

Signatura: EC 2016/91/W.P.7/Add.1
Tema: 8
Fecha: 14 de marzo de 2016
Distribución: Pública
Original: Inglés

S



Invertir en la población rural

Observaciones de la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA sobre la síntesis de las enseñanzas extraídas de la iniciativa para la evaluación del impacto en el marco de la FIDA9

Nota para los miembros del Comité de Evaluación

Funcionarios de contacto:

Preguntas técnicas:

Oscar A. Garcia
Director
Oficina de Evaluación Independiente del FIDA
Tel.: (+39) 06 5459 2274
Correo electrónico: o.garcia@ifad.org

Fabrizio Felloni
Oficial Superior de Evaluación
Tel.: (+39) 06 5459 2361
Correo electrónico: f.felloni@ifad.org

Simona Somma
Oficial de Evaluación
Tel.: (+39) 06 5459 2124
Correo electrónico: s.somma@ifad.org

Envío de documentación:

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

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

Para examen

Signatura: EB 2016/117/R.8/Add.1
 Tema: 7
 Fecha: 2016
 Distribución: Pública
 Original Inglés

S



Invertir en la población rural

Observaciones de la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA sobre la síntesis de las enseñanzas extraídas de la iniciativa para la evaluación del impacto en el marco de la FIDA9

Nota para los representantes en la Junta Ejecutiva

Funcionarios de contacto:

Preguntas técnicas:

Oscar A. García
 Director
 Oficina de Evaluación Independiente del FIDA
 Tel.: (+39) 06 5459 2274
 Correo electrónico: o.garcia@ifad.org

Envío de documentación:

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

Fabrizio Felloni
 Oficial Superior de Evaluación
 Tel.: (+39) 06 5459 2361
 Correo electrónico: f.felloni@ifad.org

Simona Somma
 Oficial de Evaluación
 Tel.: (+39) 06 5459 2124
 Correo electrónico: s.somma@ifad.org

Junta Ejecutiva — 117º período de sesiones
 Roma, 13 y 14 de abril de 2016

Para examen

Observaciones de la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA sobre la síntesis de las enseñanzas extraídas de la iniciativa para la evaluación del impacto en el marco de la FIDA9

Antecedentes

1. Con la aprobación del Informe de la Consulta sobre la Novena Reposición de los Recursos del FIDA (GC 35/L.4) en febrero de 2012, el Consejo de Gobernadores decidió mejorar el marco de medición de los resultados mediante la inclusión de importantes indicadores nuevos con sus correspondientes metas: i) número de personas que se logra sacar de la pobreza: 80 millones, y ii) número de personas que reciben servicios de proyectos apoyados por el FIDA: 90 millones.
2. Asimismo, y con objeto de fortalecer la evaluación del impacto, se incorporaron al marco de medición de los resultados otros indicadores nuevos, a saber: i) índice de propiedad de activos de los hogares, como indicador indirecto de los ingresos de los hogares del grupo objetivo; ii) duración del período de carestía, como medida de la seguridad alimentaria de los hogares objetivo, y iii) malnutrición infantil, como medida de la seguridad nutricional de los integrantes del grupo objetivo.
3. A fin de medir los resultados en relación con los indicadores mencionados y sus correspondientes metas e informar al respecto, el Consejo de Gobernadores decidió que durante el período de la FIDA9 la dirección del FIDA realizara unos 30 estudios de impacto, sintetizara los resultados y presentara informes al respecto (2013-2015). Con el propósito de responder a estos compromisos, la dirección preparó un informe titulado "Síntesis de las enseñanzas extraídas de la iniciativa para la evaluación del impacto en el marco de la FIDA9", que se somete a consideración de la Junta Ejecutiva en su 117º período de sesiones.

