

Signatura: EB 2013/110/R.11/Add.1
Tema: 7 c)
Fecha: 26 de noviembre de 2013
Distribución: Pública
Original: Inglés

S



Dar a la población rural
pobre la oportunidad
de salir de la pobreza

Respuesta de la dirección del FIDA al informe anual sobre los resultados y el impacto de las actividades del FIDA evaluadas en 2012

Nota para los representantes en la Junta Ejecutiva

Funcionarios de contacto:

Preguntas técnicas:

Shyam Khadka

Gerente Superior de la Cartera
Tel.: +39 06 5459 2388
Correo electrónico: s.khadka@ifad.org

Envío de documentación:

Deirdre McGrenra

Jefa de la Oficina de los Órganos Rectores
Tel.: +39 06 5459 2374
Correo electrónico: gb_office@ifad.org

Junta Ejecutiva — 110º período de sesiones
Roma, 10 al 12 de diciembre de 2013

Para examen

Respuesta de la dirección del FIDA al informe anual sobre los resultados y el impacto de las actividades del FIDA evaluadas en 2012

A. Introducción

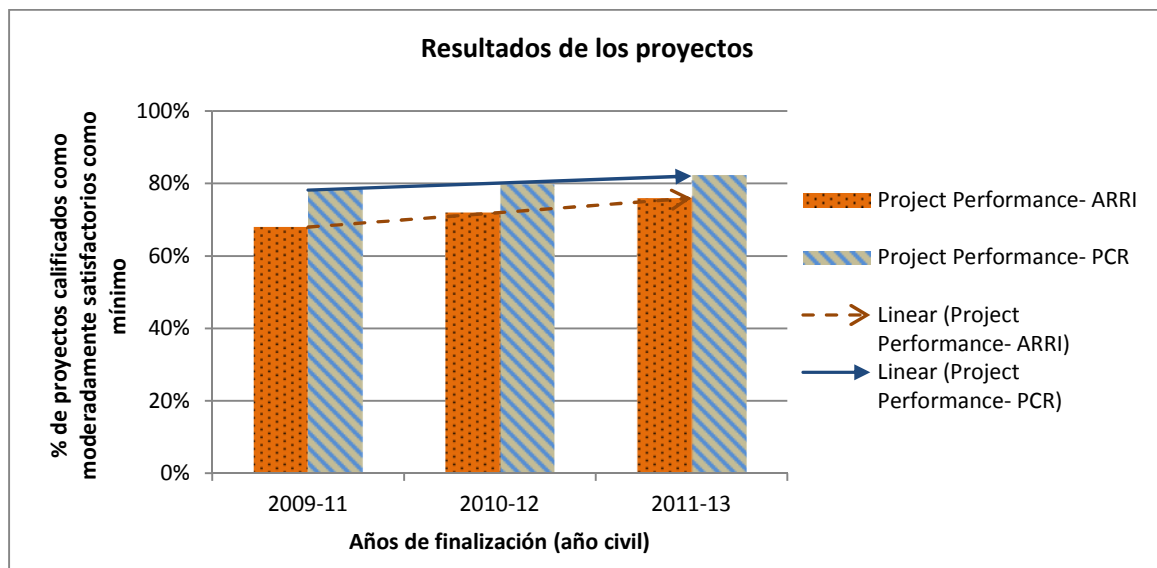
1. En este documento se presenta la respuesta escrita de la dirección al informe anual sobre los resultados y el impacto de las actividades del FIDA (ARRI) evaluadas en 2012 con arreglo a las decisiones adoptadas por la Junta Ejecutiva en septiembre de 2004, que se reiteraron en la Política de Evaluación del FIDA revisada (documento EB/2011/102/R.7/Rev.1, párrafo 54).
2. La dirección del FIDA aprovecha esta oportunidad para expresar su agrado a la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA (IOE) por haber compartido una vez más el borrador de ARRI para recabar sus observaciones y por haber tenido en cuenta la mayoría de las opiniones enunciadas sobre dicho borrador al ultimar el ARRI.

