

Signatura:	<u>EC 2006/46/W.P.2</u>
Tema:	<u>3</u>
Fecha:	<u>7 diciembre 2006</u>
Distribución:	<u>Reservada</u>
Original:	<u>Inglés</u>

**S**



Dar a los pobres de las zonas rurales  
la oportunidad de salir de la pobreza

## **Evaluación a nivel institucional de la política de financiación rural del FIDA**

### **Resumen operativo**

Junta Ejecutiva — 46º período de sesiones  
Roma, 8 de diciembre de 2006

---

**Para examen**



## **Nota para los miembros del Comité de Evaluación**

Este documento se presenta al Comité de Evaluación para su examen.

A fin de aprovechar al máximo el tiempo disponible en los períodos de sesiones del Comité de Evaluación, se invita a los miembros que deseen formular preguntas técnicas acerca del presente documento a dirigirse al funcionario del FIDA que se indica a continuación antes del período de sesiones:

**Caroline Heider**

Directora Adjunta de la Oficina de Evaluación

Tel.: (+39) 06 5459 2052

Correo electrónico: [c.heider@ifad.org](mailto:c.heider@ifad.org)

Las peticiones de información sobre el envío de la documentación del presente período de sesiones deben dirigirse a:

**Deirdre McGrenra**

Oficial encargada de los Órganos Rectores

Tel.: (+39) 06 5459 2374

Correo electrónico: [d.mcgrenra@ifad.org](mailto:d.mcgrenra@ifad.org)



# Índice

<b>Abreviaturas y siglas</b>	<b>ii</b>
<b>I. Introducción</b>	<b>1</b>
A. Evaluación de la financiación rural: panorama general, objetivos y metodología	1
B. La población rural pobre y sus necesidades de servicios financieros	1
C. La introducción de la microfinanciación en las zonas rurales no resuelve todos los problemas financieros	2
D. Los organismos de desarrollo y la financiación rural	4
E. La financiación rural en el FIDA	5
<b>II. Evaluación de la calidad de la política de financiación rural del FIDA</b>	<b>6</b>
A. Las prácticas internacionales más idóneas y la PFR	6
B. Alineación con las políticas y estrategias	8
C. Marco de orientación	8
<b>III. Resultados e impacto de los proyectos del FIDA</b>	<b>9</b>
A. Calidad general de los proyectos	9
B. Cobertura: impacto en favor de los pobres	11
<b>IV. Cuestiones relacionadas con el desempeño en el diseño y la ejecución</b>	<b>12</b>
A. Ciclo de los proyectos	12
B. Diez años de desafío en materia de diseño y ejecución	15
<b>V. Las disposiciones institucionales de apoyo a las actividades de financiación rural</b>	<b>17</b>
A. Acuerdo Constitutivo del FIDA	17
B. Recursos financieros y humanos	20
C. Gestión de los conocimientos	22
D. Innovación	22
<b>VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b>	<b>24</b>
A. Conclusiones	24
B. Recomendaciones	26
<b>Anexo</b>	
<b>Justificación, marco de evaluación y metodología</b>	<b>29</b>

## Abreviaturas y siglas

BAAsD	Banco Asiático de Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CFI	Corporación Financiera Internacional
CGAP	Grupo Consultivo de Ayuda a la Población Pobre
COSOP	documento sobre oportunidades estratégicas nacionales
ENI	evaluación a nivel institucional
FNUDC	Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización
GPP	Gerente del Programa en el País
GTZ	Organismo Alemán para la Cooperación Técnica
IC	institución cooperante
IFA	institución financiera asociada
OE	Oficina de Evaluación
ONG	organización no gubernamental
PFR	política de financiación rural
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UGP	Unidad de Gestión del Proyecto
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

## Resumen operativo

### I. Introducción

#### A. Evaluación de la financiación rural: panorama general, objetivos y metodología

1. En el presente informe se exponen las constataciones, conclusiones y recomendaciones de una evaluación a nivel institucional (ENI) de la política de financiación rural (PFR) del FIDA. La ENI se llevó a cabo a petición de la Junta Ejecutiva del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) con objeto de responder a las preocupaciones acerca de los resultados de los proyectos de financiación rural expuestas en diversas evaluaciones.
2. El objetivo de la ENI es evaluar la calidad y eficacia de la PFR como instrumento de orientación para la asistencia del FIDA en materia de financiación rural. En ella se formulan tres preguntas principales: i) ¿responde la PFR a las mejoras prácticas del sector de la financiación/microfinanciación rural y proporciona orientación práctica para las operaciones del FIDA?; ii) ¿se ha puesto en práctica la PFR?, y iii) ¿ha desplegado el FIDA los recursos, instrumentos y procesos apropiados para aplicar la PFR? La ENI abarca las operaciones de financiación rural realizadas entre 1996 y 2005, para poder comparar la calidad de los proyectos de los cinco años anteriores a la aprobación de la PFR en 2000 y la de los ejecutados durante los cinco años posteriores. Esa comparación es necesaria para determinar si la PFR ha repercutido en la selección y el diseño de los proyectos de financiación rural apoyados por el FIDA. Se examinaron a fondo proyectos en 20 países —con visitas a 10 de ellos— de todas las regiones que reciben asistencia del FIDA. Además, se realizaron exámenes teóricos de proyectos en otros ocho países. En total se analizaron 58 proyectos. Este análisis abarcó el examen de documentos del FIDA y de fuentes secundarias, así como la realización de entrevistas con interesados externos clave. Más de 30 funcionarios del FIDA participaron en entrevistas semiestructuradas y en grupos de discusión estructurados. Este análisis de las operaciones del FIDA se complementó mediante un análisis de la PFR y sus instrumentos conexos, así como de las disposiciones internas adoptadas por el FIDA para aplicar esta política<sup>1</sup>.
3. El presente informe consta de seis secciones: en la sección I se presenta el tema de la financiación rural y la evolución de las actividades del FIDA en esta esfera; en la sección II se evalúa la PFR, su grado de adecuación tanto a las prácticas internacionales más idóneas en el sector de la financiación rural como a las operaciones del FIDA, y el grado de orientación estratégica que proporciona para las operaciones de financiación rural; en la sección III se evalúa la incidencia de la PFR en los resultados de los proyectos; en la sección IV se determinan los problemas de diseño y aplicación de la PFR que dificultan el cumplimiento de sus requisitos; en la sección V se determina si el FIDA cuenta con los recursos adecuados para apoyar el logro de los objetivos de la PFR; por último, en la sección VI se formulan diversas conclusiones y recomendaciones.

#### B. La población rural pobre y sus necesidades de servicios financieros

4. Pese a su pobreza, la mayor parte de las personas pobres, incluidas las muy pobres, necesitan y utilizan activamente una serie de servicios financieros<sup>2</sup>. Sin embargo, puesto que prácticamente no existen servicios financieros destinados a los pobres, éstos suelen recurrir a proveedores de servicios inadecuados o a usureros, con gran detrimento de su propia economía y de la economía rural en general.

<sup>1</sup> Para información más detallada sobre el enfoque de la evaluación, véase el anexo I.

<sup>2</sup> Para una exposición excelente de la manera en que los pobres administran sus finanzas, véase Stuart Rutherford (2000). *The Poor and Their Money*, Nueva Delhi, Oxford University Press.

5. Los sistemas de financiación rural nunca han atendido de forma adecuada las necesidades de los pobres, sino que han favorecido a los grandes agricultores y a la agroindustria. Tradicionalmente, el crédito rural se ha concedido por conducto de bancos de propiedad estatal no sostenibles, porque pocas entidades comerciales han tenido interés o capacidad suficientes para prestar servicios a los mercados rurales. Sin embargo, las medidas de liberalización económica y de reforma del sector financiero en la mayoría de los países en desarrollo promovieron una reducción de la participación estatal directa en la economía rural, sobre todo en el sector financiero. Esta evolución condujo, en general, a un fortalecimiento de los sistemas financieros, pero no supuso una ampliación del acceso de la población rural pobre a sus servicios: en las zonas rurales la penetración de esos sistemas en el mercado es muy reducida, lo cual indica que existen grandes posibilidades de expansión y una considerable demanda insatisfecha entre los grupos-objetivo del FIDA.
6. Cuando se produjeron estos cambios en todo el mundo en desarrollo, la microfinanciación surgió como una alternativa a la financiación tradicional. La microfinanciación, que al principio se limitó a la concesión de préstamos, ha llegado a abarcar una variedad de productos y servicios financieros destinados a los pobres, desde el microahorro, los seguros y los servicios de transferencia de remesas hasta una diversidad de productos crediticios, como la concesión de préstamos para la vivienda, la educación y el consumo. Los progresos se registraron principalmente en las zonas urbanas. Sin embargo, la experiencia adquirida en materia de microfinanciación se aprovecha cada vez más para atender las necesidades financieras de la población rural pobre, aunque con resultados limitados y variables. Pueden mencionarse ejemplos en todo el mundo, como los bancos Khan y XAS en Mongolia, la Fundación Prodem en Bolivia, los grupos de autoayuda en la India y las organizaciones de ahorro y crédito comunitarias en África occidental; todas estas entidades financieras atienden en cierta medida las necesidades de la población rural pobre. Sin embargo, en la mayoría de las zonas rurales ha resultado difícil reproducir estos modelos en mayor escala. Aún así, se ha podido determinar una serie de "prácticas más idóneas" para abordar la microfinanciación urbana y rural, que proporcionan orientación a los organismos de desarrollo interesados en apoyar el establecimiento de servicios financieros en favor de los pobres.

### **C. La introducción de la microfinanciación en las zonas rurales no resuelve todos los problemas financieros**

7. Las distancias, la baja densidad demográfica y el riesgo crediticio son los principales obstáculos para la prestación de servicios financieros sostenibles en favor de los pobres. Los altos costos de transacción se combinan con la falta de mecanismos de control del riesgo capaces de responder a las características de los entornos rurales, que están expuestos a frecuentes conmociones económicas exógenas, a desastres naturales, a pérdidas de cosechas y a otros riesgos covariantes. En lo que se refiere a los hogares, los mecanismos tradicionales de prestación de servicios financieros tropiezan con diversos obstáculos, como la escasa fiabilidad de la información relativa a los prestatarios, la falta de garantías prendarias y los ciclos estacionales de los ingresos y de la demanda crediticia. A estos problemas se añade la existencia de entornos de políticas jurídicos y reglamentarios poco favorables. Por todas estas razones, en la mayoría de las zonas rurales la penetración de los servicios financieros en favor de los pobres suele ser inferior al 10%<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Grupo Consultivo de Ayuda a la Población Pobre (CGAP) y FIDA (2005). *Emerging lessons in agricultural microfinance. Selected case studies*, diciembre de 2005.

8. En el gráfico 1 se presenta una visión simplificada de la penetración de los servicios financieros en favor de los pobres en la mayoría de los mercados rurales. En las zonas con mayor densidad demográfica se ha elaborado una variedad de enfoques sostenibles de la financiación rural: desde la prestación de servicios por ONG hasta las actividades de bancos comerciales impulsados por la tecnología. En las zonas de menor densidad demográfica la penetración disminuye y se observa una correlación muy estrecha con la infraestructura de transporte. Incluso dentro de cada zona, para ser sostenibles, la mayoría de las instituciones tienen que prestar servicios a clientes con diversos niveles de ingresos y son muy pocas las instituciones financieras con servicios destinados únicamente a los pobres. Fuera de la distinción entre zonas rurales y zonas urbanas, no existen criterios muy firmes acerca de la manera de prestar servicios financieros sostenibles y resulta decepcionante comprobar que los enfoques que son eficaces en algunas zonas fracasan en otras.

**Recuadro 1. Diez características de las instituciones que prestan servicios financieros eficaces a los pobres de las zonas rurales**

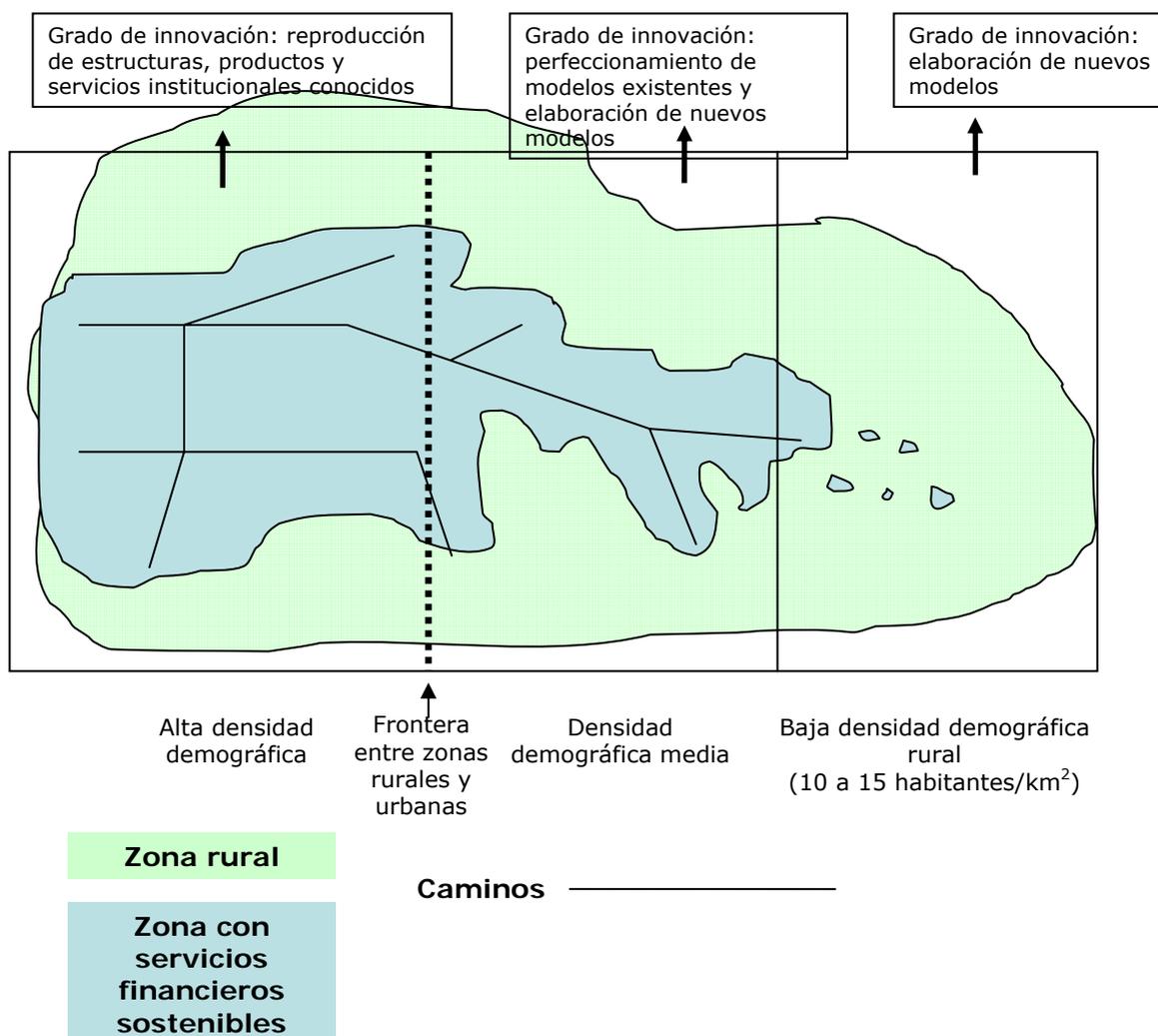
- Reembolso de los préstamos no vinculado a su utilización
- Concesión de los préstamos basada en el perfil del cliente y en la aplicación de criterios crediticios sólidos
- Existencia de mecanismos de ahorro
- Diversificación del riesgo de la cartera
- Adaptación de los préstamos a los ciclos de los ingresos de los hogares
- Relaciones contractuales entre los agricultores y los compradores de sus productos
- Estrategias para reducir los costos de transacción
- Recurso a organizaciones de afiliación (por ejemplo, cooperativas de productores)
- Utilización de seguros indizados por zonas, cuando proceda
- Exclusión de las interferencias políticas en la gestión financiera

*Robert Peck Christen y Doug Pearce, Managing risk and designing products for agricultural microfinance Features of an emerging model, CGAP v FIDA. 2005.*

9. Sin embargo, en los últimos años los organismos de desarrollo han aprendido mucho acerca de los modelos eficientes para la prestación de servicios financieros en favor de los pobres en determinados mercados. Se han determinado algunos factores generales de éxito: en primer lugar, para entender los riesgos y las condiciones del mercado, los servicios deben prestarse cerca de los mercados, y, en segundo lugar, los proveedores deben tener sistemas de transacción eficientes (por ejemplo, servicios bancarios móviles, servicios bancarios mediante teléfonos móviles, tecnologías PalmPilot o modelos de autogestión como los grupos de autoayuda). Además de estos factores generales, hay 10 características de las entidades que prestan servicios financieros eficaces a la población rural pobre, cuya importancia varía según los tipos de instituciones y mercados<sup>4</sup> (recuadro 1).

