



FIDA

FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA

Consulta sobre la Sexta Reposición de los Recursos del FIDA – Tercer período de sesiones

Roma, 2 y 3 de julio de 2002

**EXAMEN EXTERNO DE LOS RESULTADOS Y EL IMPACTO DE
LAS ACTIVIDADES DEL FIDA**

1. En su primer período de sesiones la Consulta sobre la Sexta Reposición de los Recursos del FIDA examinó una propuesta presentada por los Coordinadores de las tres Listas en la que se solicitaba que los resultados y el impacto de las actividades del FIDA fueran examinados por un equipo de expertos y se presentara como aportación a las deliberaciones de la reposición. La propuesta, que figura en el documento REPL.VI/1/R.4, fue aprobada posteriormente por la Consulta.
2. En ese mismo período de sesiones, la Consulta también aprobó la composición del equipo encargado de realizar el examen externo y su mandato, recogidos en el documento REPL.VI/1/R.7.
3. El presente documento contiene el informe del equipo de examen externo, encabezado por el señor Niels Dabelstein, que se somete al examen de la Consulta.

REAL MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES DE DINAMARCA

Secretaría de Evaluación

(membrete oficial del Ministerio)

Copenhagen, 11 de junio de 2002

Señor Lennart Båge
Presidente
Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
Roma

Ref.: 104 IFAD.1 eval.

Estimado Señor Båge:

Tengo el placer de presentarle el Informe relativo al examen externo de los resultados y el impacto de las actividades del FIDA, con la petición de que lo ponga a disposición de la Consulta sobre la Sexta Reposición de los Recursos del FIDA de conformidad con el mandato que figura en el documento REPL.VI/1/R.7 de 21 de febrero de 2002. En nombre de todos los miembros del equipo de examen externo me permito manifestar nuestra esperanza de que las observaciones sobre los puntos fuertes y débiles del FIDA que se recogen en este informe sirvan para informar de manera constructiva a la Consulta.

En nuestra opinión, la pertinencia de la labor del FIDA en el ámbito de las iniciativas de la comunidad internacional para reducir la pobreza en general y la pobreza rural en particular está fuera de toda duda. El FIDA cuenta con experiencia y conocimientos importantes en la lucha contra la pobreza rural y debe seguir conservando este claro ámbito de especialización en el que reside su ventaja comparativa.

Nuestra participación en este examen ha resultado muy instructiva e interesante, y les agradecemos, a usted y a la Consulta, la confianza depositada en nosotros al encomendarnos esta tarea. Este trabajo nunca habría podido llevarse a cabo sin la eficiente y expeditiva colaboración del personal del FIDA en Roma y de sus asociados en los cuatro países que hemos visitado. Les agradecemos sinceramente todo el apoyo recibido. Y sobre todo estamos profundamente agradecidos a las poblaciones rurales pobres que han facilitado sus puntos de vista y opiniones. A ellos y a su futuro dedicamos respetuosamente este informe.

Aprovecho la ocasión para saludarle muy atentamente.

(firma en el original inglés)

Niels Dabelstein
Presidente
Equipo de Examen Externo

**EXAMEN EXTERNO DE LOS RESULTADOS Y EL IMPACTO DE LAS
ACTIVIDADES DEL FIDA**

INFORME DEL EQUIPO DE EXAMEN EXTERNO

19 de junio de 2002

ÍNDICE

	Página
ABREVIATURAS Y SIGLAS	iii
PREFACIO	v
PRINCIPALES CONCLUSIONES	vii
I. INTRODUCCIÓN	1
A. Antecedentes	1
B. Metodología	2
II. RESULTADOS E IMPACTO DE LAS ACTIVIDADES DEL FIDA	4
A. El impacto en la pobreza rural	4
B. Resultados de los proyectos	13
C. Resultados de los asociados	15
III. PROGRESOS ALCANZADOS GRACIAS A LA MEJORA DE LOS PROCESOS	18
A. Introducción	18
B. Diálogo sobre políticas y asociaciones	19
C. Planteamientos propios del FIDA para potenciar el impacto	21
D. Mejora de la evaluación del impacto	23
IV. SÍNTESIS	24

ANEXOS

- Anexo I: Examen externo de los resultados y el impacto de las actividades del FIDA: Mandato
Anexo II: Lista de países y proyectos visitados