B. Mejoras metodológicas

3. En su respuesta al ARRI del año pasado, la dirección del FIDA declaró que "... los proyectos de las muestras que se usan para elaborar el ARRI de un determinado año no constituyen un verdadero "conjunto", ya que tienen características estadísticas diferentes (por ejemplo, en cuanto a las fechas de inicio y finalización) y, por tanto, no son representativos ..." (documento EB 2012/107/R.7/Add.1, párrafo 3). La dirección constata con satisfacción que en el ARRI de este año la IOE ha cambiado el método de agrupación de datos de conformidad con esta observación y que los datos de las evaluaciones se desglosan ahora en función de los años de aprobación, además de en función de los años de finalización (párrafo 8).
4. La dirección del FIDA acoge también con satisfacción la declaración que figura en el informe de este año sobre el inconveniente que ha supuesto, a efectos del ARRI, mezclar diferentes tipos de evaluaciones y en la que se indica que algunos proyectos calificados en las evaluaciones de los programas en los países (EPP) son relativamente antiguos (párrafo 9). Esta limitación, combinada con el tamaño relativamente pequeño y el carácter no aleatorio de la muestra en la que se basó el ARRI, especialmente en los primeros años, hace que los datos de las series cronológicas sean menos fiables y tal vez no sean representativos de los resultados de la cartera. En este sentido, la dirección del FIDA toma nota de la propuesta de la IOE de introducir una nueva serie de datos basados únicamente en validaciones de los informes finales de proyectos y en evaluaciones de los resultados de proyectos, que también debería dar solución a los problemas debidos a la utilización de diferentes tipos de evaluaciones, realizadas con diferentes niveles de rigor. Los resultados obtenidos mediante autoevaluación, especialmente los generados por los informes finales de proyectos (IFP), responden rápidamente a este cambio.

C. Tendencias en los resultados

5. La dirección del FIDA acoge favorablemente el enfoque adoptado por la IOE este año que consiste en analizar las tendencias de los resultados durante un período de tiempo más largo, además de las tendencias más recientes. Con respecto a la tendencia que se señala en el ARRI de mejora de los resultados de los proyectos finalizados durante 2009-2011 y en años posteriores —que comprende su pertinencia, eficacia y eficiencia—, la dirección del FIDA desea confirmar que el sistema de autoevaluación muestra unos resultados ligeramente mejores que los del ARRI, pero muestra una tendencia de mejora similar, según se muestra en el siguiente gráfico:



Leyenda:

Resultados de los proyectos: ARRI

Resultados de los proyectos: PCR

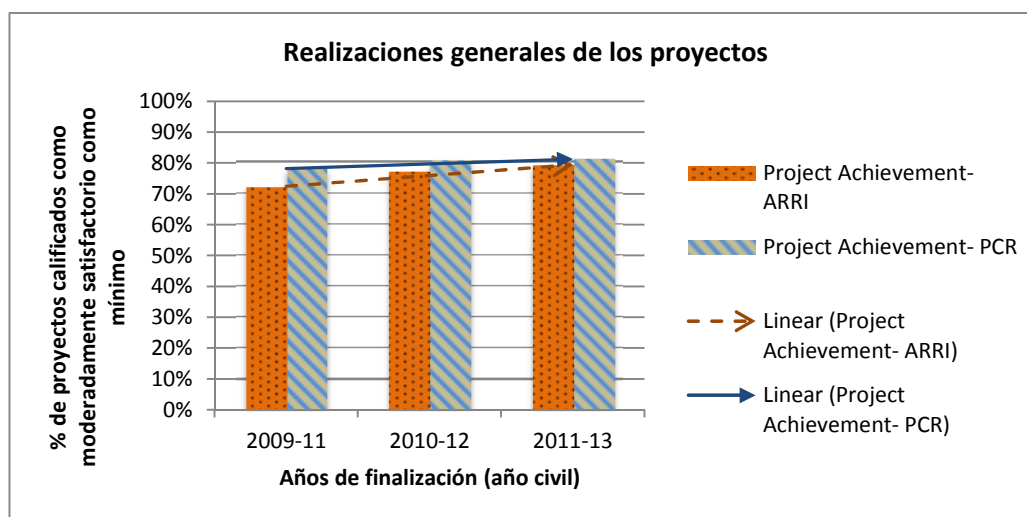
Tendencia lineal (resultados de los proyectos: ARRI)

Tendencia lineal (resultados de los proyectos: PCR)

