

Signatura: EC 2016/91/INF.1
Fecha: 3 de marzo de 2016
Distribución: Pública
Original: Inglés

S



Invertir en la población rural

Información actualizada de la dirección sobre la evaluación de los resultados del Programa de Desarrollo Sostenible de las Zonas Montañosas Rurales en Albania

Nota para los miembros del Comité de Evaluación

Funcionarios de contacto:

Preguntas técnicas:

Annabelle Lhommeau
Gerente del Programa en el País
División de Cercano Oriente
África del Norte y Europa
Tel.: (+39) 06 5459 2783
Correo electrónico: a.lhommeau@ifad.org

Lisandro Martin
Gerente Superior de Programas
Departamento de Administración de Programas
Tel.: (+39) 06 5459 2388
Correo electrónico: lisandro.martin@ifad.org

Envío de documentación:

Alessandra Zusi
Oficial encargada
Oficina de los Órganos Rectores
Tel.: (+39) 06 5459 2092
Correo electrónico: gb_office@ifad.org

Comité de Evaluación – 91^o período de sesiones
Roma, 29 y 30 de marzo de 2016

Para información

Información actualizada de la dirección sobre la evaluación de los resultados del Programa de Desarrollo Sostenible de las Zonas Montañosas Rurales en Albania

1. Tras la última reunión del Comité de Evaluación, el Departamento de Administración de Programas (PMD) creó un grupo de trabajo interdepartamental para extraer enseñanzas de la experiencia del Programa de Desarrollo Sostenible de las Zonas Montañosas Rurales en Albania, financiado con un préstamo del FIDA (684-AL) que fue aprobado por la Junta Ejecutiva en diciembre de 2005.
2. En el marco de dicho programa, se lograron desarrollar cadenas de valor pertinentes que incrementaron los ingresos, las oportunidades de empleo y la capacidad empresarial en las zonas montañosas. Sin embargo, en la evaluación de los resultados del programa se detectaron varias deficiencias que impidieron el cumplimiento de todas las expectativas iniciales (por esta razón, la calificación de las realizaciones generales del programa fue de "moderadamente satisfactoria"). Las principales deficiencias detectadas son las siguientes: carencias en la focalización y en la adecuación del diseño; carencias en la pertinencia del estudio de referencia (2008), que contenía pocos datos sobre los indicadores del marco lógico (lo que limitaba la validez y la viabilidad de la teoría del cambio subyacente); un sistema de seguimiento y evaluación centrado en el mero seguimiento de los productos (lo que ha limitado las posibilidades de efectuar un análisis sustantivo de los efectos directos cuantitativos y cualitativos y del impacto), y la cuestionable sostenibilidad de las dos instituciones creadas inicialmente con la financiación del FIDA: el Organismo de Desarrollo de las Zonas Montañosas y el Fondo de Financiación de las Zonas Montañosas (que se convertiría luego en la primera compañía albanesa de desarrollo financiero).
3. En lo que respecta a la focalización, varias actividades dirigidas a los estratos económicamente activos de la sociedad rural se basaron en la teoría de desarrollo conocida como "efecto de goteo" en beneficio de la población pobre y desempleada, sin haber comprobado la validez de esta teoría en el contexto de Albania o haber determinado medidas para evaluar los avances, el nivel de consecución de los objetivos y la mejora general de los medios de vida del grupo objetivo principal.
4. El perfil del grupo objetivo, en cuanto a niveles de ingresos, umbrales y características sociales, no estaba suficientemente definido. Tampoco se estudió con suficiente detenimiento la situación de las mujeres en las zonas montañosas rurales a fin de hallar formas de superar los obstáculos que les impiden participar eficazmente en las actividades económicas y en los procesos de toma de decisiones.
5. Para lograr un mayor impacto en el componente de financiación rural, una sólida evaluación de las necesidades podría haber ayudado a diseñar intervenciones más eficaces, en lugar de conceder donaciones solo a aquellos que podían cumplir los requisitos de contrapartida (capital propio). Además, y también en relación con la fase de diseño, debería haberse evaluado la solidez de los proveedores de servicios financieros existentes para determinar en qué medida eran capaces de satisfacer la demanda en las zonas montañosas rurales (o en qué medida lo habrían sido si el programa hubiera colmado algunas necesidades). Pese a que en el componente de infraestructuras, que incluía los caminos rurales y los sistemas de riego en pequeña escala, se alcanzaron los objetivos previstos (en especial en cuanto al número de hogares beneficiados), la falta de datos y de análisis impidió efectuar una evaluación más exhaustiva del impacto en las poblaciones objetivo.