ABREVIATURAS Y SIGLAS

AOD	asistencia oficial para el desarrollo
COSOP	documento sobre oportunidades estratégicas nacionales
DELP	documento de estrategia de lucha contra la pobreza
EPP	Evaluación del programa en un país
IC	institución cooperante
IFI	institución financiera internacional
ITP	informe de terminación del proyecto
MID	Marco Integral de Desarrollo
OE	Oficina de Evaluación y Estudios del FIDA
ONG	organización no gubernamental
SyE	seguimiento y evaluación
UNOSP	Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos

PREFACIO

El primer período de sesiones de la Consulta sobre la Sexta Reposición de los Recursos del FIDA, celebrada el 21 de febrero de 2002, aprobó la propuesta de que se llevase a cabo un *examen externo de los resultados y el impacto de las actividades del FIDA*. Conforme al mandato (recogido en el anexo 1, “el objetivo del examen externo será informar acerca de: a) los resultados y el impacto logrados por las actividades apoyadas por el FIDA, y b) las metodologías y los procesos establecidos recientemente para evaluar los resultados y el impacto de los proyectos que el FIDA respalda, así como otros cambios introducidos para mejorar la focalización del FIDA en los resultados”).

El equipo de examen externo estuvo integrado por las siguientes personas procedentes de los departamentos de evaluación de diversos organismos de desarrollo y por miembros del Comité de Evaluación del FIDA en representación de las tres Listas:

Presidente: Sr. Niels Dabelstein, Jefe de la Secretaría de Evaluación del Organismo Danés de Desarrollo Internacional y Presidente del Grupo de Trabajo sobre Evaluación de la Asistencia del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE);

Vicepresidente: Sr. Víctor Hugo Morales Meléndez, Presidente del Comité de Evaluación del FIDA y miembro por México;

Sr. Adnan Bashir Khan, antiguo miembro del Comité de Evaluación del FIDA por Pakistán;

Sr. Lothar Caviezel, Director Ejecutivo por Suiza y miembro del Comité de Evaluación del FIDA;

Sr. Osvaldo Feinstein, Gerente del Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial;

Profesor Gabriel Lombin, miembro del Comité de Evaluación del FIDA por Nigeria; y

Sr. Rob van den Berg, Director del Departamento de Evaluación de Políticas y Operaciones del Ministerio de Relaciones Exteriores de los Países Bajos.

El equipo inició su labor con un seminario de dos días de duración celebrado los días 14 y 15 de febrero de 2002, con objeto de presentar una propuesta realista al primer período de sesiones de la Consulta, lo cual era de especial importancia habida cuenta del propósito de la dirección del FIDA, respaldado totalmente por el primer período de sesiones de la Consulta, de tener listo el informe del examen para estudiarlo durante su tercer período de sesiones, que estaba previsto para los días 2 y 3 de julio de 2002.

El equipo de consultores contratado para prestar asistencia al equipo de examen, e integrado por el Sr. Hans Wyss, Jefe del equipo de consultores, el Sr. Ian Jones y la Sra. Govind Kelkar, participó en el seminario inicial y comenzó posteriormente, en febrero, su examen de los documentos y sus conversaciones con un amplio abanico de directores y funcionarios del FIDA. En marzo y abril, miembros y consultores del equipo de examen externo efectuaron visitas sobre el terreno a nueve proyectos financiados por el FIDA en cuatro países de cuatro continentes. En el curso de esas visitas, celebraron conversaciones con ministros, funcionarios superiores, directores de proyectos y el mayor número posible de beneficiarios de los proyectos, además de con muchos asociados –públicos y privados, internacionales y nacionales– con los que el Fondo coopera. El equipo de examen externo agradece la cooperación y las numerosas sesiones de reflexión que pudo mantener con esa gran cantidad de personas.

El equipo se reunió los días 15 a 17 de mayo para estudiar un anteproyecto de informe, que los consultores habían preparado a partir de las conclusiones a las visitas a los países y proyectos, del examen de la documentación facilitada por el FIDA y de las múltiples conversaciones celebradas en Roma y sobre el terreno. El equipo revisó el informe y dio su visto bueno, y lo transmitió a la dirección del FIDA para que formulase las observaciones que considerase oportunas. El equipo se reunió con la administración del FIDA el 3 de junio.