6. En cuanto a la eficiencia económica de los proyectos, así como la probabilidad de que sus beneficios sean sostenibles en la fase posterior al proyecto, si bien se reconoce que en los resultados obtenidos mediante el sistema de autoevaluación estas dos esferas son también las que presentan resultados más deficientes, se constatan unos resultados mejores y que continúan mejorando gradualmente (véanse los gráficos del anexo 1). No obstante, la dirección del FIDA también señala la necesidad de mejorar significativamente en estas esferas.
7. Dados los resultados relativamente bajos observados en la eficiencia de los proyectos, en el examen de este año de la cartera mundial del FIDA se analizaron en profundidad algunos proyectos con eficiencia económica baja y se determinaron los siguientes factores clave: i) la complejidad del diseño de los proyectos; ii) las disposiciones para la ejecución inadecuadas y las capacidades de ejecución deficientes; iii) el gran retraso en la eficacia; iv) la inestabilidad institucional, política y económica en los países; v) los procedimientos administrativos lentos y engorrosos; vi) las restricciones presupuestarias y los fondos de contrapartida insuficientes, y vii) los cambios frecuentes en el personal de gestión de los proyectos.
8. En el examen de la cartera de este año se analizaron también los principales factores causantes de la sostenibilidad baja de las intervenciones de los proyectos y se señalaron los siguientes: i) la falta de seguimiento, tanto durante la ejecución de los proyectos como en la fase posterior, centrado en la sostenibilidad; ii) la falta de una estrategia de salida eficaz; iii) la falta de apoyo a largo plazo a los organismos de los proyectos; iv) la falta de recursos presupuestarios suficientes para garantizar el correcto funcionamiento, mantenimiento y conservación de los equipos, las instalaciones y la infraestructura adquiridos o rehabilitados durante la ejecución de los proyectos; v) la falta de capacidad de las entidades gubernamentales para mantener las realizaciones de los proyectos tras el cierre de estos, y vi) la falta de un fortalecimiento organizativo y creación de capacidad adecuados.
9. Así como algunos de los factores antes mencionados están más allá de la influencia inmediata del FIDA —como la escasa capacidad institucional, especialmente en el contexto de los países en situación de fragilidad— el Fondo puede ejercer mayor influencia en otros factores tales como la complejidad del diseño, una mejor

preparación para la ejecución en el momento de la aprobación, más atención a la estrategia de salida en la etapa de diseño del proyecto y el fomento adecuado de la capacidad de las organizaciones de base y de los gobiernos. La dirección del FIDA ha modificado su proceso de diseño, que ahora se centra más en la mejora de la calidad a través de un mayor apoyo en forma de asesoramiento técnico durante el diseño y la supervisión de los proyectos. También ha potenciado considerablemente su atención a la ampliación de la escala de las intervenciones del FIDA que han dado buenos resultados. Esto no sólo mejorará la sostenibilidad, sino que puede contribuir a mejorar la eficiencia económica de las actividades financiadas por el FIDA.

10. También cabe mencionar que es probable que en la mayoría de los proyectos financiados por el FIDA la tasa de rendimiento económico se vea limitada en cierta medida por el mandato del FIDA de atender a grupos de población con escasos recursos y que, por lo general, viven en zonas remotas con una infraestructura deficiente o inexistente. El FIDA se enfrenta a menudo a una disyuntiva difícil entre la eficiencia y la atención a las personas más pobres y vulnerables, y ha de lograr un delicado equilibrio entre ambos objetivos. La dirección señaló que la IOE reconoció esta tensión entre la eficiencia y la atención a los más pobres en las EPP del Estado Plurinacional de Bolivia y de Nepal (párrafo 39). El fenómeno, sin embargo, está mucho más generalizado.
11. Como se señaló en el ARRI, los resultados han mejorado en la mayoría de las demás esferas de impacto en los últimos años, en particular en el propio desempeño del FIDA. En consecuencia, también han mejorado los resultados en la esfera de las realizaciones de los proyectos, la medida del desempeño más amplia del sistema armonizado del FIDA de autoevaluación y evaluación independiente, según se muestra en el siguiente gráfico:



Leyenda:
 Realizaciones de los proyectos: ARRI
 Realizaciones de los proyectos: IFP
 Tendencia lineal (realizaciones de los proyectos: ARRI)
 Tendencia lineal (realizaciones de los proyectos: IFP)

12. En la interpretación de los resultados anteriores, es importante tener en cuenta que el conjunto más reciente de 22 proyectos incluidos en los análisis del ARRI de este año se aprobaron durante 2004-2006. Los demás proyectos se aprobaron en fechas todavía más antiguas (ARRI de 2012, apéndice VI, página 32). Esto implica que incluso los proyectos incluidos en las muestras utilizadas para el ARRI de 2012 y el conjunto universal de los IFP incluidos en la autoevaluación en años posteriores no se beneficiaron plenamente de los cambios introducidos en el modelo operativo del FIDA, ya que la mayoría de los cambios se realizaron solo después de 2006. Por

ejemplo, los cambios en los COSOP y los proyectos se introdujeron en 2007; la supervisión directa no se aplicó de forma generalizada hasta 2009, y no se dotó de recursos, de manera significativa, a las oficinas del FIDA en los países hasta el año 2010. Como se ha señalado en el ARRI de este año, el diseño de los proyectos es importante, sobre todo cuando no se ajusta bien al contexto.

