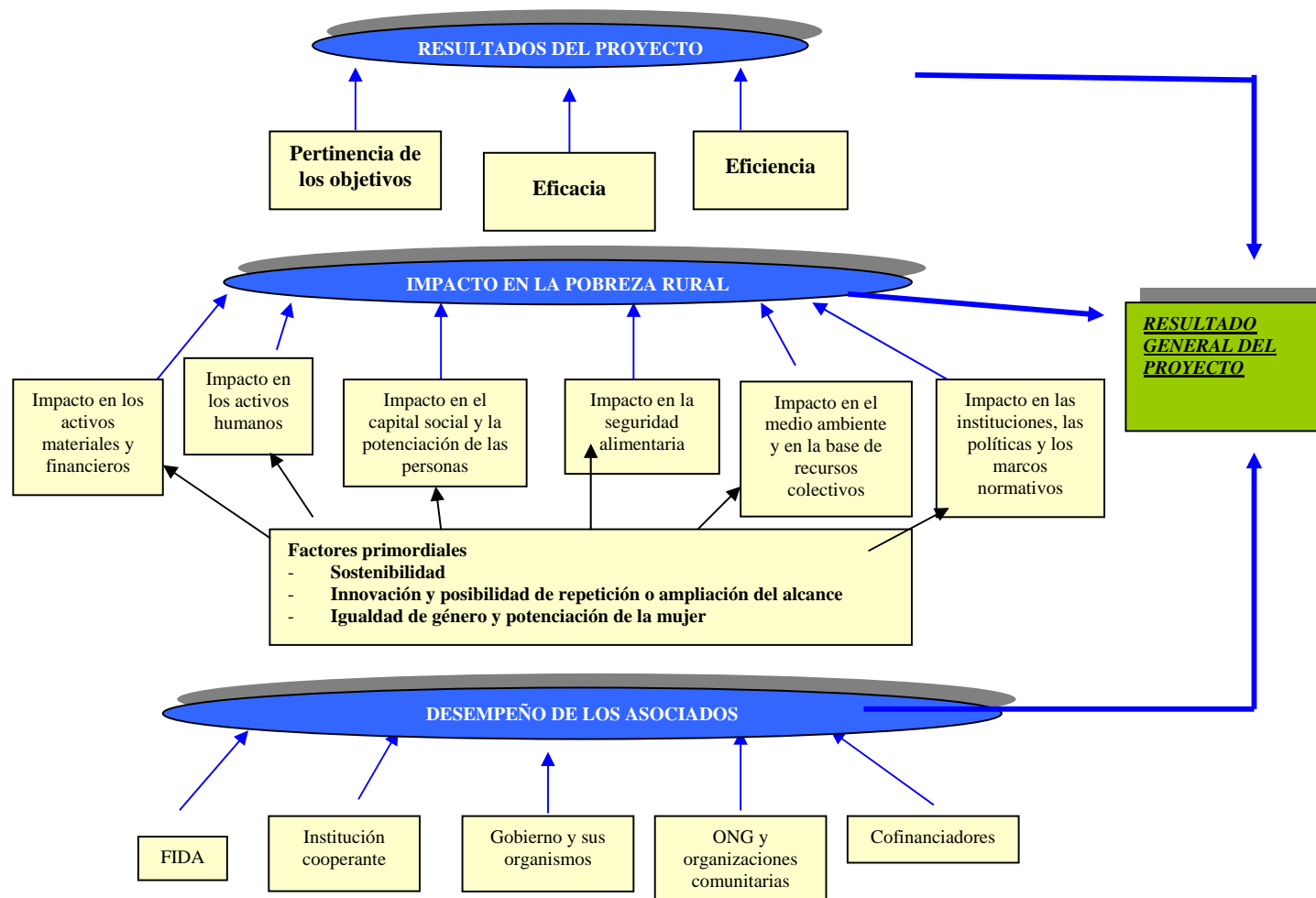
- activos materiales y financieros;
- activos humanos;
- capital social y potenciación de las personas;
- seguridad alimentaria;
- medio ambiente y base de recursos colectivos, y
- instituciones, políticas y marcos normativos.

4. Para cada una de las esferas de impacto existe una serie de preguntas clave que toda evaluación intenta contestar (véase el cuadro *infra*). Éstas y otras preguntas sirven de base para una evaluación coherente de los cambios en el capital social y la potenciación de las personas. La agrupación de estos interrogantes permite presentar informes referidos a los objetivos estratégicos del Fondo (véase el cuadro *infra*).

5. El tercer criterio —**desempeño de los asociados**— evalúa la actuación de los principales asociados en los proyectos: el FIDA, las instituciones cooperantes, los organismos gubernamentales encargados de la ejecución del proyecto, las ONG y las organizaciones comunitarias que participan en la ejecución, y los cofinanciadores del proyecto. También en este caso se formula una serie de preguntas que deben ser respondidas en las evaluaciones para determinar la eficiencia con que el FIDA y sus asociados han identificado, preparado y supervisado el proyecto, y la contribución de cada uno al éxito del proyecto durante la ejecución.