Los miembros y consultores del equipo de examen externo obtuvieron una cooperación excelente del FIDA y desean dar especialmente las gracias al Presidente del Fondo, Sr. Lennart Båge; a los jefes del Departamento de Administración de Programas y de sus divisiones; a los directores de los programas en los países y a los oficiales de evaluación encargados de los países y proyectos analizados; al Jefe y el personal del Departamento de Asuntos Externos, al Contralor y a otras muchas personas, en particular a la dirección y el personal de la Oficina de Evaluación y Estudios (OE), sin cuyo respaldo no se habría podido llevar a cabo el examen.

PRINCIPALES CONCLUSIONES

El presente examen se basa en documentos que abarcan un amplio abanico de actividades del FIDA, principalmente los preparados por la Oficina de Evaluación y Estudios (OE) del FIDA. El equipo de examen externo centró su labor en diez países de las cinco regiones, celebró entrevistas con funcionarios y asociados del Fondo y visitó cuatro de esos países. Por lo general, las visitas sobre el terreno confirmaron las conclusiones y dieron más profundidad a las ideas extraídas de los documentos.

1. El FIDA tiene el mandato exclusivo y concreto, singular entre las instituciones financieras internacionales (IFI), de combatir la pobreza rural, terreno en el que ha adquirido una experiencia, unos conocimientos especializados y una ventaja comparativa considerables.

2. El examen confirmó que el FIDA ha focalizado predominantemente sus intervenciones financieras y en materia de diálogo sobre políticas en las poblaciones más desfavorecidas de las zonas rurales del mundo, tanto las marginadas económicamente como ecológica o socialmente. El Fondo ha puesto el acento en dar a conocer la situación especial de las mujeres, que carecen de acceso a recursos y soportan buena parte de la carga en esas zonas. Sus actividades también han estado encaminadas a reducir la pobreza mediante la reconstrucción en situaciones posteriores a conflictos.

3. Hay indicios claros de que el FIDA ha efectuado aportaciones directas e indirectas al logro de los objetivos de desarrollo del Milenio consistentes en erradicar la pobreza extrema y el hambre, promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer y lograr la sostenibilidad medioambiental. Lo ha hecho, en parte, gracias a los resultados de sus actividades y, en parte, poniendo en práctica enfoques innovadores que otros organismos han reproducido. El examen halló asimismo indicios claros entre los proyectos financiados por el FIDA de un impacto en cuanto a la reducción de la pobreza. Ese impacto, en los casos en que fue detectado, aparecía asociado a la producción de alimentos y a la seguridad alimentaria, así como a diversas modalidades de formación de activos, tanto sociales como materiales o financieros.

4. El FIDA ha demostrado que la disminución sostenible de la pobreza rural depende de que se habilite a los beneficiarios para que adquieran capacidades de manera tal que les permita asumir la responsabilidad de los proyectos, lo cual aumenta su autoestima y dignidad y los capacita para expresar sus necesidades y preferencias como asociados de pleno derecho en el proceso de desarrollo. El Fondo ha integrado este enfoque participativo con resultados cada vez mejores en todos los proyectos que financia. Habida cuenta de los muy distintos contextos nacionales de los beneficiarios de sus préstamos, este enfoque ha dado igualmente resultados dispares, algunos de ellos notables.

5. Promoviendo la creación y la mejora de instituciones locales, gracias a las cuales los campesinos pobres puedan funcionar con más eficacia, el FIDA ha contribuido a la formación de capital social en las zonas rurales. Se han establecido redes que vinculan a los campesinos pobres entre ellos y con instituciones que pueden prestarles asistencia, poniendo el acento en mejorar sus capacidades productivas en materia de actividades agrícolas y actividades económicas rurales no agrícolas. Las organizaciones no gubernamentales (ONG) y las organizaciones comunitarias asociadas han prestado una ayuda cada vez mayor para crear estructuras institucionales y disminuir la dependencia en los lugares en que los servicios oficiales no podían actuar por sí solos.