<sup>4</sup> Peck Christen, Robert y Douglas Pearce (2005). "Managing Risk and Designing Products for Agricultural Microfinance: Features of an Emerging Model", CGAP Occasional Paper, N.º 11. CGAP, 2005.

**Gráfico 1. Los servicios destinados a la población rural y la frontera de la financiación rural**



#### D. Los organismos de desarrollo y la financiación rural

10. Hasta mediados de los años ochenta, muchos organismos de desarrollo contribuyeron al fomento de la producción agrícola mediante programas de crédito subvencionado. La gestión de los fondos estaba a cargo de personal local de los proyectos, de gobiernos o de bancos estatales. Mediante este enfoque rara vez se logró establecer servicios o reducir la pobreza de manera sostenible y, en los años noventa, fue reemplazado en gran medida por proyectos de crédito de orientación comercial, financiados por los gobiernos y gestionados por bancos de desarrollo estatales o por bancos comerciales<sup>5</sup>. Los programas se centraban casi siempre en poblaciones muy determinadas, con condiciones restrictivas para la utilización del crédito. La mayor parte de los programas no cubría los costos o no hacía hincapié en la recuperación de los préstamos, lo cual reforzaba la tendencia arraigada a incumplir los pagos.
11. Más recientemente, los organismos han adoptado las prácticas más idóneas en materia de microfinanciación para sus proyectos de financiación rural, en muchos casos mediante un enfoque de desarrollo del "sector financiero", que consiste en ejecutar una variedad de intervenciones —desde el apoyo institucional hasta la

<sup>5</sup> Los bancos comerciales se encargaban de los servicios de caja, mientras que los gobiernos y los bancos estatales asumían los riesgos crediticios y definían los requisitos para la concesión de los préstamos.

reforma de la reglamentación—, centrándose en cuestiones del macronivel, mesonivel y el micronivel (véase el recuadro 2, pág. 7). Este enfoque se suele aplicar para tratar de integrar los servicios financieros destinados a los pobres en el sector financiero formal. Diversos organismos aplican este enfoque de desarrollo sectorial<sup>6</sup>, y algunos de ellos asumen compromisos considerables en materia de financiación rural, si bien ninguno está tan especializado en ese sector como el FIDA, según se explica en los párrafos siguientes.

## E. La financiación rural en el FIDA

12. El FIDA es un organismo pionero en la esfera de la microfinanciación rural y actualmente tal vez sea el que más contribuye a la financiación rural en el contexto de la reducción de la pobreza: entre 1996 y 2005 concedió préstamos destinados a la financiación rural por una cuantía total de USD 821 millones. Esta suma representa más del 27% de la cuantía total de los préstamos del Fondo, a lo que se añaden USD 912 millones aportados por cofinanciadores de sus préstamos. Del total de préstamos aprobados durante ese período, 194 (el 70%) tenían componentes de financiación rural. Sin embargo, si se comparan los primeros cinco años de dicho período con los cinco años siguientes, se observa una disminución tanto del número total de préstamos como del total de recursos aprobados (cuadro 1). Además de sus préstamos, el FIDA también concede donaciones de asistencia técnica (DAT). Entre 1996 y 2005 se aprobaron donaciones por una cuantía total de USD 21,5 millones destinadas a actividades de financiación rural a nivel mundial, regional y de proyecto. Esta suma representa el 3,3% del valor total de los préstamos concedidos durante ese período para actividades de financiación rural. La cuantía de las donaciones varió desde USD 10 000 para la realización de talleres hasta USD 1,8 millones para apoyar el Grupo Consultivo de Ayuda a la Población Pobre (CGAP).

**Cuadro 1. Asignaciones de recursos del FIDA para financiación rural, por región y período**  
(Cuantía de los préstamos en millones de USD)

Divisiones	Número de proyectos	1996-2000 Cuantía de los préstamos para financiación rural	Porcentaje del total	Número de proyectos	2001-2005 Cuantía de los préstamos para financiación rural	Porcentaje del total	Número de proyectos	1996-2005 Cuantía de los préstamos para financiación rural	Porcentaje del total
PA	19	55,3	11,7	18	25,6	7,3	37	80,8	9,8
PF	15	45,2	9,6	13	77,4	22,1	28	122,5	14,9
PI	30	185,9	39,5	25	154,4	44,0	55	340,3	41,4
PL	22	75,3	16,0	9	16,9	4,8	31	92,2	11,2
PN	21	109,4	23,2	22	76,6	21,8	43	186,0	22,6
<b>Total</b>	<b>107</b>	<b>471,0</b>	<b>100,0</b>	<b>87</b>	<b>350,9</b>	<b>100,0</b>	<b>194</b>	<b>821,8</b>	<b>100,0</b>

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 y Europa Central y Oriental y Estados de reciente independencia.  
Nota: No se incluye la financiación adicional aportada por cofinanciadores

<sup>6</sup> Las consultas abarcaron al Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Asiático de Desarrollo (BASD), la Corporación Financiera Internacional (CFI), la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización (FNUDC). También se consultó con el CGAP. Estos organismos no facilitaron datos específicos relativos a la financiación rural.

13. Con la aprobación de la PFR en 2000 se estableció un marco normativo que reforzó aún más el compromiso del FIDA en materia de financiación rural. El objetivo de esta política consiste en prestar apoyo a los sistemas de financiación rural a fin de mejorar el acceso de los pobres a servicios financieros sostenibles. Se centra en cuatro desafíos importantes: aumentar la sostenibilidad de las instituciones financieras asociadas (IFA) y su implantación entre los pobres; garantizar una participación general y de base amplia de los interesados directos; apoyar la diferenciación del sector de la financiación rural (que en la ENI se denomina "diversificación sectorial" y abarca la diversificación de los proveedores de servicios y de los servicios y productos), y promover entornos reglamentarios propicios. Tras la aprobación de la PFR, el FIDA elaboró el documento "Instrumentos de decisión en la financiación rural", que proporciona orientación práctica y facilita criterios de interpretación de la PFR, así como un plan de acción sobre financiación rural para dar seguimiento al examen *inter pares* de donantes dirigido por el CGAP y una gran variedad de instrumentos para el diseño y la ejecución de los proyectos. La financiación rural también se ha incorporado en las estrategias regionales de las distintas divisiones.

## II. Evaluación de la calidad de la política de financiación rural del FIDA

14. A fin de evaluar la calidad de la PFR y de los instrumentos elaborados para asegurar su aplicación, se formularon tres preguntas: i) ¿responde la PFR a las prácticas internacionales más idóneas en materia de microfinanciación?<sup>7</sup>; ii) ¿está en consonancia la PFR con otras políticas operacionales del FIDA?, y iii) ¿proporciona la PFR un marco de orientación para las operaciones que establezca un equilibrio entre la flexibilidad de las opciones programáticas y el establecimiento de las prescripciones normativas?

### A. Las prácticas internacionales más idóneas y la PFR

15. A continuación se señalan los rasgos característicos de las prácticas más idóneas en materia de microfinanciación:
- Aplicación de un enfoque de desarrollo sectorial (párrafo 11) que promueva intervenciones estratégicas basadas en una comprensión adecuada de las necesidades de desarrollo en el macronivel, el mesonivel y el micronivel (recuadro 2). La PFR satisface en cierta medida este requisito: prevé intervenciones en múltiples niveles, centradas, por ejemplo, en los interesados directos y en las instituciones (incluida su sostenibilidad, cobertura y diversificación), así como en el macronivel o en el nivel normativo. Sin embargo, al carecer de un marco analítico (como el del CGAP, recuadro 2), no dedica suficiente atención a las cuestiones del mesonivel. Tampoco introduce el marco analítico que el FIDA habría necesitado para garantizar una selección adecuada de los puntos de penetración de sus actividades de asistencia.
  - Establecimiento de instituciones sostenibles impulsadas por la demanda que reciben asistencia técnica a largo plazo financiada mediante donaciones cuantiosas. La PFR se centra en el apoyo a la prestación de servicios financieros sostenibles o en conseguir la sostenibilidad financiera de sus proveedores, pero es menos clara en lo que se refiere a la prestación de asistencia técnica.

<sup>7</sup> Las prácticas más idóneas en materia de microfinanciación no siempre coinciden con las prácticas más idóneas en materia de microfinanciación rural. Se señalan los casos en que existen diferencias importantes.

- Prestación de una variedad de servicios financieros apropiados y sostenibles — crédito, ahorro, seguros, arrendamiento financiero, vivienda, servicios de transferencias de remesas— concebidos para llegar a un número significativo de pobres y focalizados con frecuencia en las mujeres<sup>8</sup>. La PFR tiene por objeto prestar apoyo a la diversificación de los servicios financieros rurales, con inclusión de los tipos de productos y servicios ofrecidos. Sin embargo, sus disposiciones no son tan claras en lo que se refiere al establecimiento de metas para ampliar la cobertura centrándose específicamente en la población rural pobre. Tampoco se fijan metas para acelerar la expansión como las que suelen establecer los otros organismos internacionales de desarrollo. En la PFR no se hace particular hincapié en las cuestiones de género.
- Fomento de servicios impulsados por la demanda que no estén vinculados a determinada utilización del crédito o a un sector concreto de la población ni se centren específicamente en ellos. En la PFR se hace referencia a la necesidad de ofrecer servicios impulsados por la demanda como parte del desafío de lograr la sostenibilidad de las IFA. Además, se introduce la idea de una participación más genérica de los interesados directos en el diseño y la ejecución de los proyectos. Este enfoque participativo se incluyó entre los cuatro desafíos señalados en la PFR. Sin embargo, en el caso de los proyectos de financiación rural esos enfoques participativos no siempre permiten obtener la información necesaria sobre la demanda de mercado. Por el contrario, parecen sugerir que los clientes de las instituciones que prestan servicios financieros rurales deben participar en su gestión. Esto sólo es así en el caso de instituciones de propiedad de los usuarios y que se administran de manera participativa. Cuando se trata de instituciones comerciales esa participación no es viable y puede resultar perjudicial para su funcionamiento, con el consiguiente deterioro de la calidad de los servicios financieros prestados a la población rural.
- La existencia de un régimen reglamentario que promueva la aplicación de reglamentos apropiados en favor de los pobres, la libre fijación de los tipos de interés y una supervisión cautelara y transparente. En la PFR se prevé que el programa de asistencia del FIDA abarque también estos aspectos.

**Recuadro 2. Desarrollo del sector financiero en favor de los pobres: marco de prácticas más idóneas en el macronivel, el mesonivel y el micronivel**

Un marco que abarca el macronivel, el mesonivel y el micronivel permite evaluar de manera holística un sector financiero tratando de comprender los desafíos, las limitaciones y las oportunidades que se plantean en cada uno de estos niveles. Mediante este enfoque los donantes determinan la mejor manera de prestar apoyo al desarrollo del sector financiero en favor de los pobres mediante la definición de intervenciones estratégicas acordes con sus recursos.

Las consideraciones relativas al **macronivel** se refieren a las condiciones macroeconómicas, las políticas gubernamentales que inciden en el desarrollo empresarial de los sectores privado y público. Se presta especial atención tanto a los regímenes de reglamentación y supervisión que afectan al sector financiero como a las políticas económicas y jurídicas generales.

Las consideraciones relativas al **mesonivel** se centran en una variedad de agentes que influyen en el estado del sector financiero. Entre ellos figuran los proveedores de capital, las oficinas de crédito, las empresas de información y tecnología, los sistemas de compensación de pagos entre asociaciones sectoriales, etc., así como las organizaciones que contribuyen a facilitar las actividades minoristas del sector financiero o les prestan apoyo.

Las consideraciones relativas al **micronivel** se refieren a una variedad de instituciones financieras minoristas, desde bancos y cooperativas hasta grupos de autoayuda. También se incluyen las compañías de seguros, los prestamistas privados que no pertenecen al sector financiero y las empresas de arrendamiento financiero. En las consideraciones relativas al micronivel también se presta especial atención a las condiciones y tendencias de los mercados minoristas.

*Building Inclusive Financial Systems: Donor Guidelines on Good Practices in Microfinance*, CGAP, diciembre de 2004.

<sup>8</sup> Por productos y servicios "apropiados y en favor de los pobres" se entienden los que proporcionan beneficios a la población pobre o los que contribuyen a incrementar los ingresos o el valor de los activos de los hogares. Es preciso velar, entre otras cosas, por que los productos crediticios, por ejemplo, no representen una sobrecarga innecesaria para los pobres endeudados y por que los productos de ahorro rindan intereses positivos.

## **B. Alineación con las políticas y estrategias**

16. En la ENI se llevó a cabo una comparación de la PFR con las principales políticas y estrategias del FIDA a fin de determinar si los principios establecidos en la PFR también estaban presentes en otras políticas y estrategias importantes del Fondo. Se comprobó que había una estricta alineación de la PFR con el Marco Estratégico del FIDA, así como con sus políticas de desarrollo del sector privado y de fomento de las empresas rurales. Sin embargo, en la PFR no se integran plenamente las cuestiones de género, tal como se prevé en el plan de acción sobre género, ni se hace tampoco referencia a la necesidad de garantizar la sostenibilidad ambiental (lo cual tal vez se explique por el hecho de que el FIDA carece de una política explícita en materia de medio ambiente).
17. El plan de acción sobre financiación rural y los instrumentos de decisión en la financiación rural (párrafo 13) compensan parcialmente las deficiencias de la PFR señaladas en el párrafo 15 y, por consiguiente, refuerzan su alineación con las prácticas internacionales más idóneas en esa materia. Sin embargo, los instrumentos de decisión mencionados no tienen la fuerza normativa de una política, lo cual limita su influencia. Por otra parte, la eficacia de estos mecanismos de apoyo podría ser mayor si se aplicase un marco más sistemático para analizar el sector financiero (por ejemplo, el marco analítico de prácticas más idóneas que utiliza el CGAP, descrito en el recuadro 2) y para evaluar los proyectos de financiación rural en ese contexto (¿se tienen en cuenta en los proyectos financiados por el FIDA las cuestiones clave en materia de desarrollo sectorial, y se abordan de una manera sistemática y en el orden adecuado?).
18. Salvo en el caso de la División de África Occidental y Central (PA), que cuenta con una estrategia específica en materia de financiación rural, las estrategias regionales contienen pocas orientaciones o ideas concretas acerca de las modalidades de la financiación rural en el contexto regional. En estas estrategias no se presenta un análisis de las cuestiones relativas a la financiación rural propias de cada región ni se indica la manera de aplicar los principios establecidos en la PFR; tampoco se establece una relación entre la financiación rural y las actividades o los objetivos estratégicos regionales. En algunas estrategias regionales el tema de la financiación rural se aborda de una manera tan somera que la aportación resulta nula. En cambio, las metas concretas en materia de financiación rural que ha establecido la División de África Occidental y Central han permitido concentrar sus intereses y actividades y fomentar el cumplimiento de la PFR. La mayoría de los documentos sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP) también adolece de ese tipo de defectos (análisis insuficiente de las cuestiones sectoriales, ausencia de objetivos específicos en materia de financiación rural e inadecuada integración de la financiación rural en las estrategias nacionales del FIDA), si bien últimamente se observan algunos progresos (Benin, China y Zambia).