D. Evaluación de los programas en los países

13. La dirección del FIDA valora las EPP como productos de evaluación que contribuyen positivamente a la formulación y aplicación de las estrategias y los programas en los países, pero duda de la utilidad de incluir en el ARRI la calificación de los resultados de las actividades no crediticias, por los motivos siguientes:
- a) Las EPP incluidas en la cohorte más reciente (2011-2013) comprenden un número considerable de proyectos que o bien se diseñaron hace unos doce años o más, o que están en curso y, por tanto, no es fácil predecir sus resultados finales probables. Por ejemplo, el 37 % de los proyectos incluidos en el ARRI de este año se diseñaron entre 1993 y 2000 y otro 45 % antes de 2006, cuando el FIDA se comprometió a cambiar su modelo operativo (anexo II). De forma similar, el 42 % de los proyectos incluidos en las EPP se culminarán en 2013 o más tarde, lo que dificulta y en algunos casos imposibilita la evaluación del impacto.
 - b) Dado que cada una de las EPP individuales abarca un período bastante largo, las evaluaciones de los resultados de los proyectos ejecutados hace mucho tiempo han de basarse en ejercicios de memoria, lo que hace que la evaluación sea relativamente poco fiable.
 - c) Como la IOE solo puede llevar a cabo un número limitado de EPP, el tamaño de la muestra siempre es pequeño. Por otra parte, la muestra es muy heterogénea y, esencialmente, no es representativa de la cartera del FIDA.
14. En vista de estas limitaciones de las EPP se sugiere a la IOE que, en adelante, en la elaboración del ARRI considere filtrar las enseñanzas extraídas de las EPP solo en función de la calidad y que limite el uso de las calificaciones de las EPP a la formulación de juicios fundamentados sobre los resultados de la estrategia y la cartera en los países. Dado que la IOE está examinando ahora la totalidad de las EPP, se contará, con el tiempo, con un número de EPP validadas suficiente para permitir que la IOE juzgue los resultados globales de un modo metodológicamente correcto.

E. Establecimiento de bases de referencia

15. La comparación de los resultados de diferentes instituciones no es fácil dado que, como se señala en el ARRI, los datos disponibles no son perfectamente comparables. Si bien esto es cierto y se debe tener en cuenta al interpretar los datos presentados en el ARRI, la dirección del FIDA considera que el establecimiento de bases de referencia externas es una actividad útil y, por tanto, agradece los análisis realizados en el ARRI. Toma nota de que la constatación de que los resultados de la cartera mundial del FIDA son, por lo general, equiparables a los de las operaciones del Banco Mundial en el sector de la agricultura, que los de sus actividades en África son similares a los del Banco Africano de Desarrollo, y que los de sus actividades en Asia son mejores que los del Banco Asiático de Desarrollo.

F. Problemas observados en las evaluaciones de 2012

16. La dirección del FIDA toma nota de las constataciones de las evaluaciones realizadas en 2012, en particular el conflicto señalado en las evaluaciones del Estado Plurinacional de Bolivia y Nepal entre la eficiencia en la consecución de resultados y la atención a los más pobres. Si bien la dirección está de acuerdo con la mayoría de los problemas señalados, en lo que se refiere a la selectividad temática y geográfica desea reiterar su posición expresada en el Plan de Acción

para mejorar la eficiencia del FIDA (EB 2013/109/R.12). Además, la dirección desearía conocer la posición (favorable o desfavorable) de la evaluación a nivel institucional (ENI) en curso sobre la política de donaciones respecto de las constataciones de las EPP sobre las donaciones y sus repercusiones (párrafo 40) y utilizaría estos resultados para reorientar la estrategia en materia de donaciones.

17. La dirección del FIDA está, en cierta medida, de acuerdo en que las actividades no crediticias “no se reflejan en los presupuestos”. Es importante señalar, sin embargo, que se ha esforzado, sin salirse de la dotación de recursos presupuestaria global, por aumentar los recursos destinados a actividades como el establecimiento de asociaciones a nivel mundial y el diálogo sobre políticas a nivel de los países. La constatación de las deficiencias persistentes en el seguimiento y evaluación (SyE) está respaldada por las autoevaluaciones y, como se señala en el ARRI, se está actuando para apoyar y mejorar el SyE.