6. Otro aspecto muy positivo, según se desprende del examen, ha sido el reconocimiento constante de la importancia de la ordenación de los recursos naturales y el hecho de que, en ocasiones, los proyectos financiados por el FIDA se concentran en ese aspecto. El posible impacto de estos proyectos se ha visto potenciado enormemente por la aplicación de métodos participativos gracias a los cuales han intervenido los propios campesinos pobres interesados.

7. En sus muy distintas actividades, el Fondo ha promovido algunas innovaciones que han obtenido reconocimiento general, por ejemplo, en materia de microfinanciación, conservación de suelos y agua, asociaciones de regantes, grupos de autoayuda y diversas modalidades de creación de asociaciones. El FIDA ha promovido también, con buenos resultados, el aprovechamiento de los conocimientos y los materiales locales. Ahora bien, estas innovaciones se han llevado a cabo sin un planteamiento sistemático. Es preciso analizar el equilibrio a que se debe llegar entre la innovación, la demostración y la posibilidad de reproducción, por una parte, y una prestación de servicios de amplia cobertura mediante mecanismos ya experimentados y dignos de confianza, por otra. El equipo de examen externo recomienda que se ponga el acento en el primer elemento. Este equilibrio repercute en la manera de actuar del FIDA en tanto que organización.

8. El Fondo en numerosas ocasiones ha entablado con éxito un diálogo sobre políticas con gobiernos y otros asociados acerca de las consecuencias que su experiencia en materia de proyectos puede tener sobre los proyectos, otros sectores más amplios y la macropolítica. Este tipo de diálogo sobre políticas ha tenido la virtud de fundarse en problemas locales auténticos que necesitan solución. En cambio el Fondo, por su propia índole y capacidad, ha estado algo menos envuelto en un diálogo relativo al establecimiento de marcos políticos generales; sin embargo, dado que los gobiernos y otros asociados lo invitan cada vez más a participar en conversaciones a este nivel, por ejemplo, respecto de la formulación de documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP), está elaborando sus propios instrumentos para hacerlo. Al mismo tiempo, la posibilidad de que el Fondo conforme el diálogo sobre políticas en este nivel superior, en lugar de limitarse a participar en él, guarda relación directa con la magnitud relativa de su contribución en un país determinado, lo cual quiere decir que las posibilidades de que el Fondo pueda influir más en el desarrollo de las políticas dependerá de su capacidad de establecer asociaciones con otros interesados directos y de soportar los costos que la instauración de esas asociaciones suponga, por ejemplo, mediante una mayor presencia en los países.

9. En el examen se encontraron aspectos en los que los resultados de los proyectos podían –y debían– haber sido mejores. En primer lugar, la sostenibilidad de los beneficios ha sido inferior a la esperada cuando se aprobaron los préstamos, lo cual no debe sorprender habida cuenta del contexto, muchas veces difícilísimo, en que se ejecutan los proyectos –con las consiguientes limitaciones materiales, institucionales, humanas y/o financieras– y de la índole a menudo experimental de los proyectos en ocasiones. En segundo lugar, el seguimiento de los proyectos y, en parte como consecuencia de ello, la supervisión siguen dejando mucho que desear.

10. El FIDA ha alcanzado recientemente algunos progresos prometedores en lo tocante a la concepción de instrumentos analíticos para evaluar el impacto, problema al que deben hacer frente todas las organizaciones de desarrollo. También podría concebirse un marco analítico que calibrara los costos y beneficios que conllevan los enfoques innovadores, la creación de instituciones y la creación de capital social, en lugar de basarse en instrumentos analíticos tradicionales, como el rendimiento económico. Además, el Fondo debería afinar más la gestión del conocimiento para facilitar la difusión, interna y externamente, de las enseñanzas extraídas de su experiencia y aumentar su notoriedad.

11. El equipo de examen externo considera que para mejorar estos aspectos es precisa una sólida cultura que preste atención a los logros, los resultados y el impacto (en lugar de a la aprobación, el desembolso y los insumos), que se refuercen los incentivos a la innovación, la demostración y la posibilidad de reproducción y que se adopten medidas rigurosas de seguimiento y supervisión.

12. Por último, en el examen se reconoce la necesidad de que el FIDA refuerce su aproximación al terreno y se observa que el Fondo está examinando las cuestiones del apoyo y la supervisión de la ejecución y de la presencia en los países.