## **C. Marco de orientación**

19. Desde el punto de vista de la orientación estratégica, la PFR presenta limitaciones aunque tampoco es totalmente inadecuada. Sus principales defectos son los siguientes: i) proporciona escasa orientación sobre la manera en que han de fijarse las prioridades para la asistencia del FIDA en un marco sectorial de financiación rural; por el contrario, se asigna igual importancia a los cuatro desafíos y no se propone un marco analítico para determinar cómo han de establecerse las prioridades en el caso concreto de cada país; ii) hay varios conceptos financieros fundamentales que no se exponen con suficiente claridad y eso crea una ambigüedad que se presta a errores de interpretación, inclusive con respecto a la utilización de las líneas de crédito, el conocimiento de las necesidades financieras de la población rural y los medios de satisfacerlas de una manera sostenible, y iii) no se definen con claridad las normas relativas a los resultados de las IFA ni sus mecanismos de aplicación. Además, la PFR no incluye un cálculo de sus costos de

aplicación (esta cuestión se analiza más a fondo en el párrafo 51) ni prevé una retroadaptación, es decir, la adopción de este diseño en los proyectos ya aprobados para que respondan a los criterios establecidos en la PFR.

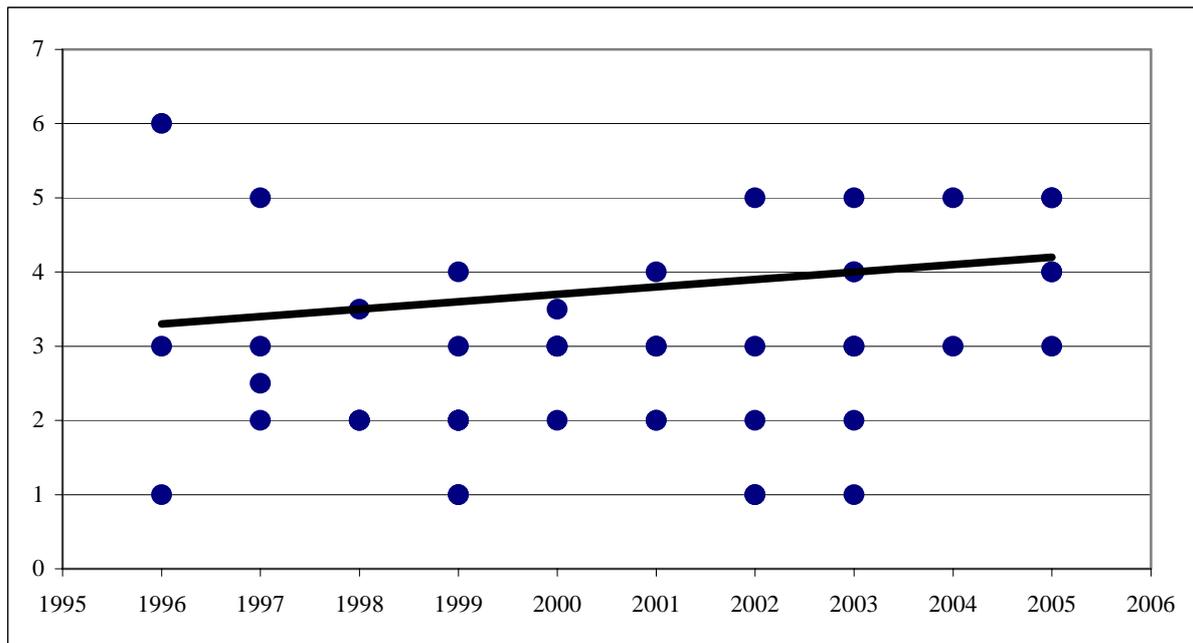
**Resumen: evaluación de la calidad de la PFR.** La PFR está en consonancia con las prácticas más idóneas en una serie de esferas importantes, como la sostenibilidad de las instituciones financieras y la contribución a la diversificación del sector financiero (instituciones y servicios/productos). En cuanto a la cobertura, la PFR se centra en la población rural pobre, pero no hace hincapié en el objetivo de lograr una expansión en gran escala. Al adoptar un enfoque genérico centrado en la participación de los pobres en el diseño y la ejecución de los proyectos, distrae la atención con respecto a la cuestión más importante del diseño y el suministro de servicios y productos que satisfagan sus necesidades. El espíritu de la PFR se refleja en las políticas y estrategias institucionales del FIDA. En principio, la PFR proporciona un marco de orientación para las operaciones, pero en algunas esferas deja un margen para la interpretación que, como se indica en la sección III, ha dado lugar al incumplimiento de los principios de las PFR (tanto en los proyectos de préstamo en curso como en los de reciente aprobación), con el consiguiente detrimento de los resultados.

### III. Resultados e impacto de los proyectos del FIDA

20. Para determinar la influencia de la PFR en los proyectos de financiación rural apoyados por el FIDA, en la ENI se efectuó una comparación de la calidad de los proyectos de financiación rural aprobados durante los cinco años anteriores a la aprobación de la PFR con la de los aprobados en los cinco años posteriores. La calidad de los proyectos se definió como el grado en que éstos responden a los desafíos enunciados en la PFR y los resultados conseguidos. Uno de los desafíos, (sostenibilidad y cobertura) se subdividió en dos, lo cual dio lugar a la definición de los siguientes criterios relativos a los resultados: i) el grado de sostenibilidad logrado por la PFR; ii) el grado de importancia de la participación de los interesados directos; iii) el grado de diversificación del sector financiero; iv) el grado de influencia en el marco normativo mediante el establecimiento de un diálogo sobre políticas apropiado, y v) el grado de prestación de servicios a la población rural pobre (impacto de cobertura).

#### A. Calidad general de los proyectos

21. Si bien en los proyectos se asumen cada vez más los desafíos enunciados en la PFR, los resultados generales distan de ser satisfactorios. En el gráfico 2 se indica una línea de tendencia positiva en la calidad de los proyectos durante todo el período abarcado por la evaluación. Sin embargo, partiendo de una base baja, la tendencia de los resultados obtuvo una calificación de 2,7 al cabo de los primeros cinco años (1996-2000), lo cual indica que, en conjunto, los proyectos no respondieron a los desafíos enunciados en la PFR. Con respecto al segundo período (2001-2005), los proyectos obtuvieron una calificación de 3,2 en 2005, lo cual muestra que los resultados positivos sólo compensaron de una manera marginal los negativos. Esta tendencia positiva comenzó inmediatamente antes de la aprobación de la PFR, lo que sugiere que la mayor importancia que se asignó a la financiación rural en la organización cuando se estaba formulando la política repercutió positivamente en los proyectos. En el gráfico 2 también se observa que en algunos de los primeros proyectos (Filipinas y Venezuela) se adoptaron prácticas idóneas mucho antes de que éstas se expusieran en la PFR. El número de proyectos con buenos resultados (calificación 5 o superior) aumentó de 2 antes de la aprobación de la PFR, y a 5 después de su aprobación (Bangladesh [2 proyectos], Benin, China y Uganda).

**Gráfico 2. Calificación de los proyectos de financiación rural**

**Número de proyectos calificados por año: 50**

Nota: Se aplica una escala de seis niveles: i) muy alejado de los objetivos de la PFR; ii) alejado de los objetivos de la PFR; iii) apoyo nulo al logro de los objetivos de la PFR; iv) algún apoyo al logro de los objetivos de la PFR; v) apoyo apropiado a los objetivos de la PFR, y vi) apoyo importante a los objetivos de la PFR.

22. Si bien en los proyectos se asumieron cada vez más los desafíos enunciados en la PFR, con el consiguiente aumento progresivo de su calidad, los resultados fueron desiguales en lo que se refiere a los distintos desafíos:

- **Sostenibilidad.** Sólo el 24% de las IFA alcanzó la autosuficiencia financiera con arreglo a lo dispuesto en la PFR y se prevé que próximamente otro 6% logre ese objetivo. Sin embargo, aunque en términos absolutos resultan decepcionantes, estas constataciones son similares a las indicadas en el caso de los proyectos de microfinanciación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en los que sólo el 22% de las IFA eran sostenibles<sup>9</sup> a pesar de que actuaban en zonas urbanas y periurbanas donde debería ser más fácil lograr la sostenibilidad que en las zonas rurales, menos pobladas. Se prevé que las IFA facilitarán más información financiera, lo cual permitirá ampliar la base de datos para el seguimiento de la sostenibilidad y mejorar sus resultados en esta esfera.
- **El grado de participación de los interesados directos** no varió en general en lo que se refiere al diseño, la ejecución y el seguimiento de las actividades de los proyectos. Normalmente, los pobres participan en todas estas etapas de los proyectos, pero sobre todo en la etapa de diseño. Sin embargo, en la práctica su participación se limitó, por lo general, a la intervención en grupos de debate que se reunieron una sola vez. Por el contrario, se echó en falta, en general, un análisis serio de las necesidades financieras de la población pobre. Se observó un aumento de la participación de otros interesados directos, en particular los gobiernos y las IFA.
- **Diversificación.** En la cartera de proyectos de financiación rural del FIDA se registró una tendencia positiva hacia la promoción de una mayor variedad de productos y servicios financieros. Se observó un ligero incremento en el crédito para microempresas rurales no agrícolas y en una variedad de otros productos,

<sup>9</sup> Rosenber, Rich, Review of UNDP Microfinance Portfolio, abril de 2005. Puede consultarse en: <http://www.microfinancegateway.org/content/article/detail/30203>.

como ahorro, seguros y servicios de transferencia de remesas. También hubo una leve pero clara disminución de las actividades de los bancos estatales con el consiguiente incremento de las actividades de un número cada vez mayor de otros proveedores en condiciones de prestar servicios financieros más accesibles a la población rural, desde organizaciones de propiedad comunitaria y de autoayuda hasta bancos comerciales.

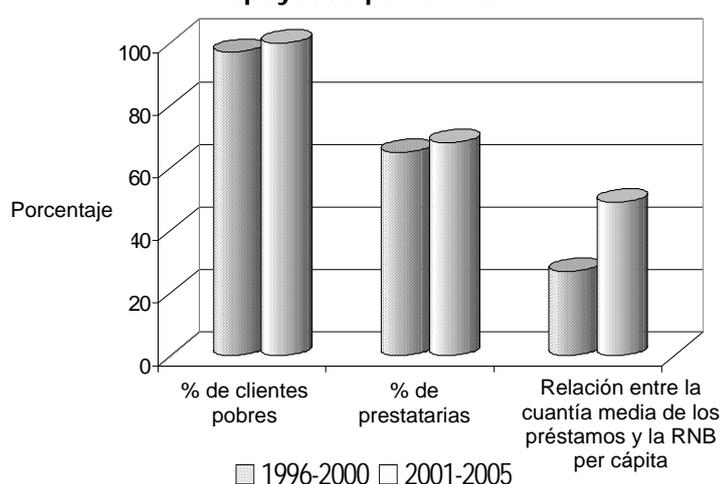
- **Promoción de marcos reglamentarios.** En las intervenciones de desarrollo resulta particularmente difícil el seguimiento y evaluación del impacto del diálogo sobre políticas y de sus resultados, ya que esas intervenciones están muy expuestas a factores exógenos (por ejemplo, cambios de los funcionarios públicos, de las prioridades, etc.) y tampoco es fácil efectuar mediciones. Sin embargo, la ENI permitió comprobar que, si bien el número de actividades relacionadas con políticas se mantuvo invariable, mejoró la calidad de algunas intervenciones, en particular, cuando el FIDA estableció asociaciones con interesados directos regionales o locales.

## B. Cobertura: impacto en favor de los pobres

23. Teniendo en cuenta la escasez de los datos de referencia y de otros datos de autoevaluación (párrafo 33), la realización de una evaluación completa del impacto en los hogares habría supuesto un incremento considerable del costo de la ENI sin aportar necesariamente una comprensión más adecuada del impacto. Por esta razón, la Oficina de Evaluación (OE) decidió aplicar un enfoque menos ambicioso pero más eficaz en función de los costos y basarse en los siguientes indicadores sustitutos que suelen utilizarse en el sector de la microfinanciación: i) la relación entre la cuantía media de los préstamos y la renta nacional bruta (RNB) per cápita<sup>10</sup>, que mide la pobreza de los prestatarios (grado de pobreza), y ii) el número de mujeres a las que se prestan servicios, que es un indicador sustitutivo de la naturaleza del impacto (es decir, por lo general, las mujeres tienden más a reinvertir el producto de las actividades generadoras de ingresos en el aumento de los activos de los hogares y en actividades empresariales). La determinación de los resultados de los proyectos en función de estos indicadores se complementó mediante evaluaciones del equipo de la ENI basadas en diversas fuentes, con inclusión del diseño de los proyectos, encuestas a los clientes, estudios secundarios, datos facilitados por las IFA y grupos de debate<sup>11</sup>.

24. En la ENI se comprobó que, tanto antes como después de la aprobación de la PFR (gráfico 3) el FIDA llegaba a la población pobre, aunque los más pobres de entre los pobres sólo representaban menos del 10% de los beneficiarios.

**Gráfico 3. Alcance en relación con la pobreza de las IFA apoyadas por el FIDA**



<sup>10</sup> La fórmula para calcular la relación entre la cuantía media de los préstamos (por prestatario) y la renta nacional bruta media consiste en dividir la cuantía media (por prestatario) de los préstamos de las instituciones por la renta nacional bruta del país en el que esté establecida la institución prestamista. En el sitio [www.mixmbb.org](http://www.mixmbb.org) figuran definiciones más detalladas y cifras de referencia mundiales actualizadas.

<sup>11</sup> En la PFR no se distingue entre categorías de pobres; en el sector de la microfinanciación suele distinguirse entre: población pobre productiva (con algunos activos que le permiten generar medios de vida) y los más pobres de entre los pobres (con pocos medios de producción).

Esta cobertura está en consonancia con las prácticas más idóneas del sector de la microfinanciación, en las que se reconoce la posibilidad de que el microcrédito no beneficie a los más pobres. En la ENI también se observó que entre 2001 y 2005 el 60% de los clientes de las IFA eran mujeres, lo que representaba un ligero incremento con respecto al período comprendido entre 1996 y 2001. Este porcentaje es superior al promedio mundial de las instituciones de microfinanciación (IMF) con clientes de ingresos medios a bajos (57%), pero se sitúa por debajo del promedio (87%) que registran las IMF que prestan servicios únicamente a clientes de ingresos bajos. Con respecto al indicador basado en la RNB, el porcentaje correspondiente a las IFA apoyadas por el FIDA es superior al de las IMF que prestan servicios a personas de bajos ingresos, pero se sitúa por debajo del correspondiente a las IMF cuya clientela está compuesta por clientes de ingresos medios a bajos (FIDA: 49%; IMF con clientelas de bajos ingresos: 25%; IMF con clientela mixta: 64%)<sup>12</sup>. Esta variación se atribuye al hecho de que los proveedores de servicios financieros con los que colabora el FIDA están más consolidados y atienden a una clientela con niveles de ingresos más diversificados<sup>13</sup>.

**Resumen: resultados e impacto.** La calidad de los proyectos, medida por su capacidad de respuesta a los desafíos enunciados en la PFR, mejoró en forma continua durante todo el período abarcado por la evaluación. Sin embargo, aún no satisface todas las normas establecidas en la PFR. Los resultados de la labor con las IFA mejoraron (el 24% de las IFA alcanzaron la sostenibilidad y se hicieron progresos en la diversificación tanto de los proveedores de servicios como de los tipos de productos y servicios). No se registraron cambios en cuanto a la participación de los interesados directos, lo cual puede explicarse en parte por la formulación ambigua de este desafío (párrafo 15), que hace referencia a una participación genérica, en lugar de centrarse en los servicios financieros impulsados por la demanda y en favor de los pobres. Resultó más difícil determinar los resultados en materia de políticas y marcos reglamentarios, en parte porque estas actividades, no incluidas en la asignación de recursos, a menudo no quedan registradas, aunque en algunos casos se observó un mejoramiento de la calidad de las interacciones relacionadas con las políticas. Las actividades de las IFA apoyadas por el FIDA están dirigidas específicamente a la población pobre, si bien la clientela de estas instituciones está cada vez más integrada por personas pobres y no pobres (lo cual favorece el logro de la sostenibilidad de esas instituciones) y las mujeres representan el 60% de los destinatarios de sus servicios.