Observaciones generales

4. La Oficina de Evaluación Independiente del FIDA (IOE) felicita a la dirección y sus Estados Miembros por establecer los audaces compromisos mencionados, en particular por establecer una meta institucional para el número de personas que se pretende sacar de la pobreza. Esto refleja la creciente atención que presta la organización a la promoción de la transparencia, y a la medición de los resultados obtenidos mediante sus intervenciones de desarrollo y la presentación de informes al respecto. También pone de relieve la firme determinación del FIDA de aprender de forma sistemática de sus operaciones para poder mejorar el diseño y la ejecución, tanto de las operaciones en curso como de las futuras.
5. La IOE tiene presente que la dirección preparó una nota informativa sobre "Metodología para la evaluación del impacto en el marco de la Novena Reposición de los Recursos del FIDA" que presentó a la Junta Ejecutiva en diciembre de 2012. Además, en 2014 elaboró un manual sobre evaluación del impacto como documento de guía básico para el personal del FIDA y los interesados pertinentes. También se ha reforzado el diálogo y la cooperación con la IOE, especialmente con el fin de utilizar su experiencia y los conocimientos técnicos en la realización de evaluaciones del impacto ex post.
6. Habiendo seguido de cerca la iniciativa para la evaluación del impacto en el marco de la FIDA9 y basándose en un examen exhaustivo del informe de síntesis de la dirección, la IOE plantea las siguientes cuestiones que ameritan reflexión y debate para que el FIDA pueda seguir consolidando sus iniciativas orientadas a la rigurosa evaluación del impacto.

Esferas que requieren mayor consideración

7. Puntos centrales y base de datos empíricos del informe de síntesis. La IOE acoge con agrado el informe de síntesis, ya que ofrece una excelente oportunidad para debatir sobre los resultados que se están obteniendo a través de las intervenciones del FIDA, así como acerca de las posibilidades y dificultades metodológicas que conllevan la evaluación rigurosa del impacto y la presentación de informes sobre ello. En particular, el informe brinda buena información sobre el conjunto de proyectos seleccionados, las limitaciones en la disponibilidad de datos y las dificultades en la atribución del impacto, especialmente en el sector de la agricultura. La IOE desea señalar algunas esferas que podrían haber contribuido a enriquecer aún más el informe de síntesis.
8. En primer lugar, el informe indica que a través de los proyectos financiados por el FIDA se han prestado servicios a 139 millones de beneficiarios, lo que supera ampliamente la meta de 90 millones de personas establecida para el período de la FIDA9 y constituye un resultado positivo. No obstante, el informe podría haber aportado más detalles (por ejemplo, si el número total de beneficiarios incluía tanto a los beneficiarios “directos” como “indirectos”) y más información sobre la calidad de los datos que sustentaba.
9. Asimismo, el informe destaca que en las zonas rurales hubo un aumento sustancial de los ingresos agrícolas para 43,2 millones de pobladores, un importante crecimiento de la propiedad de aves de corral para 28,8 millones de personas y un incremento de los activos ganaderos para 22,8 millones de beneficiarios; además, 10 millones de personas se beneficiaron del aumento de sus activos productivos, mejoras en las cuestiones de género, una mayor diversidad alimentaria y una reducción de la exposición a las crisis. Si bien la IOE tiene en cuenta que la pobreza es un fenómeno multidimensional, complejo e interrelacionado con diversos factores, hubiera resultado útil que el informe también proporcionara una estimación del número de personas que han salido de la pobreza, utilizando la línea de pobreza reconocida internacionalmente de 1,25 dólares al día.
10. En el cuadro 3 se ofrece un panorama general del impacto estimado en los beneficiarios en porcentajes dentro de seis esferas (movilidad económica, capacidad de resistencia, nutrición, agricultura, ganadería y género) en comparación con el grupo de control. Dentro de esas seis esferas de impacto, el documento expone datos sobre: i) propiedad de activos de los hogares, mediante la evaluación del índice general de activos, el índice de activos duraderos y el índice de activos productivos; ii) nutrición, por medio de la consideración de la diversidad alimentaria, y iii) agricultura, mediante la inclusión de información sobre diversidad, ingresos y rendimiento agrícolas. Sin embargo, no presenta información sobre los dos indicadores específicos de “duración del período de carestía” y “malnutrición infantil”, que son aspectos fundamentales en la promoción de mejores medios de vida entre las poblaciones rurales pobres y constituyen elementos centrales del objetivo del FIDA de fomentar una transformación rural sostenible e inclusiva. En suma, el informe de síntesis no considera explícitamente tres de los nuevos indicadores acordados con los Estados Miembros en febrero de 2012.
11. En segundo lugar, en la sección III, el informe trata adecuadamente las enseñanzas sobre los métodos, que contribuirán a que el FIDA avance en el diseño y la realización de evaluaciones del impacto en el período de la FIDA10 y posteriormente. No obstante, hubiera resultado de utilidad que se incluyera una sección sobre cuestiones sistémicas, buenas prácticas y enseñanzas en relación con las causas inmediatas que conducen a la obtención de resultados buenos o no tan buenos en las intervenciones de desarrollo del FIDA. En el futuro, esto será esencial para el cumplimiento del objetivo de aprendizaje de la iniciativa para la evaluación del impacto, que es mejorar la eficacia del desarrollo.