G. Tema de aprendizaje

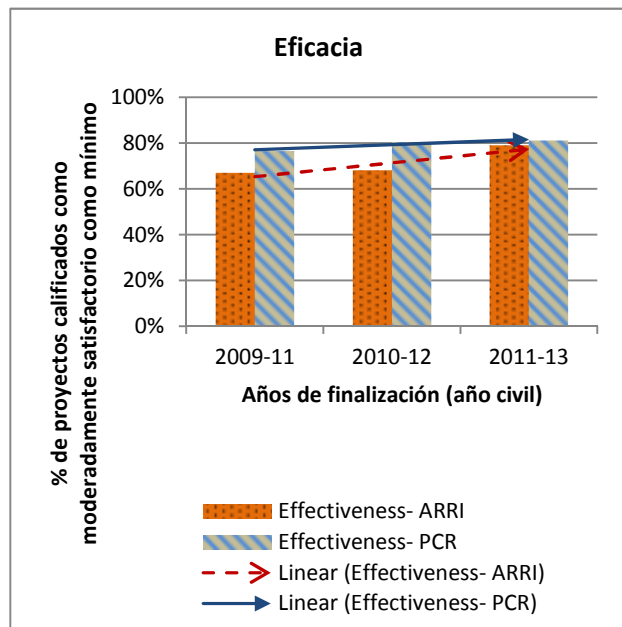
18. La dirección del FIDA ha tomado nota de las constataciones presentadas acerca de los proyectos excepcionales y considera útiles las enseñanzas extraídas de los proyectos financiados por el FIDA en los Estados frágiles o afectadas por conflictos (EFAC). Es un tema importante, y en el examen anual de los resultados de la cartera de este año se ha llevado a cabo una evaluación pormenorizada de las diferencias entre los resultados de los proyectos desarrollados en situaciones frágiles y no frágiles. Esta evaluación no solo muestra una diferencia significativa en los resultados entre estas dos categorías de proyectos, sino también la ausencia de mejoras en los resultados de los proyectos que se desarrollan en situaciones de fragilidad, a pesar de la significativa mejora de los resultados obtenidos en el conjunto de la cartera en los últimos años. En este sentido, la dirección del FIDA acoge con agrado la evaluación de los EFAC propuesta. No obstante, es importante que al realizar esta evaluación la IOE desarrolle un sistema para diferenciar claramente entre los EFAC y los países de ingresos medios, ya que estas categorías no son mutuamente excluyentes y casi la mitad de los EFAC son también países de ingresos medios.

H. Conclusiones y recomendaciones

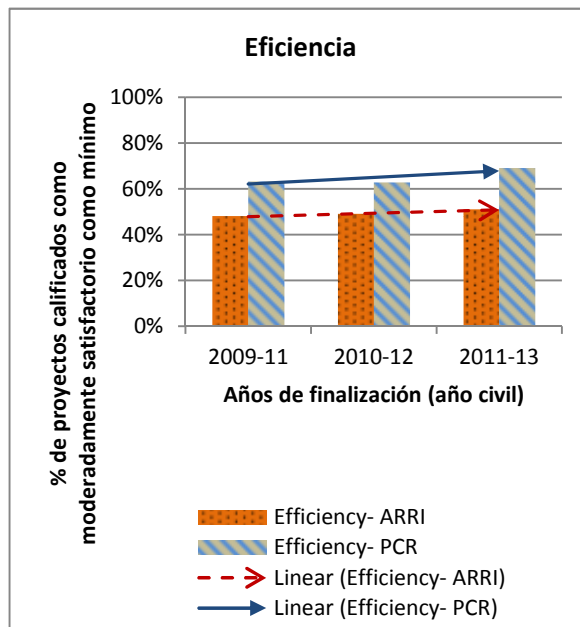
19. La dirección del FIDA está, en líneas generales, de acuerdo con las conclusiones del ARRI de 2012: una clara mejora en el desempeño del FIDA como asociado y un impacto positivo y creciente en la pobreza rural; una clara tendencia positiva desde 2009-2011 en los resultados de una serie de criterios de evaluación; importantes contribuciones del FIDA a la igualdad de género y empoderamiento de las mujeres, y el hecho de que los resultados de las actividades del FIDA sean equiparables a los de las operaciones agrícolas del Banco Mundial en todo el mundo, similares a los Banco Africano de Desarrollo en África y mejores que los del Banco Asiático de Desarrollo en Asia y el Pacífico. La autoevaluación de la dirección, si bien muestra algunas diferencias en los niveles de los resultados, coincide con la constatación de la IOE de que, en términos relativos, los resultados de los proyectos en las esferas de la eficiencia y la sostenibilidad son deficientes. Estos problemas, junto con el SyE y algunos aspectos del diseño de los proyectos, constituyen, en efecto, retos persistentes. Sin embargo, el fundamento de la conclusión de la IOE sobre la necesidad de un “cambio radical” (párrafo 70 i)) resulta menos evidente.
20. La dirección del FIDA respalda, en términos generales, las cuatro recomendaciones formuladas en el ARRI de este año: la ENI de los EFAC prevista; un tema de aprendizaje para 2014 sobre la función de los gobiernos; la ENI propuesta sobre la gestión de los proyectos, y que se preste atención en el Informe sobre la eficacia del FIDA en términos de desarrollo y en el examen anual de los resultados de la cartera a los problemas persistentes señalados en este ARRI y en los anteriores. En cuanto a la ENI sobre la gestión de los proyectos, la dirección del FIDA desea