## IV. Cuestiones relacionadas con el desempeño en el diseño y la ejecución

25. El diseño y la ejecución son fundamentales para garantizar tanto la aplicación adecuada de la PFR mediante proyectos de financiación rural como el logro de los resultados previstos. En la presente sección de la ENI se resumen las cuestiones examinadas en relación con el ciclo de los proyectos del FIDA en general y se formulan observaciones sobre cuestiones relativas al diseño y la ejecución basadas en el análisis de 58 proyectos de financiación rural incluidos en la muestra estudiada por la ENI. Se trata de determinar los factores que explican los resultados expuestos en la sección III *supra*.

### A. Ciclo de los proyectos Diseño de los proyectos

26. Los responsables de la calidad de los proyectos son los gerentes de los programas en los países (GPP), los directores de las divisiones y los prestatarios. Cada división organiza de manera diferente el proceso de elaboración de los proyectos, en el que intervienen tanto los GPP como los directores, y hay pocas consultas con otros GPP

<sup>12</sup> Los datos comparativos proceden de MicroBanking Bulletin 11 (MBB) (2005) disponible en el sitio <http://www.mixmbb.org/en/index.html>. En los gráficos del MBB 11, disponibles en el sitio [http://www.mixmbb.org/en/mbb\\_issues/11/Online%20Tables/2003%20MFI%20Benchmarks.xls#OutAvg](http://www.mixmbb.org/en/mbb_issues/11/Online%20Tables/2003%20MFI%20Benchmarks.xls#OutAvg), figuran las cifras detalladas. Se presentan cifras a partir de 2003, basadas en una muestra mundial de 91 instituciones.

<sup>13</sup> Las cifras proceden del MicroBanking Bulletin 11, disponible en el sitio [www.themixmarket.org](http://www.themixmarket.org).

homólogos; este proceso también abarca algunas consultas con otros GPP. En la etapa de iniciación se crea un equipo de elaboración del proyecto, cuya contribución es importante, aunque de calidad variable según la capacidad de sus integrantes. En general, el proceso y la calidad del diseño dependen del grado de conocimientos técnicos tanto de los GPP como del experto en financiación rural de la División de Asesoramiento Técnico (PT), que no siempre puede contribuir a la labor del equipo de elaboración del proyecto. El número y la dedicación de los especialistas en financiación rural que participan en el diseño de los proyectos apoyados por el FIDA son más reducidos que en otras organizaciones de desarrollo que actúan en la misma esfera (párrafo 52).

27. El informe inicial es el primer producto oficial de la etapa de diseño y su finalidad consiste en definir el tipo de asistencia que se necesita y preparar un esquema conceptual de los proyectos (en el que se indique, por ejemplo, si es necesario incluir un componente financiero). La siguiente etapa es la de formulación, en la que se describen a grandes rasgos los detalles de los proyectos

Informe de iniciación	USD 40 000 a 60 000
Formulación	USD 140 000 a 160 000
Preevaluación <i>ex ante</i>	USD 60 000 a 80 000
Evaluación <i>ex ante</i>	USD 60 000 a 80 000
Negociación del préstamo	USD 15 000

*Fuente: Engelhardt, Achim, Progress Report Review of Quality Enhancement Process in IFAD's Loan Project Cycle, informe preparado para el FIDA, segundo borrador, mayo de 2006.*

(por ejemplo, qué tipo de componente de financiación deben incluir y quiénes han de participar, a qué mercados se desea llegar, etc.). A continuación se lleva a cabo la evaluación *ex ante*, en la que se definen los aspectos clave de los proyectos, aunque, por la necesidad de mantener cierta flexibilidad debido a la larga duración de los procesos de aprobación y puesta en marcha, los encargados del diseño a menudo no pueden definir con precisión algunos elementos clave de los proyectos de financiación rural, como la selección de las IFA y la fijación de objetivos en materia de resultados. La PT lleva a cabo exámenes técnicos para evaluar los proyectos en función del grado de cumplimiento de la PFR en esta etapa; sin embargo, pese a la alta calidad de estos informes, en el 50% de los casos no se tiene en cuenta sus recomendaciones. Esto puede explicarse por el hecho de que los exámenes técnicos se realizan en una etapa tardía del proceso, cuando la modificación del diseño podría retrasar la aprobación de los proyectos por la Junta Ejecutiva, por el carácter no vinculante de estos exámenes, que limitan su influencia en el diseño, y por los considerables costos "irrecuperables" relacionados con el diseño de los proyectos en la etapa de la evaluación *ex ante* (recuadro 3).

28. En las etapas finales del proceso de diseño, a saber, su aprobación por el Comité de Estrategia Operacional y Orientación en Materia de Políticas (OSC) y por la Junta Ejecutiva, deben excluirse los diseños de proyectos que no satisfagan los requisitos establecidos en la PFR. El hecho de que se haya asignado una calificación de 3,2 a la calidad de los proyectos (párrafo 21) indica que el OSC y la Junta Ejecutiva aprobaron una serie de proyectos que no satisfacían las normas establecidas en la PFR. No hay pruebas de que en estas etapas del ciclo de los proyectos se hayan devuelto propuestas de proyectos que no cumplieran esas normas a fin de que se modificara su diseño para mejorar la calidad de los componentes de financiación rural; esto significa que, al parecer, no existe un mecanismo de garantía de calidad que apoye el proceso de adopción de decisiones por el OSC y la Junta Ejecutiva.

#### **Del diseño a la entrada en vigor de los préstamos**

29. El ciclo de diseño de los proyectos del FIDA es un proceso complejo que dura entre 29 y 36 meses, desde la iniciación hasta la efectividad del préstamo; este proceso es mucho más largo que en la mayoría de las instituciones con proyectos similares (recuadro 4)<sup>14</sup>. En muchos casos, este proceso es demasiado largo para que los

<sup>14</sup> Véase la evaluación externa independiente (EEI) página 31, cuadro 6; con arreglo a un cálculo prudente, se prevé una duración mínima de un año entre la iniciación y la aprobación de los préstamos.

proyectos puedan responder a la evolución relativamente rápida de los sectores financieros o sigan siendo de interés para las IFA, que no pueden permitirse esperar varios años hasta la iniciación de los proyectos, ya se trate de proyectos de asistencia técnica o de aportación de capital. Para que los proyectos sigan siendo pertinentes, su contenido y su estructura deben basarse en un análisis del entorno empresarial **vigente**. Aunque no resulta fácil determinar objetivamente cuántos componentes de financiación rural de los proyectos apoyados por el FIDA incluidos en la muestra de la ENI han sufrido retrasos considerables en el desembolso de los fondos, es probable que la proporción de componentes afectados se sitúe entre el 30% y el 50%.

**Recuadro 4. Tiempo transcurrido entre el diseño y la efectividad**  
(Estimaciones)

**Inversiones directas en IFA**

BID	8 a 18 meses
CFI	6 a 12 meses
Fondos privados	3 meses

**Desarrollo sectorial e inversiones en IFA**

FIDA	29 a 36 meses
------	---------------

**Proyectos de desarrollo sectorial**

FNUDC	12 a 24 meses
USAID	12 a 30 meses

*Fuente: entrevistas con funcionarios superiores de proyectos y directores.*

### Gestión y supervisión

30. Después de su aprobación, la responsabilidad de los proyectos apoyados por el FIDA incumbe a los gobiernos nacionales, mientras que las instituciones cooperantes (IC) se encargan de su supervisión<sup>15</sup>. La gestión está a cargo de las unidades de gestión de los proyectos (UGP), pero éstas tropiezan con muchas limitaciones (por ejemplo, su dotación de personal se basa en la adscripción en lugar de seleccionarse por concurso, carecen de suficiente capacidad técnica y se ven limitadas o influidas por injerencias políticas). En la ENI se comprobó que la capacidad financiera de la mayoría de las UGP e IC es limitada, con una experiencia en materia de *financiación en favor de los pobres* todavía más reducida. A estas limitaciones se les suma la escasa frecuencia de las misiones de supervisión, que impide llevar a cabo un seguimiento de los resultados de las instituciones financieras. Si bien las revisiones a mitad de período son importante y han permitido realizar algunos ajustes en el diseño y la ejecución de los proyectos, debido a su realización tardía en el ciclo de los proyectos no constituyen un instrumento adecuado para prevenir o corregir oportunamente los problemas. Los exámenes periódicos de la cartera de proyectos —que realizan sólo unas cuantas divisiones— y las evaluaciones de la OE son útiles, pero no bastan para asegurar una supervisión permanente. Todavía más grave es el hecho de que, incluso en los casos de incumplimiento comprobado en la ejecución de los proyectos, rara vez se adoptaran medidas correctivas. Sólo se introdujeron modificaciones importantes en el diseño de dos de los 58 proyectos abarcados por esta ENI para cumplir las normas establecidas en la PFR, aun cuando aproximadamente el 70% no satisfacía plenamente estas prescripciones.
31. La supervisión se vio dificultada por la falta de aplicación sistemática de indicadores básicos de resultados. En la PFR se establece un conjunto de indicadores, pero no se indica con claridad a qué han de aplicarse ni de qué manera. Esto ha limitado la eficacia de la PFR y de sus criterios relativos a los resultados. Las IC, las UGP y los GPP rara vez cuentan con los conocimientos técnicos necesarios para evaluar los resultados, incluso en los casos en que se dispone de datos. La actual iniciativa de la PT para que las IFA se incorporen y presenten información a la red de intercambio de información sobre microfinanciación (MIX) —un sistema creado para llevar a cabo un seguimiento del desempeño de los mercados— representa un paso hacia el establecimiento de un sistema de presentación de información basado en la

<sup>15</sup> La muestra abarcó un número demasiado reducido de proyectos de supervisión directa como para poder realizar un análisis comparativo entre los proyectos supervisados por el FIDA y los supervisados por IC. El análisis se basa en el modelo operativo vigente hasta 2006, pero los evaluadores tuvieron presentes los cambios que se prevé introducir en el modelo de supervisión y ejecución del FIDA.

aplicación de indicadores sectoriales normalizados acordes con los objetivos de medición establecidos en la PFR. Sin embargo, aún no se ha elaborado un marco completo de seguimiento que, entre otras cosas, facilite tanto la adopción de decisiones estratégicas por el personal directivo superior como la función de supervisión de la Junta Ejecutiva.

32. Las dificultades para llevar a cabo el seguimiento de los resultados se ven agravadas por la falta de personal de supervisión cualificado sobre el terreno. Los proyectos de microfinanciación exitosos recurren por lo general a la contratación —con carácter permanente o semipermanente— de proveedores de servicios técnicos cualificados internacionalmente<sup>16</sup>. De hecho, para llevar a cabo el seguimiento de los proyectos, el FIDA recurre a GPP que trabajan en Roma, con independencia de sus cualificaciones técnicas y de su carga de trabajo. Si bien la red de ONG asociadas que ha creado la PT para prestar apoyo a las IFA permitirá mejorar las actividades de seguimiento (véase el párrafo 54), los resultados no serán comparables con los que podrían conseguirse mediante la contratación de proveedores de servicios técnicos especializados.
33. El seguimiento del impacto es una labor mucho más compleja que la medición de los resultados de los proyectos o de las IFA. El análisis del impacto basado en las prácticas más idóneas integra la medición del impacto social en un sistema institucional de información de gestión capaz de producir al mismo tiempo información sobre dicho impacto y sobre la gestión empresarial<sup>17</sup>. Tanto en el FIDA como en otros organismos de desarrollo existen muy pocos ejemplos de aplicación de estas prácticas. Sin embargo, los instrumentos más idóneos para evaluar con precisión el impacto de la financiación rural son los estudios longitudinales a largo plazo sobre el bienestar social de los clientes. Ninguno de estos enfoques se ha aplicado rigurosamente en los proyectos del FIDA.

## **B. Diez años de desafío en materia de diseño y ejecución**

### **Cuestiones relacionadas con el diseño**

34. El diseño de los proyectos durante el período anterior a la aprobación a las PFR se caracterizó por la elaboración de pocos proyectos bien enfocados frente a una mayoría de proyectos impulsados por la oferta. Entre los primeros (párrafo 21) figuraron algunos que se centraron exclusivamente en la financiación rural, suministraron recursos directamente a las IFA, prestaron apoyo a grupos de autoayuda con actividades de ahorro y préstamo o bien proporcionaron capital a las IFA por conducto de organizaciones financieras centrales impulsadas por la demanda. En el caso de los proyectos impulsados por la oferta, los términos y condiciones de los préstamos se determinaron con frecuencia sobre la base de los intereses de los proyectos y no en función de las necesidades de la población rural pobre. En los criterios aplicables a la concesión de los préstamos y la utilización del crédito, las poblaciones-objetivo se definieron a menudo de una manera tan restrictiva que resultó imposible asegurar la sostenibilidad. En muy pocos casos se llevó a cabo un examen de los agentes de distribución del crédito para determinar sus posibilidades de lograr la sostenibilidad; tampoco se definieron con la debida precisión los sistemas de seguimiento de los resultados.
35. Después de la aprobación de la PFR hubo algunas mejoras en el diseño de los proyectos: i) se hizo más hincapié en el desarrollo del sector financiero basado en una comprensión de los problemas planteados en el macronivel, el mesonivel y micronivel; ii) se tendió a asignar algo más de importancia a los ministerios de hacienda —en cierta medida más pertinentes—, que a los ministerios técnicos, lo cual supuso cierta mejora de la participación de los gobiernos en la gestión de los

<sup>16</sup> Véase Rosenberg, Richard (2006). *Review of UNDP Microfinance Portfolio*, CGAP, 2006; disponible en el sitio [www.microfinancegateway.org/content/article/detail/30203](http://www.microfinancegateway.org/content/article/detail/30203).

<sup>17</sup> Para un análisis de las prácticas más idóneas, véase FIDA (2006). *Assessing and Managing Social Performance Indicators*.

proyectos; iii) se prestó más atención a la sostenibilidad de las IFA, y la participación de los bancos estatales y las UGP en la prestación de servicios financieros se redujo para dejar paso a sistemas basados en grupos de autoayuda, bancos comerciales y cooperativas con una orientación más comercial y una mayor adecuación a las características locales; iv) se registró una ligera reducción en el suministro de líneas de crédito y un incremento en la asistencia mediante donaciones para reforzar la capacidad técnica de las IFA, y v) se suministraron productos y servicios impulsados por la demanda para satisfacer las necesidades de servicios financieros de la población rural pobre. Diversos factores contribuyeron a estas mejoras, por ejemplo, el aumento de la capacidad de financiación rural del FIDA y del número de proyectos centrados exclusivamente en la financiación rural, así como la colaboración con otros organismos de desarrollo mediante proyectos conjuntos y acuerdos de cofinanciación.

36. Sin embargo, aún hay que resolver una serie de cuestiones relacionadas con el diseño. En primer lugar, la calidad de los análisis sectoriales ha sido desigual, lo cual ha impedido que los diseñadores de los proyectos presten debida atención a intervenciones que podrían ser importantes. Así, por ejemplo, en algunos proyectos se optó por sistemas de crédito tradicionales en detrimento de otras intervenciones más complejas en el macronivel o el mesonivel, que habrían tenido más posibilidades de mejorar el sistema de financiación rural, con el consiguiente impacto en la pobreza rural. En segundo lugar, el diseño de los proyectos todavía se centra demasiado en el crédito y no hace suficiente hincapié en la necesidad de suministrar una variedad más amplia de productos (por ejemplo, remesas, microseguros, microarrendamiento financiero y ahorro para la creación de activos). En tercer lugar, se siguen aplicando criterios demasiado estrictos en la definición de los grupos-objetivo, lo cual frustra la demanda de la población rural pobre y obstaculiza la consecución de las metas en materia de sostenibilidad de las IFA.