6. En las evaluaciones de proyectos de 2004 se ha utilizado de nuevo una escala de calificación de cuatro puntos para cada criterio y subcriterio, basándose en el juicio conjunto de la población rural pobre, los asociados y los evaluadores, que normalmente se expresa en un taller al final de la evaluación. Las calificaciones resultantes se registran en una matriz detallada que cubre todos los criterios de impacto. Este informe se basa en las calificaciones contenidas en esa matriz y en el análisis exhaustivo de los informes de evaluación.

Gráfico. Marco metodológico para la evaluación de proyectos



Marco para la evaluación de proyectos: las esferas de impacto

Esferas principales de impacto	Preguntas esenciales para evaluar el impacto en las comunidades rurales abarcadas en el proyecto (cambios a los que ha contribuido el proyecto)	Objetivo del Marco Estratégico del FIDA	Objetivo de desarrollo del Milenio
I. Activos materiales y financieros	¿Se han registrado cambios en los activos materiales de los hogares (tierra de labranza, agua, ganado, árboles, equipo, etc.)?	2	
	¿Se han registrado cambios en otros activos de los hogares (casas, bicicletas, aparatos de radio, otros bienes duraderos, etc.)?		Pobreza y hambre
	¿Se han registrado cambios en la infraestructura y en el acceso de la población a los mercados (transporte, caminos, almacenamiento, servicios de comunicación, etc.)?	3	
	¿Se han registrado cambios en los activos financieros de los hogares (ahorro y deuda)?		Pobreza y hambre
	Se han registrado cambios en el acceso de la población rural a los servicios financieros (crédito, ahorro, seguros, etc.)?	3	
II. Activos humanos	¿Se han registrado cambios en el acceso de la población al agua potable?		Medio ambiente (incl. agua)
	¿Se han registrado cambios en el acceso a los servicios básicos de salud y de prevención de enfermedades?		Enfermedad
	¿Se han registrado cambios en la incidencia de la infección por el VIH?		Enfermedad
	¿Se han registrado cambios en la tasa de mortalidad materna?		Tasa de mortalidad
	¿Se han registrado cambios en el acceso a la enseñanza primaria?		Enseñanza primaria
	¿Se han registrado cambios en la matriculación de las niñas en la escuela primaria?		Enseñanza primaria
	¿Se han registrado cambios en la carga de trabajo de las mujeres y los niños?		
	¿Se han registrado cambios en la tasa de alfabetización de adultos o en el acceso a la información y los conocimientos?	1	
III. Capital social y potenciación de las personas	¿Se han registrado cambios en las organizaciones e instituciones de la población rural?	1	
	¿Se han registrado cambios en la cohesión social y la capacidad local de autoayuda de las comunidades rurales?	1	
	¿Se han registrado cambios en la igualdad de género o en las condiciones de la mujer?		Desigualdad de género
	¿Se ha sentido la población rural con una mayor capacidad de acción al tratar con las autoridades públicas locales y nacionales y los asociados en el desarrollo? (¿Interviene más decisivamente en el proceso de adopción de decisiones?)	1	
	¿Se ha sentido la población rural con una mayor capacidad de acción en el mercado? ¿Ha conseguido un mayor control del suministro de insumos y de la comercialización de sus productos?	1	
IV. Seguridad alimentaria (producción, ingresos y consumo)	¿Se han registrado cambios en el estado nutricional de los niños?		Pobreza y hambre
	¿Se han registrado cambios en la seguridad alimentaria de los hogares?		Pobreza y hambre
	¿Se han registrado cambios en la tecnología y las prácticas agrícolas?	2	
	¿Se han registrado cambios en la frecuencia de las situaciones de escasez de alimentos?		Pobreza y hambre
	¿Se han registrado cambios en la producción agrícola (superficie, rendimiento, componentes de la producción, etc.)?	2	
V. Medio ambiente y base de recursos colectivos	¿Se han registrado cambios en la situación de la base de recursos naturales (tierra, agua, bosques, pastos, pesca, etc.)?		Medio ambiente (incl. agua)
	¿Se han registrado cambios respecto de los riesgos ambientales?		Medio ambiente (incl. agua)
VI. Instituciones, políticas y marcos normativos	¿Se han registrado cambios en las instituciones financieras rurales?	3	
	¿Se han registrado cambios en las instituciones públicas y en el suministro de servicios a escala local?	1	
	¿Se han registrado cambios en las políticas nacionales o sectoriales que afectan a la población rural pobre?	1, 3	
	¿Se han registrado cambios en el marco normativo que afecta a la población rural pobre?	1, 2, 3	
	¿Se ha registrado algún otro tipo de cambio en las instituciones y las políticas?		