subrayar que en el documento conceptual para esta evaluación se debería reconocer el papel fundamental que desempeñan los gobiernos en la determinación de la calidad de la gestión de los proyectos.

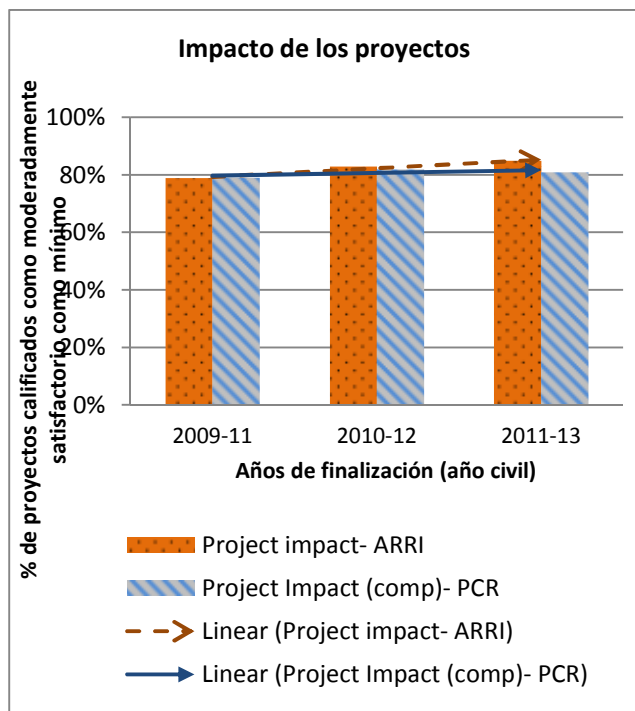
Comparación de los resultados notificados por el ARRI y por los IFP



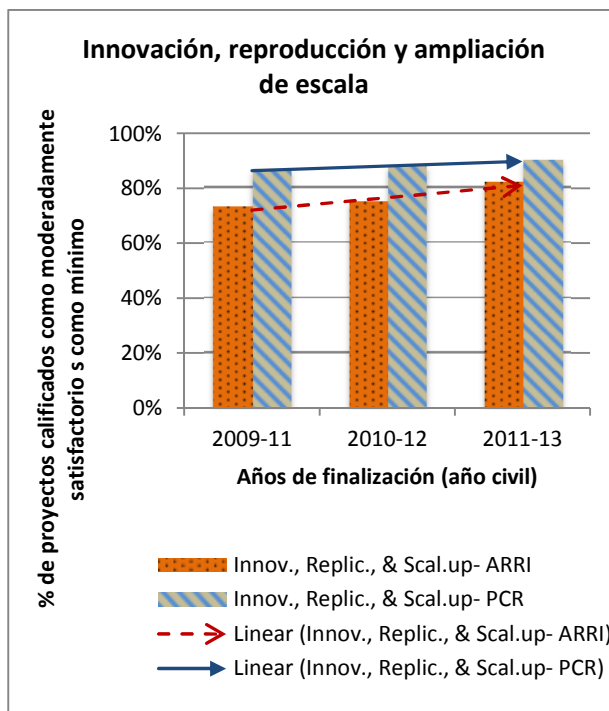
Leyenda
 Eficacia: ARRI
 Eficacia: IFP
 Tendencia lineal (eficacia: ARRI)
 Tendencia lineal (eficacia: IFP)