6. El grupo de trabajo constató que se había llevado a cabo un examen técnico sólido y minucioso del programa antes de la conclusión de la fase de diseño. En ese examen se detectaron muchos problemas (si no todos) que, en retrospectiva, se ha visto que han tenido una influencia negativa en el grado de realización general del programa. Sin embargo, ha sido difícil evaluar en qué medida se tuvieron en cuenta y se aplicaron las recomendaciones derivadas de ese examen.
7. Al comparar la situación actual del FIDA con la de 2005 (hace más de diez años), se observa que se han introducido cambios significativos para mejorar la garantía de la calidad. En efecto, desde entonces se ha instaurado un auténtico proceso de garantía de la calidad para garantizar que las recomendaciones formuladas por los especialistas técnicos se apliquen antes de que el documento de diseño pase a la siguiente etapa del proceso. Además, las recomendaciones que afectan a la ejecución de los proyectos o programas son ahora objeto de un seguimiento sistemático, mediante el informe de situación sobre la garantía de la calidad que elabora el gerente del programa en el país una vez transcurridos los primeros 18 meses de ejecución.
8. La gran importancia que se concede a la calidad técnica, financiera, de la ejecución y de la elaboración de informes se refleja en un procedimiento de garantía de la calidad que actualmente comprende, como mínimo, tres niveles: el equipo de gestión del programa en el país, dirigido por el gerente del programa en el país dentro de la división de origen y por especialistas técnicos de la División de Asesoramiento Técnico y Políticas y de otras divisiones; un proceso formal de mejora de la calidad a nivel de departamento, en el que participan expertos técnicos internos y externos, y un grupo de expertos encargado de la garantía de la calidad ajeno al PMD, compuesto por examinadores externos.
9. El Programa de Desarrollo Sostenible de las Zonas Montañosas Rurales en Albania se diseñó en un período en el que el FIDA debía subcontratar la labor de supervisión de los proyectos (el FIDA comenzó a supervisar directamente los proyectos que financia en 2007). En los primeros años, esto se tradujo en una adquisición gradual por parte de los gerentes de los programas en los países de la experiencia acerca de los conceptos, las responsabilidades y las etapas que comporta la supervisión directa. Los beneficios de este tipo de supervisión se están materializando ahora —mediante la incorporación de las enseñanzas extraídas de la ejecución— en el diseño de los sucesivos proyectos. En algunos casos, se observó que el prestatario no había actuado con prontitud a la hora de aplicar las recomendaciones formuladas repetidas veces en las misiones de supervisión. Esto llevó a la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA a plantearse si el Fondo estaba adoptando las medidas correctivas adecuadas para hacer un seguimiento de la aplicación de las recomendaciones y asegurar su cumplimiento.
10. Al contar con mayor experiencia en materia de supervisión y ejecución directas, hoy en día las divisiones operacionales están más preparadas para responder ante prestatarios que tienen poca capacidad de reacción: i) incorporando al convenio de financiación medidas que el FIDA adoptaría si el prestatario no respondiera adecuadamente o ii) invitando a los gobiernos a asumir conjuntamente la responsabilidad del proceso de supervisión y a acordar posibles medidas, en lugar de limitarse a aceptar las recomendaciones del Fondo.
11. Además, la experiencia de este programa debe enmarcarse en el contexto de Albania, que ha experimentado una rápida transición de un país cerrado —desde el punto de vista político y socioeconómico— a un país candidato a adherirse a la Unión Europea. Sin embargo, Albania registra algunos problemas ligados a una elevada desigualdad de ingresos y focos con altas tasas de pobreza en las zonas rurales. La capacidad de las instituciones para hacer frente a los desafíos que enfrentan las zonas rurales suele ser limitada. Por ello es comprensible que, en el marco de este programa inicial, el FIDA creara nuevas instituciones con la intención

de fortalecerlas con el tiempo para que llegaran a convertirse en agentes de desarrollo eficaces en las zonas montañosas rurales y actuaran en favor de los intereses de la población rural pobre en la zona objetivo. A raíz de la experiencia adquirida en proyectos similares en la subregión de Europa Oriental y el Cáucaso, el FIDA ha abandonado el enfoque de crear nuevas instituciones y ahora se centra en fortalecer las instituciones existentes, establecer asociaciones (acuerdos de hermanamiento) y potenciar las sinergias.