CUADRO SINÓPTICO DE LOS PROYECTOS

Región ^a	País	Nombre del proyecto	Fecha de aprobación de la Junta Ejecutiva	Efectiv. del préstamo	Fecha inicial de terminación	Fecha actual de terminación	Período de ejecución previsto (años)	Período revisado de ejecución (años)	Sector	Actividades principales	Costos totales del proyecto (en millones de USD)	Préstamo del FIDA (en millones de USD)
PA	Gambia	Proyecto de Financiación Rural e Iniciativas Comunitarias	Dic. 98	Jul. 99	Jun. 05	Dic. 05	6	6,5	Crédito y servicios financieros	Desarrollo de la financiación rural, apoyo a la agricultura y creación de capacidad en los <i>kafo</i> s.	11	9
PA	Senegal	Proyecto de Microempresas Rurales	Dic. 95	Ene. 97	Sep. 04	Mar. 05	6	6,5	Desarrollo rural	Promoción del desarrollo sostenible del sector de las microempresas mediante la movilización de recursos humanos, materiales y financieros.	11	7
PF	Etiopía	Programa Especial a Nivel Nacional – Fase II	Dic. 96	Feb. 99	Jun. 05	Dic. 05	6	6,5	Desarrollo agrícola	Aumento de los ingresos de las familias campesinas y de la seguridad alimentaria de los hogares a través del riego en pequeña escala respaldado por servicios agrícolas y medidas de conservación del suelo.	32	23
PI	República Democrática Popular Lao	Proyecto de Desarrollo Rural en Sayabouri Septentrional	Dic. 97	Mar. 98	Jun. 04	Dic. 04	7	7,5	Desarrollo agrícola	Desarrollo agrícola, diversificación de ingresos, infraestructura rural y fortalecimiento institucional.	10	7
PI	Viet Nam	Proyecto de Desarrollo de Ha Giang en favor de las Minorías Étnicas	Dic. 97	Abr. 98	Dic. 03	Jun. 04	6	6,5	Desarrollo rural	Infraestructura rural, desarrollo agrícola, diversificación de ingresos, desarrollo social y gestión del proyecto.	18	13
PI	Viet Nam	Proyecto de Conservación y Desarrollo de Recursos Agrícolas en la Provincia de Quang Binh	Dic. 96	Mar. 97	Sep. 02	Dic. 02	6	6,25	Desarrollo agrícola	Riego y rehabilitación de caminos rurales, desarrollo de la agricultura y la acuicultura, fijación de dunas y apoyo institucional.	18	14
PL	Paraguay	Proyecto de Crédito del Fondo de Desarrollo Campesino en la Región Oriental	Dic. 95	Dic. 96	Dic. 04	Jun. 05	6	6,5	Crédito y servicios financieros	Servicios financieros y técnicos rurales, crédito institucional y creación de capacidad.	22	10
PN	Jordania	Proyecto de Ordenación de los Recursos Agrícolas – Fase II	Dic. 95	Jul. 96	Jun. 03	Dic. 03	7	7,5	Desarrollo agrícola	Ordenación de los recursos, desarrollo agrícola, fortalecimiento de las instituciones, actividades de promoción de la mujer y coordinación y gestión del proyecto.	19	13
PN	Túnez	Proyecto de Desarrollo Agrícola Integrado en la Gobernación de Siliana	Dic. 95	Jun. 96	Dic. 04	Jun. 05	7	7,5	Desarrollo agrícola	Ordenación de los recursos, desarrollo agrícola, infraestructura rural y promoción de las mujeres y las comunidades.	42	11
Costo total											183	107

^a PA= África occidental y central; PF= África oriental y meridional; PI= Asia y el Pacífico; PL= América Latina y el Caribe; PN= Cercano Oriente y África del Norte.

REPRESENTATIVIDAD REGIONAL Y SECTORIAL DE LOS PROYECTOS EVALUADOS DESDE 2002

Representatividad regional de los proyectos evaluados

Región	Distribución porcentual de los proyectos del FIDA en curso a finales de 2004	Distribución porcentual de los proyectos evaluados en 2004
África occidental y central	19,7	22,2
África oriental y meridional	22,3	11,1
Asia y el Pacífico	20,7	33,4
América Latina y el Caribe	17,6	11,1
Norte de África y Cercano Oriente	19,7	22,2
Total	100,0	100,0

Representatividad sectorial de los proyectos evaluados

Tipo de proyecto	Distribución porcentual de todos los proyectos del FIDA 1998-2004	Distribución porcentual de los proyectos evaluados en 2004
Desarrollo rural y agrícola	65	80
Crédito y servicios financieros	11	20
Investigación, extensión y capacitación	8	-
Riego	7	-
Ganadería	5	-
Otros ^a	4	-
Total	100	100

^a Esta categoría incluye proyectos en los ámbitos de la pesca, la comercialización y el Mecanismo Flexible de Financiación.