12. En tercer lugar, a pesar de que en el cuadro 1 se ofrece una visión de conjunto de los proyectos analizados en la iniciativa para la evaluación del impacto, la relativa escasez de datos empíricos utilizados como fundamento no permite una evaluación fundada de la solidez de la metodología o las estimaciones y previsiones del impacto contenidas en la parte B de la sección III. Por ejemplo, no se indica el tamaño promedio de las muestras de los estudios individuales ni se resumen los métodos estadísticos usados para la atribución del impacto; no se describen adecuadamente las técnicas para la extrapolación, y los estudios individuales no contienen referencias cruzadas cuando es necesario. Además, no se menciona el proceso de garantía de la calidad que se siguió para evaluar los efectos directos de las evaluaciones del impacto realizadas. Por último, en el futuro sería bueno que la dirección considerase la posibilidad de divulgar los estudios individuales para que resulten de utilidad a un público más amplio.
13. Cuestiones conceptuales. La parte A de la sección II presenta las cuestiones conceptuales vinculadas a las evaluaciones ex post del impacto rigurosas, en particular la atribución del impacto. Describe los conceptos de grupo de tratamiento y de control, y subraya que "es posible atribuir un impacto a la intervención del FIDA porque los grupos de tratamiento y de control son iguales en todos los sentidos, salvo que el grupo de tratamiento participa en el proyecto". Sin embargo, la experiencia de la IOE en la realización de evaluaciones del impacto indica que hay otros dos aspectos que podrían afectar al grupo de control, y que deben considerarse en el diseño y la metodología para poder atribuir el impacto. Estos se relacionan con los conceptos de "efecto indirecto" y "contaminación".
14. El concepto de efecto indirecto se refiere al hecho de que las comunidades que no participan en el proyecto también pueden beneficiarse de modo indirecto de las intervenciones realizadas en el marco de este, por ejemplo mediante el contacto entre los agricultores. El concepto de contaminación se refiere al hecho de que los miembros del grupo de control podrían participar en otras intervenciones de desarrollo (como, por ejemplo, proyectos agrícolas similares financiados por otros socios en el desarrollo o gobiernos), obteniendo así el mismo tipo de beneficio que la intervención del FIDA proporciona al grupo de tratamiento. Estos aspectos deben aislarse, en lo posible, utilizando técnicas específicas durante la recopilación y el análisis de los datos, a fin de determinar de manera más sólida la atribución del impacto a la operación del FIDA.
15. Informes finales de los proyectos. El informe de síntesis sobre la iniciativa para la evaluación del impacto en el marco de la FIDA9 también se basa en los informes finales de los proyectos (IFP), ya que realiza un "análisis del contenido" sistemático para evaluar las afirmaciones de éxito formuladas en esos documentos. La IOE reconoce que los IFP son componentes fundamentales del sistema de autoevaluación del FIDA, y la dirección recientemente ha tomado medidas orientadas a racionalizar su elaboración, por ejemplo, incluyendo la asignación de calificaciones para los distintos criterios de evaluación. También se están tomando medidas para mejorar el proceso de garantía de la calidad en que se basan las entregas finales. Sin embargo, los efectos de estas medidas recientes probablemente solo se vean en futuros IFP.
16. Tras la incorporación de la Política de evaluación del FIDA revisada (2011), la IOE ha validado todos los IFP y ha incluido una sección sobre la evaluación de su calidad general utilizando cuatro indicadores: alcance, calidad de los datos y métodos, enseñanzas y franqueza. En general, las validaciones de la IOE encuentran que la calidad de los IFP es muy variable y hay mucho por mejorar. De hecho, en el Informe anual sobre los resultados y el impacto de las actividades del FIDA (ARRI) correspondiente a 2015 se señala que la elaboración de los IFP presenta desafíos, por ejemplo, en relación con la calidad de los datos utilizados, la atención a los productos más que a los efectos directos, y la falta de coherencia

entre los textos y las calificaciones. Lo cierto es que el análisis del contenido presentado en el informe de síntesis debe considerarse con cautela, teniendo en cuenta que la calidad de los IFP elaborados en el pasado es muy variable.