12. Las enseñanzas extraídas demuestran que el PMD ha tenido debidamente en cuenta la experiencia de este programa, a fin de fortalecer el diseño de los nuevos proyectos incorporando estas enseñanzas. Actualmente, la dirección está desplegando importantes esfuerzos dentro de la organización para que se interioricen estas enseñanzas. La División de Cercano Oriente, África del Norte y Europa, al igual que otras divisiones operacionales regionales, ha establecido un proceso riguroso de examen inter pares en el marco de la supervisión, así como informes de revisión a mitad de período, para compartir las experiencias y enseñanzas extraídas de diferentes países. Actualmente se están renovando varios sistemas de apoyo. En concreto, cabe mencionar la labor en curso para revisar y renovar el sistema de gestión de los resultados y el impacto (RIMS). También se están revisando y añadiendo funciones, responsabilidades, indicadores e instrumentos, de modo que se ajusten a las exigencias de los nuevos diseños y enfoques innovadores aplicados en las intervenciones del FIDA, para ayudar a los gobiernos a alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Además, el PMD está actualizando y racionalizando sus directrices y procedimientos operacionales para garantizar que se preste el grado de apoyo adecuado a la supervisión de los proyectos financiados por el FIDA, dejando margen para efectuar exámenes rigurosos del desempeño e intervenciones adecuadas cuando proceda. Las divisiones operacionales están organizando actividades para compartir sus enseñanzas sobre una gran variedad de temas de carácter normativo, técnico y operacional. Estas iniciativas reflejan la voluntad de aprender y compartir experiencias —buenas y malas— entre las divisiones en beneficio de todos.
13. A partir de los hallazgos del grupo de trabajo, la División de Cercano Oriente, África del Norte y Europa organizó una actividad de aprendizaje el 1 de febrero de 2016. Además, las enseñanzas extraídas de la experiencia del Programa de Desarrollo Sostenible de las Zonas Montañosas Rurales en Albania se presentarán en un evento celebrado en el FIDA en el marco de la iniciativa “Close Up” (una serie de actividades periódicas de aprendizaje inter pares organizada por la División de Cercano Oriente, África del Norte y Europa) en el segundo trimestre de 2016. A continuación se resumen las principales enseñanzas extraídas de este programa:
 - a) Focalización. En la fase de diseño del proyecto debe definirse un “perfil de la población pobre”, de manera que las intervenciones se adecúen a las necesidades de los grupos y estratos objetivo. Debe efectuarse sistemáticamente una evaluación de las necesidades antes de diseñar soluciones para fomentar una financiación inclusiva, el empoderamiento de las mujeres, el empleo juvenil, etc. En la fase de diseño deben establecerse los principales indicadores de progreso y consecución de resultados y reflejarlos en el marco lógico.
 - b) Fortalecimiento institucional. El fortalecimiento institucional en las zonas rurales debe comprender el establecimiento de vínculos eficaces con entidades gubernamentales y no gubernamentales (incluidas las organizaciones comunitarias) para garantizar el sentido de apropiación nacional y la pertinencia más allá del período de duración del proyecto.

- c) Medición de los resultados. Los datos de referencia deben estar disponibles (o ponerse a disposición) y utilizarse en la fase de diseño del proyecto, a fin de fijar objetivos realistas y factibles. Durante la fase de puesta en marcha se deben establecer sistemas eficaces para asegurar el seguimiento y la medición de los resultados, lo que incluye dotar del personal adecuado a las unidades de ejecución del proyecto (por lo que respecta al prestatario y al FIDA), destinar asignaciones presupuestarias a instrumentos y recursos (prestatario) y respaldar la creación de capacidad (prestatario y FIDA).
- d) Garantía de la calidad. El establecimiento de procesos de garantía de la calidad más minuciosos durante las fases de diseño y ejecución de los proyectos financiados por el FIDA (con recursos internos y externos) ha favorecido la realización de exámenes más rigurosos y la incorporación de las mejoras recomendadas. La celebración de reuniones recapitulativas semestrales garantiza el intercambio periódico de conocimientos.
- e) Supervisión eficaz. Los frecuentes cambios de gerentes del programa en el país, en especial durante los primeros años de la supervisión directa, impidieron que el FIDA prestara un apoyo adecuado en materia de políticas y ejecución al Programa de Desarrollo Sostenible de las Zonas Montañosas Rurales en Albania con la suficiente continuidad y consistencia. La integración sistemática de las enseñanzas extraídas, el desarrollo de sistemas e instrumentos de apoyo y la racionalización de los procedimientos y directrices para la supervisión de los proyectos han aumentado la capacidad del FIDA de brindar un apoyo eficaz en materia de gestión y supervisión a los gobiernos que llevan a cabo los proyectos financiados por el Fondo.