13. En los próximos decenios seguirá siendo necesario prestar asistencia a las grandes poblaciones de campesinos pobres, lo cual suscita la pregunta de si el FIDA será capaz de desempeñar la función de primera institución financiera y de desarrollo internacional en su esfera, a la que recurran los asociados en busca de un liderazgo permanente y cada vez mayor. El que lo consiga o no dependerá en gran medida de que continúen los progresos en los terrenos analizados en este informe. El equipo es consciente además de que sólo será posible si el Fondo dispone de los recursos financieros y humanos necesarios. El FIDA no se diferencia de cualquier otro organismo vivo: para desempeñar correctamente sus tareas multidimensionales, requerirá una nutrición suficiente y continuada que le permita sostener el alcance y la calidad de la labor que de él esperan sus asociados.

I. INTRODUCCIÓN

A. Antecedentes

1. La evolución del papel desempeñado por el FIDA en el decenio de 1990 y los inicios del primer decenio del siglo XXI, período analizado por el equipo de examen externo, debe ser contemplado en el contexto en que ha actuado la institución. En el decenio de 1980, los bancos multilaterales de desarrollo, tradicionalmente los cauces fundamentales de recursos de donantes destinados al desarrollo agrícola, desplazaron su atención y sus recursos al ajuste estructural y la reforma política, lo cual dejó al FIDA casi solo ante la tarea de abordar directamente los complejos problemas de desarrollo de los campesinos pobres, muchas veces hambrientos y malnutridos. El ámbito de competencia del Fondo ha sido establecido conforme a límites mucho más estrechos que los de cualquier otra institución financiera internacional (IFI), de manera que su focalización en el desarrollo no se desvió hacia cuestiones macroeconómicas y externas a la agricultura, aunque el FIDA debía tenerlas en cuenta siempre que guardasen relación con los campesinos pobres. El FIDA se benefició de las reformas políticas en la medida en que fortalecían el apoyo al desarrollo rural. Durante este período, el Fondo empezó además a apreciar plenamente la importancia que para sus interacciones con muchos asociados tenía el que fuese casi la única ‘representación’ de los campesinos pobres.

2. En el decenio de 1990, los donantes redescubrieron cada vez en mayor medida los problemas de la pobreza, directamente y por conducto de los bancos multilaterales de desarrollo, inclusive en lo tocante a los campesinos pobres. Ahora bien, este giro no significó una vuelta a períodos anteriores, en primer lugar, porque los bancos multilaterales de desarrollo preferían conceder préstamos a sectores enteros y actividades más generales y programáticas, financiando en escasa medida directamente las actividades más concretas, y, en segundo lugar, porque este desplazamiento de la atención junto con la evolución de los instrumentos de préstamo hicieron disminuir el conocimiento especializado de sus funcionarios en materia de pobreza rural y de la agricultura en conjunto.

3. Otro factor contextual frente al cual se vio el FIDA fue la disminución cada vez más acusada del volumen de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) en el decenio de 1990 y en los primeros años del siglo XXI, que no sólo afectó a las reposiciones del Fondo y a su presupuesto de funcionamiento, reducidísimo a pesar de que cada vez recibía más y mayores peticiones de ayuda relacionadas con sus conocimientos técnicos en aumento. Esta situación dio lugar a que las instituciones cooperantes (IC) aumentasen los honorarios que percibían por sus servicios de supervisión de proyectos financiados por el FIDA, como consecuencia de una mayor sensibilización respecto de los costos entre las IC. En un informe sobre el FIDA publicado en 1994¹ se señalaba que: “...a medida que disminuían los recursos y los préstamos para proyectos del Fondo, aumentaban los cargos por servicios que cobraban las organizaciones con las que el FIDA tenía que tratar. El resultado fue que la “magra” institución creada en 1976 tomó la apariencia de una nueva organización burocráticamente más costosa”. Desde entonces, ha habido una evolución importante: el FIDA ha visto como se incrementaban considerablemente las aprobaciones de préstamos y donaciones (pasando de un promedio de USD 314 millones en 1991-1993 a un promedio de USD 446 millones en 1999-2001), si bien el incremento en cuanto al número de nuevos préstamos era mucho más reducido y los gastos de funcionamiento se mantenían prácticamente sin cambios.²

¹ Informe de la Evaluación Rápida Externa del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, Roma, julio de 1994, página 2.