17. Debate e interpretación de las principales conclusiones. En el cuadro 3 se presentan las conclusiones sobre seis esferas de impacto y 16 indicadores. No obstante, una explicación más exhaustiva de la naturaleza de los datos y la interpretación de las conclusiones habrían contribuido a enriquecer el informe. En particular, se podría haber analizado mejor si los efectos estimados promedio de la muestra general de proyectos pueden considerarse "importantes" y con respecto a qué base de referencia.
18. Con respecto a la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer, el FIDA tiene una trayectoria sólida y una ventaja comparativa en la promoción de ambos en todas las regiones, como también lo confirman las evaluaciones de la IOE. En el cuadro 3 del informe se proporciona una estimación del impacto de los proyectos en materia de género utilizando como único indicador de efectos directos las "dimensiones de género". Sin embargo, no se ilustra qué dimensiones se abordaron, ni se trata el tema de género en particular. Por lo tanto, esta esfera merecería mayor atención en los estudios del impacto y en los informes de síntesis en el futuro.
19. Rendición de cuentas y aprendizaje. El informe señala que "las futuras evaluaciones del impacto deberían seleccionarse y estructurarse de modo que faciliten y maximicen el aprendizaje. Eso supone seleccionar intencionalmente los proyectos que permitan con mayor probabilidad el máximo aprendizaje...". La IOE concuerda en que es fundamental aprovechar al máximo las oportunidades de aprendizaje derivadas de la evaluación del impacto, para permitir que las enseñanzas se incorporen al diseño y la ejecución de los proyectos a fin de lograr un mayor impacto.
20. Al mismo tiempo, subraya la importancia de garantizar el equilibrio necesario entre la promoción de la rendición de cuentas y el aprendizaje a la hora de seleccionar los proyectos para las evaluaciones del impacto en el futuro. La medición de los resultados y la presentación de informes al respecto (es decir, la dimensión correspondiente a la rendición de cuentas de la evaluación) no solo es un prerrequisito para generar aprendizaje, sino que también sirve para fortalecer la credibilidad del Fondo como organización que siempre presta atención a la medición transparente de los resultados que obtiene y a la presentación de informes sobre ello. Por tanto, la selección de los proyectos para las futuras evaluaciones del impacto debería presentar un equilibrio entre la promoción de la rendición de cuentas y el aprendizaje, y garantizar que la muestra de proyectos sea representativa de las operaciones del FIDA.
21. La recomendación de que en el futuro la atención se centre en un conjunto de indicadores comparativo es válida. En adelante, sería de utilidad que la dirección explicase cómo se propone tratar la meta de la FIDA10 de sacar de la pobreza a 80 millones de personas utilizando un conjunto de indicadores más amplio en sus informes futuros.
22. Seguimiento y evaluación. El informe reconoce acertadamente que los sistemas de seguimiento y evaluación a nivel de los proyectos constituyen la base de la labor del FIDA en materia de evaluación del impacto, lo cual incluye la importancia de definir la teoría del cambio de un proyecto, identificar el conjunto de indicadores adecuado y garantizar la obtención oportuna de datos de referencia y de panel en el transcurso de la ejecución. El énfasis en las evaluaciones del impacto ex ante también es útil al posibilitar la adecuada preparación para la evaluación del impacto al inicio, durante el diseño del proyecto.

23. A pesar de que están aplicándose algunas medidas para mejorar los aspectos antes mencionados en las operaciones del FIDA, un factor fundamental es el compromiso de los gobiernos y el personal del proyecto de garantizar la debida atención a las actividades de seguimiento y evaluación. Las evaluaciones independientes demuestran que hay varios factores que limitan la mejora del seguimiento y evaluación, tales como la frecuente rotación de los oficiales en esta materia, la escasa comprensión de los métodos, y la insuficiente atención prestada a la recopilación de datos sobre los efectos directos y el impacto. Por lo tanto, en el futuro, el imperativo de crear incentivos para fortalecer la capacidad de los gobiernos en materia de seguimiento y evaluación debería considerarse una prioridad.

Observaciones finales

24. La IOE reitera que valora los esfuerzos del FIDA por llevar a cabo evaluaciones más sistemáticas de los resultados de sus operaciones, y reconoce el considerable trabajo que ello requiere y los desafíos que el proceso conlleva.
25. En general, la iniciativa para la evaluación del impacto en el marco de la FIDA⁹ puede contribuir de manera importante a mejorar el sistema de gestión basada en los resultados y, en última instancia, aportar a la mejora de la eficacia y el impacto de las operaciones financiadas por el FIDA. La IOE insta a la dirección a considerar detenidamente las observaciones anteriores en su futura labor de evaluación del impacto, y queda a su disposición para continuar el diálogo en la materia.