#### **Cuestiones relacionadas con la ejecución**

37. La ejecución de los proyectos anteriores a la aprobación de la PFR se vio muy limitada por la insuficiente capacidad de gestión y supervisión. En muy pocos casos las UGP tuvieron la capacidad o las oportunidades de capacitación necesarias para adquirir conocimientos en materia de gestión financiera de los proyectos. La capacidad de los bancos estatales a este respecto era mayor, pero, después de haberse apoyado durante muchos años en el crédito subvencionado y al no contar con mecanismos adecuados de gestión de la cartera de préstamos y del riesgo crediticio ni de sistemas de cobro adecuados, contribuyeron a que los resultados de los proyectos siguiesen siendo en general insuficientes. La falta de capacidad de gestión se vio muy agravada por la inadecuación de los mecanismos de seguimiento. Pocos proyectos establecieron sistemas de presentación periódica de informes sobre el seguimiento, además de los informes anuales y las revisiones a mitad de período. En general, las IC y los GPP carecían de suficiente experiencia para calcular y evaluar las tasas de rendimiento financiero de las IFA o incluso para interpretar las tasas ya disponibles. Una presentación de informes de supervisión a intervalos irregulares y de larga duración contribuyó a agravar los problemas de seguimiento y ejecución. Incluso en los casos en que se determinó que los proyectos no cumplían las normas establecidas en la PFR, las medidas adoptadas para asegurar su cumplimiento fueron muy limitadas.
38. Después de la aprobación de la PFR aumentaron las dificultades de ejecución en el caso de los proyectos con diseños más complejos e innovadores (por ejemplo, los que preveían la participación de un número mayor de IFA más desarrolladas, capaces de proporcionar una mayor variedad de productos financieros). Para abordar esta complejidad fue necesario mejorar considerablemente la capacidad técnica del FIDA, las IC y las UGP. La introducción del mercado de intercambio de información sobre microfinanciación —MIX— (párrafo 31) contribuyó a que el FIDA y las IFA pudieran centrarse en el seguimiento de los resultados en tiempo real; mediante

este mecanismo los GPP tienen acceso a bases de referencia y normas de desempeño basadas en las prácticas más idóneas. Además, el FIDA ha establecido asociaciones regionales con organismos de microfinanciación especializados para prestar apoyo a la ejecución de los proyectos, intervenir en los procesos de reforma normativa y facilitar la creación de capacidad y el aprendizaje. También se lograron resultados positivos mediante la colaboración con otros asociados en el desarrollo que disponen de conocimientos técnicos especializados sobre el terreno. En otros casos, en particular cuando era necesario llevar a cabo labores normativas, la falta de expertos financieros cualificados sobre el terreno siguió representando un obstáculo importante para aplicar la PFR.

39. Si bien se han hecho algunos progresos en la asignación de las funciones de supervisión de los proyectos a otros organismos gubernamentales, los proyectos apoyados por el FIDA siguen tropezando con dificultades para trabajar con los ministerios competentes, garantizar la selección de personal debidamente cualificado para las UGP y persuadir a los gobiernos de que inviertan en la prestación de apoyo de calidad para reforzar la capacidad técnica de las IFA. Los asociados gubernamentales y la burocracia suelen provocar tanto retrasos en la ejecución de los proyectos como problemas relacionados con su gestión.

**Resumen: cuestiones relacionadas con la ejecución y el diseño.** En comparación con las prácticas más idóneas, el ciclo de los proyectos del FIDA es demasiado largo para que los proyectos puedan responder a la evolución del sector financiero y a las necesidades de las IFA. Se han establecido muy pocos controles técnicos obligatorios para asegurarse de que el diseño de los proyectos satisfaga los requisitos de la PFR (o las prácticas más idóneas), y cuando esos controles existen se aplican en una etapa demasiado tardía del proceso de diseño. Sin embargo, durante el período abarcado por la evaluación se registraron mejoras en el diseño de los proyectos: i) en los proyectos más recientes ha mejorado el análisis sectorial (si bien la calidad del análisis es variable debido a la falta de un marco analítico aceptado en toda la organización); ii) se observa una mayor participación de organismos gubernamentales mejor equipados para llevar a cabo actividades de supervisión de los proyectos de financiación rural, así como de IFA que asumen los objetivos de la PFR en materia de sostenibilidad; iii) se registra una ligera reducción en las actividades crediticias y un aumento del suministro de asistencia técnica, pero el suministro de asistencia técnica sigue siendo insuficiente para atender las necesidades de las IFA que actúan (o tienen la intención de actuar) en las zonas rurales; iv) se ha registrado cierto incremento en la prestación de servicios impulsados por la demanda que satisfagan las necesidades de la población rural pobre, aun cuando sería pertinente aumentar la diversificación de los productos y servicios, y v) todavía hay demasiados proyectos en los que se definen de una forma excesivamente restrictiva tanto la clientela como los términos y condiciones de los productos financieros. El aumento de la complejidad del diseño de los proyectos ha supuesto un mayor grado de exigencia en la ejecución y, en particular, un incremento de la demanda de apoyo a la ejecución. Ha mejorado en alguna medida la capacidad técnica interna del FIDA y se han adoptado medidas relativas a la participación de asociados técnicos regionales. Estas disposiciones no se ajustan a las prácticas más idóneas, que prevén el establecimiento de especialistas técnicos cualificados sobre el terreno.

## V. Las disposiciones institucionales de apoyo a las actividades de financiación rural

40. El apoyo institucional a los proyectos de financiación rural influye significativamente en la calidad de las operaciones. Para entender estas influencias que orientan, limitan o apoyan la calidad de los proyectos, en la ENI se han considerado tres aspectos de las disposiciones institucionales de apoyo: el Acuerdo Constitutivo del FIDA, sus recursos humanos y financieros y sus procesos de gestión de los conocimientos y la innovación.

### A. Acuerdo Constitutivo del FIDA

41. En el Acuerdo Constitutivo se especifica que el FIDA financiará proyectos de desarrollo agrícola elaborados por otras organizaciones a fin de apoyar la producción de alimentos para los pobres de zonas rurales en países en desarrollo. El Acuerdo no

prevé que el Fondo asuma una responsabilidad importante en el diseño o la ejecución de proyectos. Por tanto, muchas de sus disposiciones operacionales que limitan las intervenciones en general también se aplican, en particular, a los proyectos de financiación rural. Si bien se están introduciendo cambios en algunos de estos principios básicos (por ejemplo, se está elaborando un nuevo modelo operacional que, entre otras cosas, modifica las disposiciones de apoyo a la supervisión y la ejecución), en esta ENI se han analizado las disposiciones aplicables a los proyectos evaluados para determinar en qué aspectos y de qué forma han afectado a sus resultados. En los siguientes párrafos se analizan en detalle diversos problemas, como la concesión de préstamos únicamente a los gobiernos, la prestación limitada de asistencia técnica mediante donaciones de asistencia técnica (DAT), la falta de presencia sobre el terreno y de supervisión directa.

### **Liderazgo y gobernanza**

42. El Acuerdo Constitutivo del FIDA otorga a la Junta Ejecutiva plenas facultades para determinar las orientaciones estratégicas, incluidas las características de la programación y aprobación de los proyectos y las donaciones. La Junta también adopta y recomienda medidas en materia de políticas y el presupuesto administrativo anual, con sujeción a su aprobación definitiva por el Consejo de Gobernadores. Una vez establecidas las políticas, la Junta debe velar por el cumplimiento de sus objetivos estratégicos a largo plazo.
43. En lo referente a la financiación rural, la actuación de la Junta Ejecutiva ha sido positiva, pero no ha tenido una preparación adecuada. La Junta ha aprobado una PFR relativamente sólida, que concede importancia y prioridad a la financiación rural en el FIDA. Sin embargo, no ha incorporado las prácticas más idóneas en materia de financiación rural ni ha previsto la creación de un mecanismo fiable de garantía de calidad para asegurar el cumplimiento de las normas técnicas. Debido a estas deficiencias, la Junta aprobó muchos proyectos que en realidad no cumplían las normas de la PFR. Como consecuencia del nutrido programa de trabajo de la Junta, de la falta de mecanismos de garantía de calidad adecuados y de la ineficiencia de los mecanismos de presentación de informes a la Junta Ejecutiva sobre el cumplimiento de las prescripciones de la PFR en los nuevos proyectos y sobre la adaptación de los proyectos existentes a dicha política, ésta no se ha aplicado de forma coherente y se han aprobado varios proyectos que no eran conformes.

### **Los gobiernos como prestatarios**

44. La larga lista de bancos estatales de países en desarrollo que han quebrado o cuyo desempeño ha sido muy deficiente es una prueba bastante clara de que, en general, las instituciones financieras y los gobiernos no se combinan bien. Los motivos son numerosos, algunos específicos de las actividades financieras y otros de diversa índole; el más evidente es que el *modus operandi* de los gobiernos es, las más de las veces, incompatible con las iniciativas del sector privado. Así, por ejemplo, los gobiernos suelen permitir que los intereses políticos influyan en la toma de decisiones, como cuando imponen tipos de interés máximos, préstamos demasiado cuantiosos y plazos de reembolso muy largos, o destinan los préstamos a determinadas comunidades: cualquiera de estas medidas puede impedir la prestación de servicios financieros favorables a los pobres o socavar la sostenibilidad de las IFA.
45. Las prácticas más idóneas sugieren, en cambio, que la función más eficaz de los gobiernos consiste en garantizar un entorno normativo que facilite la prestación de los mejores servicios financieros posibles a los pobres de las zonas rurales, así como en aportar capital a instituciones de microfinanciación y financiación rural recurriendo a proveedores independientes de capital o a financiación externa (como la que suministra el FIDA) para fortalecer la capacidad técnica de los prestatarios de servicios financieros. Los gobiernos también son reacios a utilizar recursos de préstamos para financiar actividades de asistencia técnica, en particular las que

satisfagan las normas internacionales de calidad. Es una opción desacertada, porque el suministro de asistencia técnica (AT) de calidad suele ser más necesario que la financiación de la cartera (fondos para conceder préstamos), y posiblemente lo sea aún más en un sector con tantas exigencias técnicas como el de la financiación rural.

### **Escasa financiación mediante donaciones de asistencia técnica e insuficiente presencia del FIDA en los países**

46. Los exámenes *inter pares* realizados por el CGAP en 2003 y 2006 indican que los instrumentos de préstamos y donaciones limitan la capacidad del FIDA de ofrecer todas las opciones financieras necesarias para apoyar la aplicación de las prácticas más idóneas en materia de financiación rural. En particular, el FIDA no ha aportado un volumen suficiente de financiación mediante donaciones para fortalecer la capacidad de las IFA. Los proyectos complejos de desarrollo sectorial requieren un componente importante de AT, sobre todo en las zonas rurales. La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) ha obtenido excelentes resultados utilizando donaciones en Uganda, el Perú, Filipinas, Jordania y Mongolia, entre otros países. El apoyo a largo plazo que el Organismo Alemán para la Cooperación Técnica (GTZ) ofrece a las Cajas Municipales del Perú es un acierto reconocido en materia de AT. El saneamiento de la Caja Popular Mexicana —entidad que cuenta con un millón de miembros— por el Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito, con el apoyo de la USAID, también se basó en la prestación de AT a largo plazo sobre el terreno. Se trata, en general, de ejemplos de los mercados urbanos y periurbanos, mucho menos complejos, lo cual indica que la AT es tanto más necesaria en los difíciles entornos rurales.
47. La prestación de AT de calidad sobre el terreno también es fundamental en el caso de las instituciones nuevas, más pequeñas o innovadoras, o que prestan servicios en mercados muy pobres, como las que suelen participar en el desarrollo de la financiación rural. Otros organismos tienen distintos niveles de presencia, desde representantes locales hasta personal técnico permanente<sup>18</sup>. La presencia sobre el terreno con arreglo a lo previsto en el programa piloto relativo a la presencia del FIDA sobre el terreno permitiría mejorar el apoyo a la supervisión y ejecución, si bien en los proyectos de financiación rural la solución ideal sería contar con personal especializado de dedicación exclusiva sobre el terreno.
48. En la PFR también se indica que el FIDA debería estudiar la posibilidad de utilizar una amplia variedad de instrumentos, a saber, capital social, deuda convertible, garantías, incluso la financiación estructurada. Los instrumentos de préstamo del FIDA no excluyen estas opciones de financiación, aunque su utilización es bastante compleja, ya que, por regla general, ni los gobiernos ni los organismos de desarrollo como el FIDA disponen de las capacidades necesarias<sup>19</sup>. Hay excepciones, por

<sup>18</sup> Muchos de estos organismos utilizan mecanismos múltiples.

<sup>19</sup> La falta de instrumentos también limita la visión del FIDA con respecto a las posibilidades de la financiación. La financiación no es un fin, sino un medio. Puede contribuir a que las instituciones sean sostenibles, ya que una de las condiciones importantes, como se señala con razón en la PFR, es la autosuficiencia financiera. La utilización correcta y consciente de los instrumentos financieros puede facilitar el acceso a nuevas fuentes de financiación: algunos afirman que ésta debería ser una de las metas importantes de las actividades de financiación de los organismos de desarrollo. La financiación debidamente supervisada y suministrada conforme a criterios competitivos también puede mejorar la cartera de préstamos y la gestión empresarial. El suministro y la gestión ineficientes del capital para préstamos puede crear dependencias e ineficiencias de funcionamiento, y hacer que las instituciones descuiden la búsqueda de fuentes de financiación sostenibles. La concesión de préstamos a los gobiernos, la insuficiente supervisión y la escasa presencia de personal competente agravan el riesgo de impacto negativo de la concesión de préstamos a instituciones de microfinanciación, incluidas las del medio rural. Véase: De Sousa-Shields, Marc y Cheryl Frankiewicz (2005). "Financing Microfinance Institutions: The Context for Transitions to Private Capital": USAID, 2005; disponible en [http://www.microlinks.org/ev\\_en.php?ID=5967\\_201&ID2=DO\\_TOPIC](http://www.microlinks.org/ev_en.php?ID=5967_201&ID2=DO_TOPIC) en particular el Tema 5, "Access to Capital".

ejemplo, la satisfactoria inversión en deuda subordinada en un banco de Armenia o el apoyo de organizaciones de financiación centrales como la Palli Karma-Sahayak Foundation (PKSF) en Bangladesh<sup>20</sup>.

### Instituciones cooperantes

49. La función de las instituciones cooperantes (IC) es más fiduciaria que de supervisión o de apoyo a la ejecución. Este mecanismo era apropiado cuando el FIDA invertía en proyectos gestionados por otras instituciones, pero resulta insuficiente ahora que la organización elabora sus propios proyectos, ya que estas actividades requieren una mayor supervisión. La supervisión directa de los proyectos por los organismos de financiación es una característica de las prácticas más idóneas en materia de financiación rural. Como ya se ha señalado (párrafos 30 y 37), los informes de supervisión, poco frecuentes, aseguran cierto grado de vigilancia, pero no reemplazan la presentación frecuente y estructurada de información que recomiendan las prácticas más idóneas en esta materia.

### Medidas ejecutivas en casos de incumplimiento

50. Como se mencionó en el párrafo 26, el FIDA y los prestatarios comparten la responsabilidad del diseño y la ejecución de los proyectos, aunque estos últimos desempeñan un papel más importante en la fase de ejecución. Este sistema limita la capacidad que tiene el Fondo de hacer aplicar las normas de desempeño. Aunque puede intervenir para exigir que se apliquen las condiciones de los préstamos, en la práctica no lo ha hecho, ni siquiera cuando era evidente que se incumplían las disposiciones de los convenios de préstamo y las normas establecidas en la PFR. El FIDA suele pasar por alto los casos de incumplimiento o esperar hasta la revisión a mitad del período para adoptar medidas correctivas. Incluso en esa etapa, se ha modificado el diseño sólo de pocos proyectos. Por el contrario, en la política de microfinanciación del PNUD se recomienda excluir del programa a las IFA que planteen problemas de incumplimiento insolubles<sup>21</sup>.