² Información procedente de: Informe Anual del FIDA 2001, cuadro 2: Panorama general sobre el FIDA, 1978-2001.

4. Sobre el telón de fondo de estas diversas pautas maestras³ que influían en la institución, el examen actual trata de arrojar luz sobre la eficacia del FIDA en cuanto a resultados e impacto de sus actividades, su objetivo primero y primordial, y los efectos que cabe discernir en cuanto a los distintos procesos nuevos instaurados por el Fondo desde finales del decenio de 1990.

5. La focalización permanente del FIDA en la reducción de la pobreza rural ha dado lugar a una acumulación considerable de conocimientos y a una evolución de sus actividades. El Fondo no ha cesado de explorar, concebir y pilotar sobre el terreno nuevos métodos de combatir con más eficacia la pobreza rural. Los proyectos iniciales (elaborados muchas veces con bancos multilaterales de desarrollo) se basaban normalmente en un conjunto complementario de medidas de inversión en infraestructura, créditos a la agricultura y paquetes técnicos. Estas últimas eran puestas en práctica fundamentalmente por conducto de servicios de extensión agrícola oficiales. Este modelo fue reemplazado por nuevos métodos, más adaptados al desarrollo económico y social sostenible en las zonas rurales. Evolucionaron el contenido y los procesos de los proyectos. Ya en sus primeras fases, los proyectos iban más allá de la generación de producción agrícola y la generación de ingresos para abarcar otras actividades que ofrecían nuevas posibilidades a los campesinos pobres. Se centró la atención en la plena participación de éstos en la formulación y la ejecución de los proyectos. Se reconoció en mayor medida los problemas que se planteaban en cuanto a la igualdad entre los sexos y el cambio institucional, sobre todo en lo tocante a la eficacia de los servicios oficiales prestados a los campesinos pobres. La evolución del planteamiento del FIDA en cuanto a temas de género desde principios del decenio de 1990 corresponde a su comprensión cada vez mayor de la contribución de las mujeres a la seguridad alimentaria y de los vínculos que existen entre la pobreza y la desigualdad entre el hombre y la mujer.

B. Metodología

6. El equipo de examen externo reconoció desde el principio que su tarea sería sumamente ambiciosa, habida cuenta de los imperativos de tiempo y de recursos, entre ellos la disponibilidad de documentación evaluativa. El equipo observó que su tarea consistía en efectuar un *examen*, no una valoración, pues, de hecho, el mandato especificaba que la labor no comprendería una “validación independiente mediante investigaciones originales (incluso sobre el terreno), ni un análisis de la documentación en que esos informes se basan”. El examen sintetizaría, en cambio, los resultados y el impacto documentados en los informes de evaluación existentes, y podría formular observaciones acerca de su utilidad, calidad y coherencia internacional. Dentro de este marco, el equipo de examen externo convino los parámetros siguientes para poder efectuar su labor:

- se seleccionaría una muestra de 10 países basada en: a) la existencia de informes de evaluación redactados en los cinco años anteriores, sobre todo evaluaciones de programas por países; y b) un equilibrio geográfico, que comprendiera países pequeños y grandes y por lo menos un país en situación posterior a conflicto;
- dentro de este grupo de 10 países, se seleccionaría cuatro para efectuar en ellos visitas sobre el terreno, una vez más con una distribución lo más amplia posible entre regiones (al equipo le era materialmente imposible llevar a cabo visitas sobre el terreno en las cinco divisiones regionales del FIDA en el tiempo que se le había concedido).

³ Otro cambio contextual es el de la disminución del rendimiento de los activos líquidos del FIDA (fuente de ingresos para nutrir su presupuesto) ocasionado por la modificación de las condiciones de los mercados de capital y de dinero, tema éste que no se ha encargado analizar al equipo de examen externo.