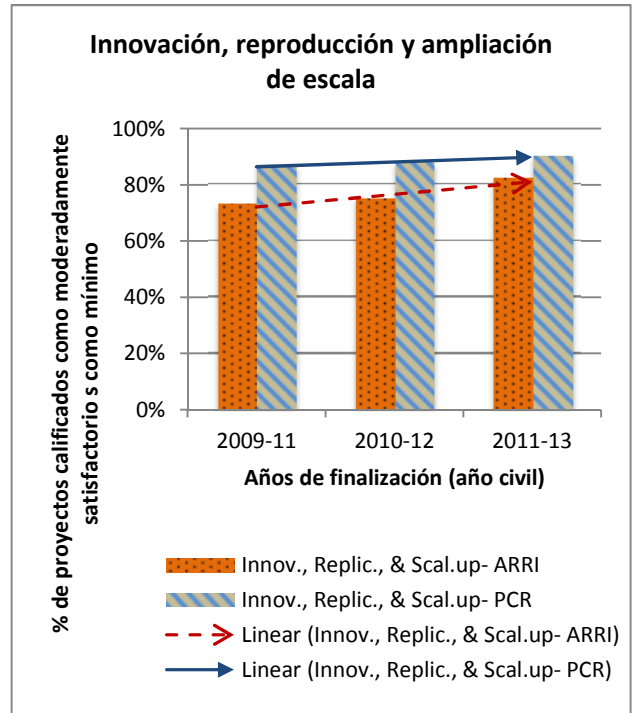
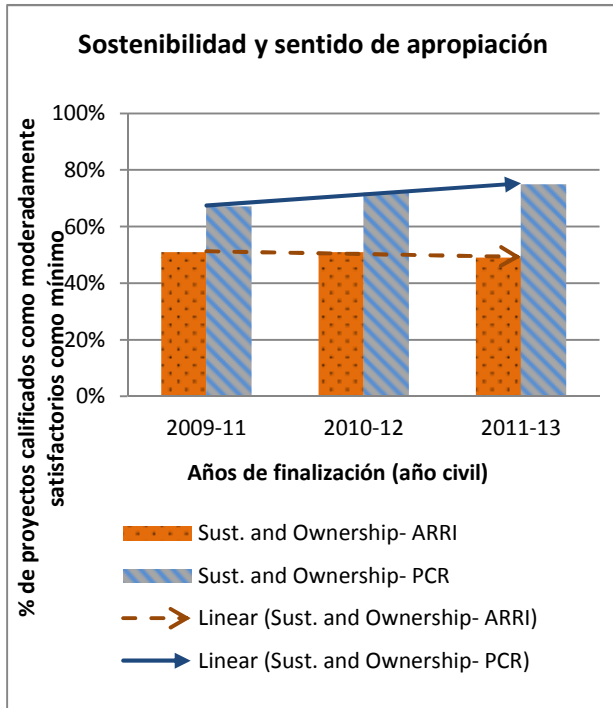
Leyenda
 Eficiencia: ARRI
 Eficiencia: IFP
 Tendencia lineal (eficiencia: ARRI)
 Tendencia lineal (eficiencia: IFP)



Leyenda
 Impacto de los proyectos: ARRI
 Impacto de los proyectos(finalización): IFP
 Tendencia lineal (impacto de los proyectos: ARRI)
 Tendencia lineal (impacto de los proyectos (finalización): IFP)