#### Recuadro 5. Apoyo técnico en la cartera de proyectos

(Basado en estimaciones de los desembolsos anuales para proyectos y de los gastos en AT – en millones de USD)

	Proporción entre el número de expertos técnicos y los desembolsos anuales	Proporción entre el presupuesto de AT y las inversiones
FIDA	1 : 82,1	1 : 38,2
CFI	1 : 11,5	1 : 10
USAID	1 : 22	La mayor parte en AT
PNUD	1 : 6	La mayor parte en AT

Fuente: entrevistas con directivos

## B. Recursos financieros y humanos

51. La PFR no incluye disposiciones expresas sobre los recursos financieros y humanos que habría que asignar a las operaciones de financiación rural. En otras palabras, no se evaluaron los costos de la ejecución de esta política: se supuso que sus ambiciosos objetivos podían conseguirse sin prever asignaciones específicas o adicionales de recursos.

### Recursos financieros para la financiación rural

52. Se ha conseguido mejorar ligeramente la calidad de los proyectos de financiación rural del FIDA con un presupuesto administrativo que representa el 0,01% del total de los compromisos para préstamos destinados a proyectos en este sector. En cambio, los recursos variables o no permanentes, tanto financieros como de personal, son más cuantiosos: los GPP, los consultores y el personal directivo

<sup>20</sup> En las iniciativas recientes del FIDA para ofrecer un instrumento de préstamo más "flexible" se tuvieron en cuenta cuestiones programáticas más generales, pero en realidad no se abordó la necesidad de establecer un sistema de préstamo más rápido y estratégico basado en la rendición de cuentas. En el contexto de las IFA, una financiación más "flexible" es la que está disponible rápidamente y tiene un importante componente de AT.

<sup>21</sup> Política de microfinanciación del FNUDC, página 2: [http://www.uncdf.org/English/microfinance/UNDP\\_MFpolicy.php](http://www.uncdf.org/English/microfinance/UNDP_MFpolicy.php)

superior dedican bastante tiempo a los proyectos de financiación rural. Si bien el FIDA no está en condiciones de calcular los recursos de personal que se dedican a la financiación rural, las entrevistas realizadas en esta evaluación indican que esos recursos no guardan proporción con la cuantía de los préstamos destinados a la financiación rural. Una comparación con otros organismos de desarrollo revela diferencias en la relación entre el número de expertos técnicos de dedicación exclusiva y la cuantía anual de los préstamos; esos organismos cuentan con 1 funcionario por un volumen de recursos que varía entre USD 6 millones y USD 23 millones, mientras que en el FIDA la proporción es de 1 funcionario por USD 88 millones (recuadro 5).

53. Las donaciones también son una fuente importante de apoyo a la aplicación de la PFR. Entre 1996 y 2001, las donaciones para financiación rural que se utilizaron en apoyo de estas actividades ascendieron a USD 23 millones. La PT destinó USD 6,2 millones para financiar 21 iniciativas de asociación regionales e internacionales que ayudaron a las IFA a prestar mejores servicios a sus clientes y potenciar la información sobre los mercados a nivel regional, la formulación de políticas, el establecimiento de redes y la capacidad de seguimiento de los proyectos. Mediante sus donaciones al CGAP el FIDA ha accedido al principal foro internacional en la esfera de la microfinanciación. Las donaciones han apoyado la preparación de importantes publicaciones de investigación sobre financiación rural, así como la participación en el mercado de intercambio de información sobre microfinanciación (MIX).
54. Durante el período de evaluación, las divisiones regionales asignaron un total de USD 16,8 millones en forma de donaciones (USD 1,7 millones por año) para apoyar proyectos de financiación rural. Aunque hay diferencias de utilización, alrededor de un 60% de esos recursos se destinó a actividades de AT<sup>22</sup>. La utilización de donaciones a nivel regional varía entre USD 1,5 millones en la División de África Occidental y Central (PA) y USD 5 millones en la División de África Oriental y Meridional (PF), que son cifras poco importantes una vez desglosadas por países. Este nivel de financiación mediante donaciones ha sido útil, pero es limitado si se compara con los de otras instituciones que actúan en la misma esfera. Por ejemplo, para apoyar sus inversiones anuales en microfinanciación, que varían entre USD 100 millones y USD 120 millones, la CFI dispone de un presupuesto anual de donaciones de asistencia técnica que varía entre USD 10 millones y USD 15 millones, o sea que la proporción entre donaciones e inversiones es de 1:10. La relación de 1:38 que existe en el FIDA es mucho más exigua. En otros organismos que fomentan el desarrollo de este sector, los presupuestos para donaciones de asistencia técnica suelen ser mucho más cuantiosos que los de inversiones.

#### **Capacidad de recursos humanos**

55. El FIDA tiene un experto técnico en financiación rural de dedicación exclusiva. Este experto se encarga de la asistencia técnica para una cartera de USD 830 millones (más unos USD 900 millones de cofinanciación), así como de proporcionar apoyo técnico a los equipos de elaboración de los proyectos y a los comités de examen técnico, apoyar las estrategias regionales, mantener asociaciones y formular estrategias de financiación rural. Para estas funciones también se cuenta con la aportación de los directores regionales y los GPP, algunos de los cuales conocen bien las prácticas más idóneas en materia de financiación rural. Además, se suele contratar a expertos consultores que prestan apoyo a los proyectos de financiación rural. Por falta de datos, en la ENI no se ha podido evaluar sistemáticamente la calidad de la labor de estos consultores, si bien la escasa información disponible indica que ha sido variable. Hay varios motivos, entre otros, que los GPP no están en condiciones de evaluar la experiencia de los consultores, que el FIDA no es considerado como una IMF destacada o que los niveles de honorarios son

<sup>22</sup> No se dispone de datos para determinar el tipo de asistencia presupuestado ni para establecer categorías de utilización.

comparativamente bajos. Se ha establecido un grupo temático para reforzar la capacidad interna en materia de financiación rural, pero, como la participación en sus trabajos es voluntaria y no se ha establecido un mandato formal, la eficacia general de este grupo es reducida. Las iniciativas recientes para mejorar la capacidad han dado algunos resultados, aunque el tiempo limitado de que dispone el personal y la larga duración que suelen tener los cursos de formación en microfinanciación reducen la eficacia de esas medidas.

56. Otro recurso de que dispone la PT es la ya mencionada red de asociaciones para la financiación rural (párrafos 38 y 53). Esta red financiada mediante donaciones respalda firmemente a las IFA apoyadas por el FIDA. También actúa como "contratista externo" para atender necesidades del FIDA en materia de financiación rural; esta estrategia se considera razonable teniendo en cuenta la limitación de los recursos. El mercado de intercambio de información sobre microfinanciación (MIX) también es una solución adecuada para ampliar la capacidad del Fondo, por la función que desempeña como agente externo encargado de la gestión de la información sobre los resultados de las IFA. La labor del MIX ha contado con el apoyo de la Iniciativa para la integración de innovaciones que concluirá al final de 2006. Será preciso seguir financiando esta relación para utilizarla como la base de las actividades de seguimiento y evaluación de las IFA y de un sistema de información de gestión para el personal directivo superior.

### **C. Gestión de los conocimientos**

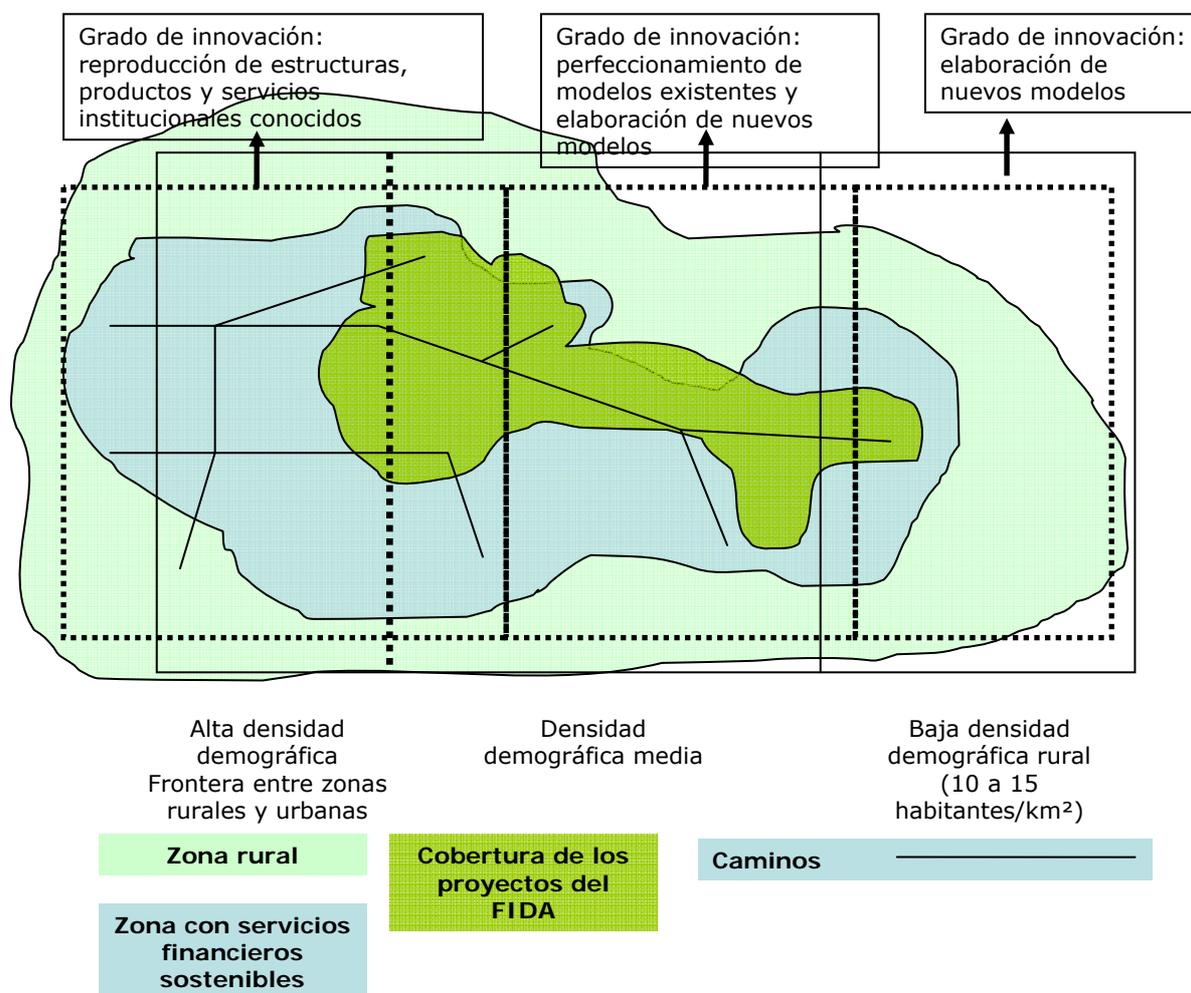
57. El FIDA tiene sumo interés en adquirir conocimientos, pero no está bien organizado para lograrlo. Es lo que sucede en alguna medida con respecto a la financiación rural; el Fondo ha adquirido una experiencia considerable sobre aspectos importantes de la financiación rural, que ha recogido en una serie de documentos publicados en colaboración con los principales agentes de este sector. Lamentablemente, la responsabilización en cuanto a los "resultados de aprendizaje" es muy limitada. En otras palabras, no hay disposiciones institucionales que exijan una actualización de los conocimientos profesionales. Más de la mitad de los GPP encargados de proyectos de financiación rural que fueron entrevistados para esta evaluación no habían leído la PFR o no habían examinado completamente los instrumentos de decisión. Eran aún menos los que habían leído las publicaciones de referencia del FIDA sobre financiación rural o los que se mantenían en contacto con los asociados regionales.
58. Como los GPP pueden aprender selectivamente, la base de conocimientos sobre financiación rural en el FIDA es desigual. Para que el Fondo pueda seguir siendo una organización de conocimientos impulsada por la demanda, sus profesionales deben aprender e incorporar los adelantos más recientes de sus respectivas especialidades. Será difícil integrar los diferentes conocimientos teóricos y prácticos correspondientes a los distintos subsectores de intervención del FIDA, incluido el de la financiación rural, que abarca aspectos muy técnicos y complejos. Asimismo, la política institucional debe incorporarse y adaptarse a las actividades, tanto regionales como de los países y los proyectos. La estrategia regional de financiación rural en la División de África Occidental y Central (párrafo 18) es un ejemplo de esta adaptación. Como la estrategia para esta región fue formulada por los GPP, la mayoría de ellos la conocían bien y eran aún más los que conocían la PFR. A fin de orientar mejor la capacitación, podrían concebirse diversos incentivos, tanto positivos como negativos, relacionados con el desempeño profesional.

### **D. Innovación**

59. La financiación rural del FIDA introduce importantes elementos de innovación, en particular la reproducción de los modelos de microfinanciación en las zonas rurales (gráfico 1, página 4). La principal contribución de la innovación del FIDA se centra en zonas con una densidad demográfica media y en la reproducción de modelos que han resultado eficaces para los pobres en un contexto urbano (gráfico 4). En algunos

casos excepcionales el Fondo ha introducido productos o instituciones en zonas muy pobres o de baja densidad demográfica. Sin embargo, en consonancia con la práctica del sector en general, el FIDA ha sido mucho menos innovador en lo que se refiere a los productos y servicios de microfinanciación agrícola (por ejemplo, financiación en las explotaciones) y a la penetración en zonas de densidad demográfica muy baja.

**Gráfico 4. Innovación y penetración de los proyectos**



### Gestión de la innovación

60. En la PFR se reconoce la importancia de la innovación en la financiación rural, pero se hace escasa referencia a la gestión de la innovación y los riesgos asociados. No se recomienda ningún proceso para fomentar la innovación. La financiación de iniciativas innovadoras en mercados nuevos o de baja densidad demográfica se ha comparado con la aportación de capital de riesgo, un mecanismo de inversión que requiere una variedad de técnicas de evaluación de riesgos. Se utilizan principalmente técnicas basadas en la evaluación de operaciones (proyectos, en este caso) similares conforme a distintas variables normalizadas que, en su conjunto, permiten determinar la naturaleza y el nivel de riesgo inherente a una operación. El FIDA no cuenta con un sistema institucional de evaluación de riesgos, aunque en el marco de la Iniciativa para la integración de innovaciones se ha recomendado su elaboración<sup>23</sup>.

<sup>23</sup> FIDA (2004). *Iniciativa para la integración de innovaciones. Marco operacional para la fase principal*, página 5.

61. A falta de un enfoque sistemático, la innovación en las actividades de financiación rural del FIDA podría basarse en un principio empírico: la innovación se descubre observando<sup>24</sup>. No es necesariamente una mala doctrina, cuando los encargados del “descubrimiento” son expertos en financiación rural y hay una memoria institucional precisa, que se puede consultar. En general estas dos condiciones no se cumplen en el FIDA, por lo que difícilmente puede esperarse que la institución pueda aprovechar plenamente su caudal de experiencia relacionada con la innovación en materia de financiación rural.

**Resumen: disposiciones institucionales.** El Acuerdo Constitutivo y el *modus operandi* del FIDA no favorecen particularmente la labor en el sector de la financiación rural. En la PFR no se incluye una evaluación de sus costos de aplicación y se da por supuesto que los actuales recursos humanos y financieros serán suficientes para satisfacer sus requisitos. En realidad se trata de un sector que plantea complejos problemas técnicos y requiere conocimientos cada vez más especializados. Esto exige una capacitación sistemática y una cultura de responsabilización por el aprendizaje, así como la creación de un número apropiado de puestos técnicos de plantilla. Además, los instrumentos de préstamo del FIDA no corresponden a las prácticas más idóneas en el sector de la microfinanciación, que prevén la concesión directa de préstamos a las IFA. Si el FIDA adoptase esta modalidad de crédito podría ser más selectivo y exigir determinados niveles de resultados, tanto con respecto a la sostenibilidad como a la cobertura de sus grupos-objetivo con servicios y productos financieros apropiados e impulsados por la demanda. Por otra parte, los criterios en que se basan las decisiones en materia de inversiones no reconocen la necesidad de correr ciertos riesgos emprendiendo operaciones innovadoras de financiación rural. Los recursos de donaciones son demasiado limitados y no permiten prestar la asistencia técnica necesaria para fortalecer la capacidad de las IFA. A esto se añaden factores como el hecho de que las actividades de supervisión sean limitadas y se realicen “a distancia”, así como la falta de apoyo a la ejecución y la escasez de personal sobre el terreno. Estos tres factores limitan las posibilidades de fortalecer las IFA o de ejercer una supervisión adecuada de sus resultados.

## VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES<sup>25</sup>

### A. Conclusiones

62. Los sistemas financieros han cambiado mucho en lo últimos 10 años y esos cambios han fortalecido en general la mayoría de los sistemas financieros nacionales de los países en desarrollo, aunque normalmente los beneficios no han llegado a los pobres en las zonas rurales. La microfinanciación se ha revelado un sector financiero que puede compensar esta tendencia general y favorecer a los pobres, pero su aplicación en las zonas rurales no ha sido ni fácil ni rápida.
63. La labor precursora del FIDA en la esfera de la financiación rural ha tropezado con grandes dificultades a la hora de ayudar a establecer sistemas financieros favorables a los pobres. Sobre la base de esta experiencia, así como del enorme volumen de sus préstamos, la aprobación de la PFR y su compromiso de mejorar la eficacia en términos de desarrollo, el FIDA podría ser el agente de financiación rural más importante del mundo. Sin embargo, es preciso adoptar diversas medidas para que el Fondo se convierta realmente en un líder de la financiación rural. Por ahora su liderazgo se refiere principalmente al volumen considerable de sus inversiones en este sector.
64. La PFR contiene varios elementos de las prácticas más idóneas, pero contiene también otros elementos poco claros, que hay que mejorar para responder a las normas de actuación idónea más recientes. En la PFR se ha establecido un marco general para la formulación de estrategias y el diseño de proyectos a nivel regional y

<sup>24</sup> Véase por ejemplo esta publicación del FIDA (2005). *Supporting Innovation in the Field, The Role of IFAD's Support in the Sustainability and Commercial Transformation of FINCA's Village Banking Programmes*.

<sup>25</sup> En la respuesta a la dirección se definirán las medidas que han de adoptarse para cumplir estas recomendaciones mediante un acuerdo en el punto de culminación.

nacional, si bien no se proporcionan orientaciones claras en lo referente a normas y criterios de aplicación. La PFR carece de suficiente fuerza normativa y prescriptiva. Debido a su carácter permisivo y a su formulación imprecisa, los principios de la PFR sólo se han reflejado en parte, si bien cada vez más, en las estrategias regionales y nacionales, y han contribuido a la aprobación de proyectos que no respondían plenamente a los requisitos de esta política. Otras dos deficiencias importantes son la falta de un cálculo de sus costos de aplicación y de disposiciones que exijan la adaptación de los proyectos en curso a las normas de la PFR.

65. Con respecto a los cuatro desafíos planteados en la PFR, los proyectos apoyados por el FIDA han logrado resultados moderadamente satisfactorios en todos los planos. Se ha conseguido que un 24% de las IFA sean sostenibles, un porcentaje bajo pero similar al de otros organismos que actúan en zonas urbanas, donde las dificultades son menores. En cuanto a la diversificación tanto de los productos y servicios financieros como de los intermediarios financieros, los resultados son positivos, aunque limitados. En lo referente a la participación de los interesados directos y la promoción de marcos reglamentarios favorables, los resultados casi no han variado. El apoyo del FIDA a la financiación rural satisface el objetivo de la PFR de prestar servicios a los pobres (aunque no en el caso de los más pobres de entre los pobres) y las mujeres representan el 60% de los beneficiarios.
66. Los ligeros progresos registrados en cuanto a la adecuación de los proyectos de financiación rural a la PFR pueden atribuirse a varios factores: i) los instrumentos de decisión, que establecen marcos de prácticas más idóneas; ii) los exámenes *inter pares* de donantes realizados por el CGAP y los ulteriores planes de acción, que hicieron más hincapié y asignaron mayor prioridad a las estrategias encaminadas a mejorar las operaciones de financiación rural, y iii) el mayor conocimiento general del FIDA sobre las prácticas más idóneas en materia de financiación rural, al que contribuyeron diversas publicaciones e iniciativas encaminadas a fortalecer las capacidades. El mantenimiento de la tendencia a mejorar el diseño de los proyectos y los progresos realizados en la solución de algunos problemas de ejecución proporcionan al FIDA una plataforma sólida para resolver una serie de cuestiones pendientes y seguir mejorando los resultados de la asistencia que presta a las actividades de financiación rural.
67. Otro factor significativo que ha impedido obtener mejores resultados es la insuficiente asignación de recursos, en particular con cargo al presupuesto administrativo, destinados a garantizar una base adecuada de competencia técnica interna en materia de financiación rural. Los resultados del FIDA son en este campo muy inferiores comparados con los de otros organismos internacionales con actividades de microfinanciación. Los recursos humanos, que se han reforzado, aún son insuficientes, desde el punto de vista cualitativo y cuantitativo, para ofrecer el apoyo que requiere una cartera considerable y compleja de financiación rural como la del FIDA. Además, si bien en la presente evaluación se reconoce el esfuerzo colectivo que se ha hecho para mejorar las actividades de financiación rural en el FIDA, la institución ha concentrado las responsabilidades en un solo funcionario (el experto en financiación rural de la PT) y la dependencia excesiva de una sola persona supone un riesgo considerable. Por otra parte, el apoyo a las actividades de financiación rural se ha basado en unas relaciones muy personalizadas y es necesario institucionalizarlo.
68. La financiación tampoco ha cumplido todos los requisitos relativos a la prestación de asistencia técnica, que es un factor esencial para el éxito de muchos proyectos de microfinanciación.
69. Por último, el FIDA no puede ser más eficaz en sus actividades de apoyo a la financiación rural porque tropieza con una serie de barreras que proceden de su Acuerdo Constitutivo, entre otras: la imposibilidad de conceder préstamos directamente a las IFA, la escasa presencia del FIDA sobre el terreno y las

limitaciones que le impiden realizar actividades de supervisión directa y apoyo a la ejecución. Es probable que la política presente en materia de apoyo a la supervisión y la ejecución mejore la situación del FIDA al respecto, pero habrá que ver si esas medidas serán suficientes para atender las necesidades de personal técnico competente en financiación rural sobre el terreno.

## **B. Recomendaciones**

70. Las recomendaciones que se formulan a continuación tienen por objeto aprovechar las actuales mejoras de los proyectos de financiación rural para lograr una mejor adaptación a las prácticas más idóneas en beneficio del grupo-objetivo del FIDA —los pobres de las zonas rurales— asegurando su acceso a servicios de financiación rural sostenibles. En estas recomendaciones se proponen dos opciones: la introducción de cambios moderados y graduales o la expansión más rápida de servicios financieros sostenibles en favor de los pobres de las zonas rurales.

### **Opción 1: ayudar a un mayor número de pobres, lentamente**

71. La introducción de cambios graduales permitirá lograr una mayor adecuación de los proyectos de financiación rural del FIDA a la PFR mediante algunas modificaciones relativamente simples en los actuales procesos operacionales y en los mecanismos institucionales. Las recomendaciones formuladas con arreglo a esta opción deben considerarse como el grado mínimo necesario de intervención para proteger las inversiones del FIDA en sus operaciones de financiación rural. Si estas recomendaciones no se aceptan o no se ponen en práctica, el FIDA tendrá que volver a estudiar sus riesgos en este sector y reducir la aprobación de nuevos proyectos.
72. **Recomendación 1: aclarar las normas y los criterios de la PFR y sus instrumentos de apoyo.** El FIDA debe aclarar las disposiciones normativas de la PFR. Puede llevar a cabo una revisión exhaustiva de esta política o sólo un examen general para exponer sus principales elementos de forma clara y simple. En cualquier caso, se ha de preparar un documento breve, que contenga disposiciones prescriptivas. También sería preciso actualizar y mejorar los instrumentos de decisión y otros mecanismos de apoyo a la PFR para que su formulación sea más simple y clara. Sería conveniente establecer un marco de análisis sectorial obligatorio (conforme a las prácticas más idóneas determinadas por el CGAP) antes de tomar decisiones en materia de inversiones, a fin de garantizar la solidez de las opciones de inversión de los escasos recursos disponibles para préstamos y donaciones del FIDA.
73. **Recomendación 2: garantizar que las operaciones de financiación rural cumplen las normas y los criterios de la PFR.** La actuación de la dirección del FIDA debe ser lo suficientemente clara como para que tanto el personal interno encargado del diseño de los proyectos como los prestatarios entiendan la importancia de las normas establecidas en la política y de su debido cumplimiento. Con este fin, el personal directivo superior y la Junta Ejecutiva tienen que empezar a aplicar las normas y los criterios de la PFR, y a excluir los proyectos que no sean conformes a ella. Ésta es, probablemente, la forma más eficaz y eficiente de mejorar la calidad de los proyectos de financiación rural. Cuando se elabore el nuevo mecanismo de garantía de calidad del FIDA será preciso incluir criterios mínimos para los proyectos de financiación rural. Antes de aprobar nuevos proyectos el personal directivo superior y la Junta Ejecutiva deben disponer de información sobre el grado de conformidad de los proyectos con esos criterios.

74. **Recomendación 3: designar personal técnico de forma más sistemática y en una fase más temprana del proceso de diseño.** El FIDA debe mejorar la garantía de calidad desde una fase más temprana del proceso de diseño de los proyectos cuando se requieren inversiones relativamente módicas. La conformidad con la PFR puede comprobarse en la fase de formulación, o incluso antes. En esta fase también deberán hacerse los exámenes del Comité de Examen Técnico; será necesario examinar y aprobar las recomendaciones antes de la fase de evaluación. Para evitar conflictos de intereses, la redacción de los exámenes del Comité de Examen Técnico no debería encomendarse al experto en financiación rural de los equipos de elaboración de proyectos.
75. **Recomendación 4: fortalecer la capacidad.** La eficacia de la PFR puede mejorarse fortaleciendo la capacidad técnica interna del FIDA a todos los niveles. El plan de acción sobre financiación rural incluye disposiciones relativas al perfeccionamiento del personal: es necesario examinarlas y completarlas mediante la creación de oportunidades de capacitación apropiadas a corto plazo y mediante disposiciones relativas al establecimiento de un marco de "responsabilización por el aprendizaje", en el que se indique la necesidad y la obligación de adquirir la competencia técnica y los conocimientos especializados necesarios, con la debida asignación del tiempo requerido a tal efecto. Este fortalecimiento de capacidades debe entenderse como un proceso continuo y no como la organización de cursos de capacitación esporádicos. El firme compromiso de mejorar los conocimientos teóricos y prácticos necesarios en materia de financiación rural será un requisito aún más importante en caso de que el FIDA decida convertirse en una institución de referencia mundial en este sector (véase la opción 2).

**Opción 2: ayudar a un mayor número de pobres de las zonas rurales, con más rapidez y con mayores posibilidades de sostenibilidad**

76. Las recomendaciones formuladas más arriba no requieren modificaciones importantes de los procesos ni tienen consecuencias presupuestarias. Ahora bien, inclinarse por la opción 1 sería una decisión muy inadecuada para responder a las necesidades de servicios financieros de los pobres de las zonas rurales. Esa opción tampoco reconoce la considerable demanda insatisfecha de servicios de financiación rural (párrafo 5) ni la función de liderazgo que podría asumir el FIDA. Hay otros organismos de desarrollo que desempeñan un papel importante en el sector de la microfinanciación, pero cuya penetración en las zonas rurales no es comparable a la del Fondo. Éste tiene el mandato exclusivo de trabajar con los pobres de las zonas rurales y en su beneficio, ha aprobado sumas significativas para la concesión de préstamos y ha movilizado la cofinanciación para proyectos de financiación rural. En consecuencia, la segunda opción tiene por objeto la expansión más rápida de servicios financieros sostenibles en favor de los pobres mediante una serie de medidas encaminadas a superar importantes limitaciones que se plantean a distintos niveles. Para conseguir estos objetivos es necesario adoptar conjuntamente estas recomendaciones y las relativas a la opción 1.
77. **Recomendación 5: asumir una función de liderazgo y definir una estrategia para conseguirlo.** La PFR actualizada debería proporcionar el marco normativo para las operaciones de financiación rural (recomendación 1). Además, el FIDA tendrá que determinar una estrategia para convertirse en líder del sector, lo que supone: i) situarse con respecto a otros asociados del sector; ii) definir prioridades regionales que traduzcan los principios de la PFR en objetivos importantes para cada región (estas estrategias regionales deben definirse en las divisiones regionales para garantizar una comprensión cabal de los principales desafíos que plantea la financiación rural en la región, y cerciorarse de que cada región asuma y ejecute plenamente la estrategia de financiación rural), y iii) comprometerse a introducir cambios como los que se indican a continuación, que garantizarán la calidad de las operaciones de financiación rural.

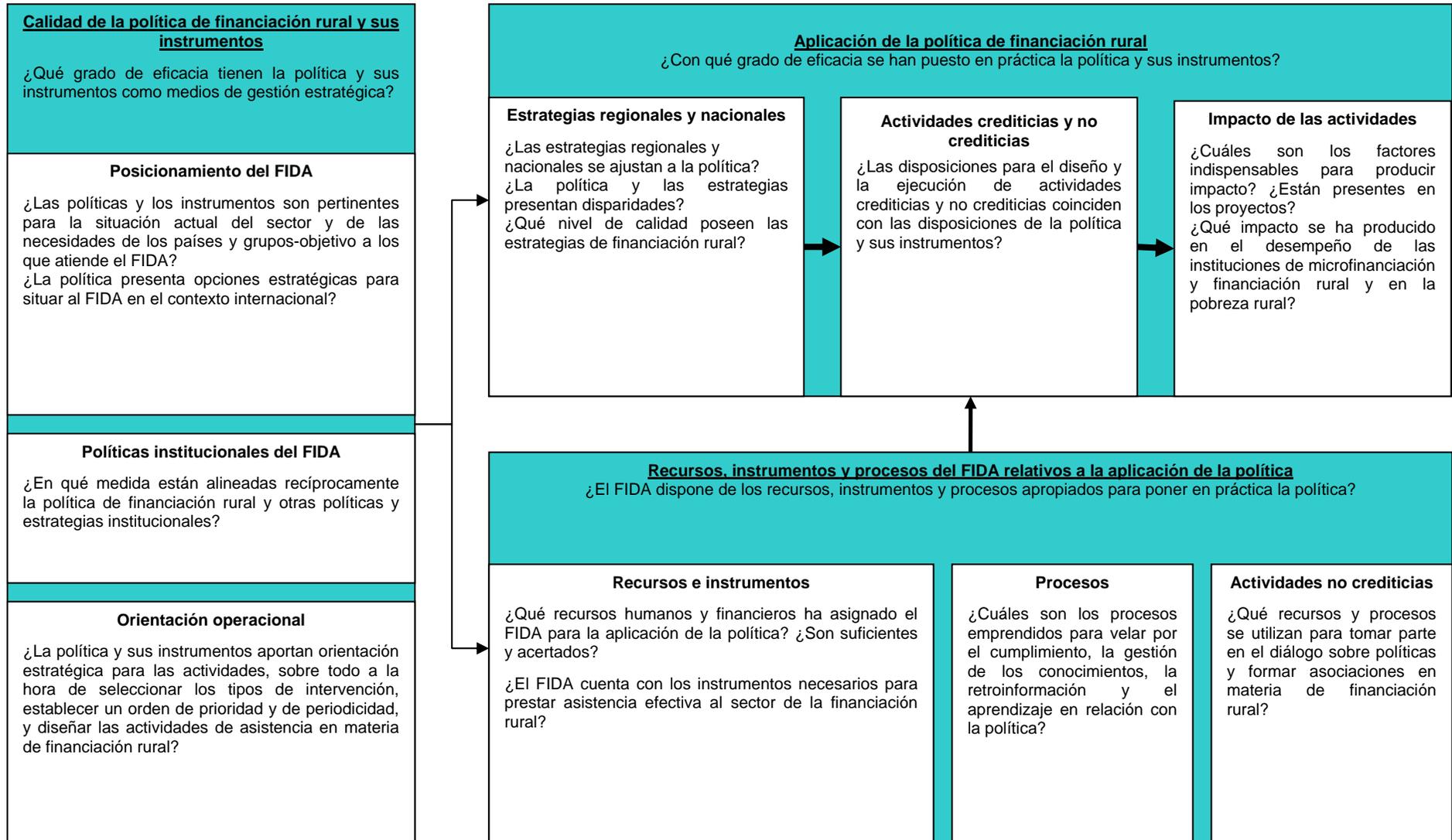
78. **Recomendación 6: asignar recursos adecuados a la financiación rural y reducir el riesgo de dependencia excesiva de una sola persona.** En la presente evaluación se ha comprobado que los recursos humanos y financieros que el FIDA dedica a apoyar una cartera de financiación rural tan importante son ínfimos en comparación con los de otros organismos de desarrollo. Depender de un solo experto técnico de dedicación exclusiva representa un riesgo importante de pérdida de capacidad y de conocimientos institucionales en caso de dimisión. En la presente ENI se recomienda la creación de una dependencia de financiación rural integrada por un máximo de cuatro expertos profesionales en esa materia, cada uno de ellos con especializaciones que complementen su formación en financiación rural (por ejemplo, financiación rural y cuestiones de género). Además, es necesario destinar recursos del presupuesto administrativo para financiar actividades fundamentales, como las asociaciones regionales, y seguir trabajando con el mercado de información MIX, actividades que actualmente se financian con recursos de donaciones sujetos a plazos limitados.
79. **Recomendación 7: crear instrumentos más pertinentes, formas de prestación de servicios más eficaces y una supervisión más rigurosa.** El FIDA debe modificar su política de préstamos para poder conceder préstamos directos a las IFA y debe dotarse de medios para prestar diversos servicios técnicos de apoyo que permitan fortalecer la capacidad de estas instituciones (lo ideal sería disponer de personal técnico dedicado a la financiación rural sobre el terreno). La contratación de estos servicios debe realizarse por concurso y deben emplearse donaciones/contratos basados en los resultados para garantizar que la asistencia técnica se utilice eficazmente. Esos nuevos instrumentos requerirán un mayor grado de supervisión y apoyo técnico que los que ofrecen actualmente las UGP y las IC. Cuando se modifiquen las modalidades de apoyo a la supervisión y la ejecución, será importante garantizar que se tengan en cuenta los recursos necesarios para las actividades en el sector de la financiación rural.
80. **Recomendación 8: aumentar la pertinencia mediante un proceso más eficiente y eficaz.** Como se ha explicado en el párrafo 29, el ciclo de los proyectos del FIDA determina en gran medida la pertinencia y la eficacia de los proyectos de financiación rural, debido simplemente al tiempo necesario para elaborar y poner en marcha los proyectos. En la presente evaluación se recomienda que la duración del ciclo de los proyectos del FIDA se reduzca a un año (al menos para los proyectos de financiación rural).

## Justificación, marco de evaluación y metodología

1. **Justificación.** La evaluación de la PFR y las actividades conexas se justifica por distintas razones: i) la política está en vigor desde el año 2000, lo que representa un plazo suficiente para determinar si ha producido un impacto en las actividades del FIDA; ii) dado que se refiere a uno de los objetivos estratégicos del FIDA, es importante determinar si el FIDA está cumpliendo sus objetivos e incorporar los datos de la evaluación al proceso de actualización del Marco Estratégico, y iii) la financiación rural es una de las principales esferas de actuación del FIDA, a la que se destina una cantidad de fondos considerable, por lo que es fundamental, a los fines de la responsabilización, establecer si dichos fondos se han utilizado de la forma debida.
2. **Objetivos generales.** Todas las evaluaciones del FIDA persiguen los dos objetivos básicos siguientes: i) evaluar los resultados y el impacto de las actividades de financiación rural apoyadas por el FIDA y, por ende, rendir cuentas a los Estados Miembros del FIDA, y ii) generar ideas y enseñanzas —dentro y fuera del FIDA— a partir de la experiencia del Fondo con respecto a sus actividades de financiación rural y, en consecuencia, contribuir a mejorar las actividades en curso y futuras financiadas por el FIDA.
3. **Objetivos específicos.** La ENI tiene por finalidad estimar la calidad y la eficacia con que la política orienta las operaciones del FIDA, determinar si dicha política se llevó al terreno de la práctica y juzgar sus resultados, así como establecer si los recursos, procesos e instrumentos del FIDA están alineados con la política. Mediante la ENI se procurará responder a tres preguntas:
  - i) ¿Con qué grado de eficacia se diseñaron la política y los instrumentos correspondientes?, es decir, ¿había una finalidad clara y se tuvo presente la necesidad de situar estratégicamente al FIDA en el sector, lograr una alineación recíproca con otras políticas y estrategias institucionales y aportar un marco rector para las actividades?
  - ii) ¿La política y sus instrumentos se pusieron en práctica?, es decir, ¿se tradujeron en estrategias regionales y nacionales y en actividades crediticias y no crediticias? ¿Cuál ha sido su impacto?
  - iii) ¿Qué consecuencias han tenido la política y sus instrumentos en cuanto a los recursos humanos y financieros, los instrumentos de préstamos y donaciones y los procesos del FIDA? ¿Estos procesos favorecen la aplicación de la política y la prestación efectiva de asistencia en el sector de la financiación rural?
4. **Marco de evaluación.** En el marco de evaluación (véase el gráfico de la página 31) se expone la manera en que se dará respuesta a estas tres preguntas y se describen los tres componentes principales de la evaluación.
5. **Alcance geográfico.** La ENI será de alcance mundial pues abarcará proyectos de varios países de todas las regiones que reciben préstamos del FIDA. A fin de mantener este campo de acción dentro de límites razonables, la evaluación se referirá a cuatro países por cada división regional, por un total de 20 países. Aunque al estudiar el mismo número de países por cada división regional no es posible apreciar las diferencias de tamaño de la cartera (el número total de proyectos o de préstamos aprobados) entre las distintas regiones, se consideró que en la ENI será importante representar a todas las regiones por igual. El estudio de los 20 países en cuestión comprenderá el examen y análisis detallado de los informes disponibles, además de algunas visitas (a por lo menos dos países por división regional) que el equipo de evaluación realizará con objeto de comprobar las constataciones del

examen teórico y complementar el análisis con información directa. Los países se seleccionaron de conformidad con el proceso y los criterios de selección que se indican en el párrafo 11.

6. **Cobertura de las dimensiones institucionales.** Debido a que la ENI abarcará las distintas dimensiones del FIDA —pasando de la política a nivel institucional a sus clientes (hogares o personas pobres del medio rural)—, habrá que examinar documentos y recopilar información de numerosas fuentes en todos esos niveles. Sin embargo, la cantidad de información que podrá obtenerse de los clientes será limitada, ya que los recursos financieros y el tiempo de que se dispone para la ENI no son suficientes para emprender una encuesta en gran escala.



7. **Período abarcado.** La evaluación se refiere a las actividades aprobadas entre 1996 y 2005, lo que corresponde a un período de 10 años; ello permite comparar, entre otras cosas, las orientaciones de políticas de las operaciones y las características usuales de la cartera y del diseño de los proyectos en el FIDA, antes y después de la aprobación de la política. Este tipo de comparación es necesario para determinar si la política ha influido en la decisión de elaborar y diseñar determinados proyectos financiados por el FIDA, así como si los proyectos que se aprobaron algunos años antes de que se adoptara la política se han ajustado (es decir, se han vuelto a diseñar) a fin de cumplir los requisitos previstos en ella. Por último, fue necesario abarcar un período de 10 años a fin de que la muestra comprendiera proyectos en una fase de ejecución avanzada y, por tanto, se tuviera la posibilidad de evaluar su impacto en las instituciones de microfinanciación y financiación rural y en los hogares.

### **Metodología**

8. **Enfoque específico por países y no por proyectos.** En el marco de la ENI se ha optado por aplicar un enfoque específico por países y no por proyectos. De esta manera, se podrá analizar la evolución de la cartera de financiación rural en un país dado y determinar si se han extraído enseñanzas y si la cartera se ha ajustado de conformidad con los requisitos establecidos en la política. Gracias a este enfoque también será posible abarcar un número mayor de proyectos con un costo menor: suponiendo que cada uno de los 20 países cuenta con al menos dos proyectos, la evaluación abarcará 40 proyectos, como mínimo (o más, lo que parece sumamente probable), el 50% de los cuales, aproximadamente, recibirán visitas sobre el terreno. Si los proyectos se seleccionaran al azar en todos los países probablemente habría que abarcar y visitar un mayor número de países para lograr el mismo nivel de cobertura, sin adquirir necesariamente una percepción profunda de la evolución de la cartera.
9. **Pilares de la metodología.** La metodología de la evaluación está estructurada en: i) un análisis del alcance, que proporcionará un cuadro panorámico de los datos que deberán obtenerse, así como de los datos que el equipo de evaluación deberá reunir o verificar; ii) el proceso de selección de los países y los criterios correspondientes; iii) un análisis para el establecimiento de las bases de referencia; iv) un examen de los indicadores que se adoptarán en la evaluación, y v) un resumen de las técnicas de reunión de datos que utilizará el equipo de evaluación.
10. **Análisis del alcance.** Teniendo en cuenta el alcance previsto, los encargados de la ENI examinarán y analizarán documentación de interés —información de referencia sobre el sector, políticas institucionales y estrategias del FIDA, documentos relacionados con países específicos (del FIDA y otros organismos que se ocupan de microfinanciación o financiación rural) y datos específicos por países— y reunirán datos primarios a partir de diversas fuentes. Los datos secundarios se examinarán, comprobarán y analizarán antes de utilizarlos en el informe de evaluación, en el cual se hará constar las fuentes de tales datos. El análisis del alcance permitirá obtener información detallada sobre qué datos deberán reunirse y analizarse; no obstante, se perfeccionará aún más una vez que se hayan seleccionado los países. La amplitud del proceso de recopilación de datos primarios que deberá emprenderse mediante las visitas a ciertos países se establecerá después de haber terminado los exámenes teóricos y haber establecido las necesidades en materia de recopilación de datos.
11. **Selección de países.** Para llevar a cabo la ENI se consideró la utilización de técnicas de muestreo aleatorio estratificado y de muestreo intencional. El muestreo aleatorio consistiría en seleccionar en cada región cuatro países de entre los que han obtenido préstamos para actividades de financiación rural en los 10 años anteriores en al menos dos oportunidades (respectivamente antes y después de haberse aprobado la política) a fin de cumplir los requisitos para el diseño de la evaluación que se indican en el párrafo 8. La aplicación de los criterios para la estratificación dio

lugar a un grupo de 40 países, 20 de los cuales (cuatro por región) se seleccionarán al azar. En el caso de la técnica de muestreo intencional habría sido necesario reunir datos acerca de todos los países que habían obtenido préstamos para actividades de financiación rural (es decir, 80 países) en función de una variedad de criterios de selección<sup>26</sup>, lo que habría requerido una considerable inversión de tiempo y trabajo sin por ello generar una muestra más representativa que la técnica de muestreo aleatorio estratificado que se decidió utilizar.

12. **Establecimiento de las bases de referencia.** La ENI sacará provecho de la información de referencia existente, como el examen *inter pares* de donantes del CGAP, efectuado en 2002, que proporcionó un análisis comparativo entre 17 organismos de desarrollo; diversas evaluaciones del impacto y un análisis comparativo de éstas, que ha sido publicado por la Fundación Grameen USA<sup>27</sup>. Esos estudios se utilizarán, siempre que sea posible y se justifique, para establecer una base de referencia del desempeño del FIDA en relación con el de otros organismos. Además, en el curso de la ENI se procurará encontrar y analizar casos específicos de países que faciliten una base de referencia para el FIDA con respecto a otros organismos que prestan asistencia en el sector de la financiación rural.
13. **Indicadores.** Se elaborarán indicadores específicos para cada una de las preguntas enumeradas en el marco de evaluación. Para ello, se tomarán como punto de partida los indicadores de evaluación acostumbrados, a saber: pertinencia, eficiencia, eficacia, impacto y sostenibilidad, que se ajustarán en función de la pregunta específica. Así, por ejemplo, si se quiere determinar si la política aporta un instrumento de gestión, se adaptarán los criterios previstos en las prácticas adecuadas que se siguen para las estrategias y políticas institucionales. Además, en la ENI se utilizarán los indicadores de resultados definidos en las prácticas idóneas del sector y promovidos a través de la red del CGAP, en la que participa el FIDA. Existen indicadores para medir la sostenibilidad de las instituciones de microfinanciación, cuyos datos se recopilan y divulgan en parte a través del sistema MIX<sup>28</sup>. El impacto en los clientes (hogares o personas) se medirá con arreglo a indicadores basados en las instituciones de microfinanciación y financiación rural tales como el alcance, y el nivel de pobreza de los clientes<sup>29</sup>, o a indicadores que evalúen el impacto en los activos financieros de los clientes (ahorros, inversiones y nivelación de los gastos), de ser posible utilizando instrumentos de evaluación del impacto de los clientes, como el *The Savings and Loan Use Strategies over Time Interview* (entrevista sobre las estrategias de utilización de ahorros y los préstamos en el tiempo)<sup>30</sup> y los datos de evaluaciones existentes.

---

<sup>26</sup> Se había tratado de los siguientes criterios específicos para cada país: nivel de ingresos (agrupándolos conforme a los métodos adoptados por el Banco Mundial, en países de ingresos bajos o medianos), tamaño del país, porcentaje de población rural frente a la población total e índice de desarrollo humano como indicación aproximada del nivel de pobreza. Los criterios específicos del FIDA habrían sido el programa vigente en materia de financiación rural (tamaño de la cartera calculado por el número de proyectos y la cantidad de préstamos totales) y la cartera futura en la esfera de la financiación rural.

<sup>27</sup> Nathanael Goldberg. *Measuring the Impact of Microfinance*, Fundación Grameen USA, 2005.

<sup>28</sup> El MIX es un portal mundial de información que proporciona fuentes de datos, datos de referencia, instrumentos de seguimiento y servicios de información para el sector de la microfinanciación.

<sup>29</sup> Definiciones y medidas elaboradas por otras instancias, como la red de SEEP/AIMS, Microsave y Social Performance.

<sup>30</sup> Véase la página del Impact Assessment Resource Center en [www.micropfinancegateway.org](http://www.micropfinancegateway.org).

14. **Técnicas de evaluación.** En la ENI se recurrirá al análisis cualitativo de la documentación y a instrumentos de investigación cualitativa y cuantitativa. El análisis se basará en exámenes teóricos y, tras ello, se utilizarán instrumentos de recopilación de datos sobre el terreno, tales como preguntas semiestructuradas para entrevistas clave y debates de grupos de discusión, listas de comprobación y cuestionarios para el análisis de las instituciones de microfinanciación y financiación rural (en función de los indicadores del MIX), y modelos de preguntas o encuestas para las evaluaciones de los clientes (las últimas serán de alcance limitado). Los datos secundarios servirán de fundamento para la evaluación, por ejemplo el estudio de la Fundación Grameen permitirá establecer los factores indispensables de éxito.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> Los factores indispensables de éxito incluirán aquéllos que, acorde con la experiencia, son necesarios para conseguir un impacto a nivel de las instituciones de microfinanciación o de los clientes. Teniendo en cuenta esos factores, es posible efectuar una evaluación rápida a fin de determinar si en el diseño y las disposiciones para la ejecución de los proyectos del FIDA se ha previsto que se cumplan tales prácticas adecuadas como indicio de un impacto probable.