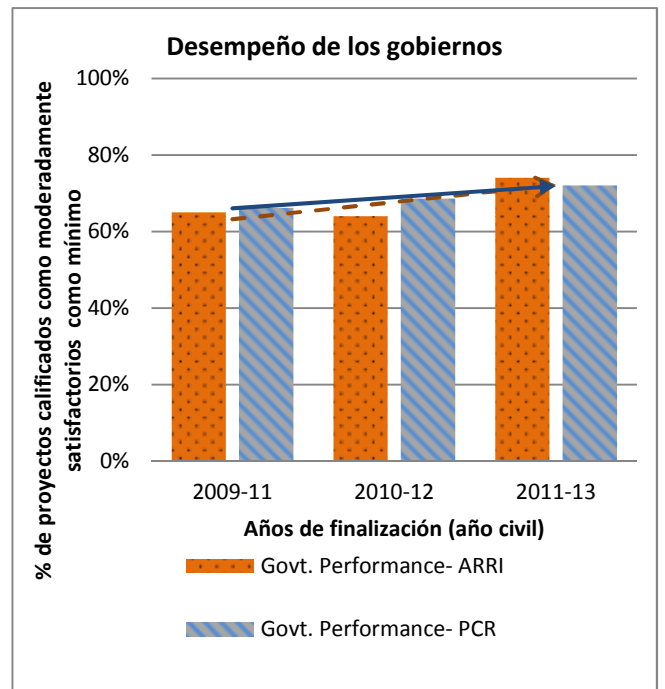
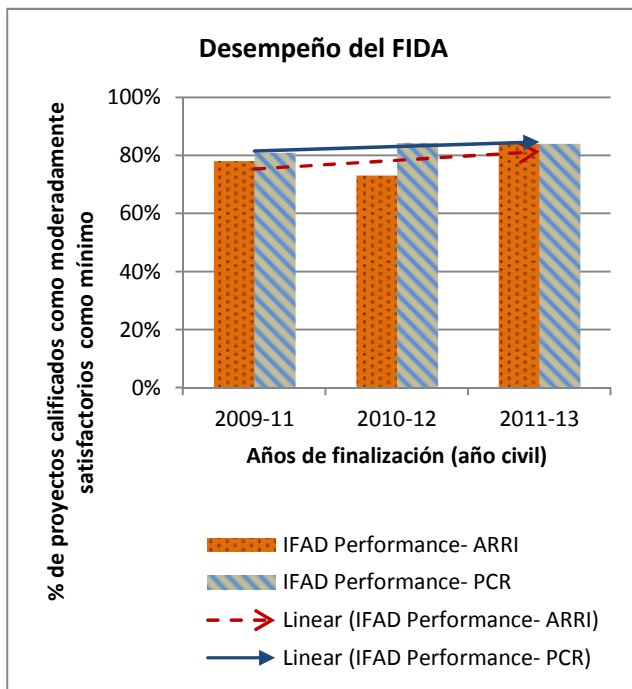


Leyenda
 Innov., repr. y apl. de escala: ARRI
 Innov., repr. y apl. de escala: IFP
 Tendencia lineal (Innov., repr. y ampl. de escala: ARRI)
 Tendencia lineal (Innov., repr. y ampl. de escala: IFP)



Leyenda
 Sost. Y sentido de apr.: ARRI
 Sost. Y sentido de apr.: IFP
 Tendencia lineal (Sost. y sentido de apr.: ARRI)
 Tendencia lineal (Sost. y sentido de apr.: IFP)

Leyenda
 Innov., repr. y ampl. de escala: ARRI
 Innov., repr. y ampl. de escala: IFP
 Tendencia lineal (Innov., repr. y ampl. de escala: ARRI)
 Tendencia lineal (Innov., repr. y ampl. de escala: IFP)



Leyenda
 Desempeño del FIDA: ARRI
 Desempeño del FIDA: IFP
 Tendencia lineal (Desempeño del FIDA: ARRI)
 Tendencia lineal (Desempeño del FIDA: IFP)

Leyenda
 Desempeño de los gobiernos: ARRI
 Desempeño de los gobiernos: IFP

Conjunto de proyectos abarcado en las EPP del ARRI de 2011-2013, según la fecha de aprobación y la de finalización

ARRI	2011	2012	2013
Proyectos	20	8	17

Aprobación por la Junta

Año de aprobación del proyecto	ARRI de 2011		ARRI de 2012		ARRI de 2013		ARRI (conjunto de 3 años)	
	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%
1993	1	5		0		0	1	2
1994		0		0		0	0	0
1995		0	1	13		0	1	2
1996		0		0		0	0	0
1997	1	5	1	13	3	18	5	11
1998		0		0	1	6	1	2
1999	2	10	1	13		0	3	7
2000	3	15	1	13	2	12	6	13
2001	3	15		0	1	6	4	9
2002	2	10	1	13		0	3	7
2003	2	10		0	1	6	3	7
2004	2	10	1	13	3	18	6	13
2005	3	15		0	1	6	4	9
2006	1	5	1	13	2	12	4	9
2007		0	1	13	2	12	3	7
2008		0		0	1	6	1	2
Total	20	100	8	100	17	100	45	100

Finalización de los proyectos

Año efectivo/previsto de finalización del proyecto	ARRI de 2011		ARRI de 2012		ARRI de 2013		ARRI (conjunto de 3 años)	
	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%
2003		0	1	13		0	1	2
2004		0		0	1	6	1	2
2005	2	10	1	13	1	6	4	9
2006		0		0	1	6	1	2
2007	2	10		0		0	2	4
2008	1	5	1	13	1	6	3	7
2009	2	10		0	1	6	3	7
2010	1	5	1	13		0	2	4
2011	7	35		0		0	7	16
2012	2	10		0		0	2	4
2013	1	5	2	25	4	24	7	16
2014	2	10	1	13	5	29	8	18
2015		0	1	13	1	6	2	4
2016		0		0	2	12	2	4
Total	20	100	8	100	17	100	45	100