7. Este proceso de selección produjo la siguiente lista de países (los visitados figuran en negritas):

África occidental y central:	Ghana , Mauritania
África oriental y meridional:	República Unida de Tanzania, Zambia
Asia y el Pacífico:	India , Viet Nam
América Latina y el Caribe:	El Salvador, Perú
Cercano Oriente y África del Norte:	Armenia , Siria

8. Respecto de cada uno de estos países, el equipo examinó: a) los informes de evaluación preparados por la Oficina de Evaluación y Estudios (OE) del FIDA; y b) los documentos pertinentes relativos al país (normalmente, un documento sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP), los exámenes más recientes de la cartera de proyectos, los informes y recomendaciones del Presidente y los informes de evaluación *ex ante*, de supervisión y de terminación de proyectos). Se examinaron informes que abarcaban unos cinco años y, cuando existían documentos especialmente pertinentes de años anteriores del decenio de 1990, también se tuvieron en cuenta.

9. Cada consultor examinó la documentación de por lo menos tres países, participó con miembros del equipo en visitas sobre el terreno (véase el anexo 2), celebró conversaciones con el respectivo gerente de operaciones para el país (GOP) y preparó una breve nota sobre el país con sus conclusiones. Estas notas fueron remitidas a los países correspondientes para que formularan observaciones antes de que fueran examinadas en la reunión del equipo de los días 15 a 17 de mayo, salvo una nota que fue enviada posteriormente. Cuando el equipo se reunió con la administración del FIDA el 3 de junio, se habían recibido respuestas de cuatro países. Para dotar de una base común a estos exámenes de países, se añadió una lista de control de los factores pertinentes para medir los resultados y el impacto⁴. Las visitas sobre el terreno abarcaron nueve proyectos, de uno a cuatro por país.

10. Como se ha reconocido desde el principio, éste era, a juicio del equipo de examen externo, el único método realista que cabía aplicar. Tenía limitaciones, pues no podía considerarse que representase plenamente los resultados y el impacto del FIDA, pero, con todo, la muestra abarcaba un amplio espectro de las distintas situaciones del desarrollo a que se enfrenta el FIDA y permitió al equipo formular las oportunas conclusiones cualitativas. El equipo tenía asimismo conciencia desde el comienzo de que, incluso respecto de los países seleccionados, había un número escaso de informes de evaluación de la OE, de que la metodología y evaluación aplicada por la OE anteriormente era fundamentalmente de índole cualitativa y de que los sistemas de seguimiento y evaluación (SyE) a nivel de los proyectos pecaban de insuficiencia. Por todo ello, las posibilidades de obtener resultados cuantitativos eran mínimas. Teniendo en cuenta estas limitaciones, el equipo se fijó por meta examinar y poner de relieve los logros del FIDA mediante una muestra equilibrada y de amplia base de documentos y de observaciones del equipo sobre el terreno. Por lo general, las visitas sobre el terreno confirmaron las conclusiones y ayudaron a profundizar en las enseñanzas extraídas de los documentos.

11. Además, los consultores examinaron los documentos de estrategia del FIDA pertinentes publicados en los últimos años y los documentos de evaluación no relativos a países concretos preparados por la OE. Un hecho sumamente importante es que, durante todo el examen, los miembros del equipo y los consultores tuvieron muchas oportunidades de debatir las cuestiones tratadas en estos informes y otros temas correspondientes al examen, proceso que les permitió aprovechar las distintas perspectivas de los numerosos interesados directos en las actividades del FIDA.

⁴ En el próximo capítulo se detallan estos factores.

II. RESULTADOS E IMPACTO DE LAS ACTIVIDADES DEL FIDA

12. Entre las actividades del Fondo destaca la financiación de proyectos para ayudar a los campesinos pobres a mejorar su productividad y bienestar. Frecuentemente, la capacidad de movilizar recursos que complementen los del FIDA por conducto de la cofinanciación contribuye a la financiación de los proyectos. A su vez, las perspectivas de sostenibilidad y de capacidad de reproducción de los proyectos influyen enormemente en la pertinencia de la actuación del FIDA. La concepción y la aplicación de nuevos enfoques para sacar a las poblaciones rurales del ciclo de la pobreza es una prueba de la capacidad de dirección del Fondo en lo tocante a combatir la pobreza rural. El allegamiento y la difusión eficaces del conocimiento cada vez mayor de la pobreza rural y de las maneras de combatirla en distintas circunstancias es la fase última de esta función de liderazgo.

13. El FIDA ha conseguido apuntalar su programa de préstamos gracias a su capacidad de conceder subvenciones. Además, como se reconoció firmemente en el Plan de Acción para la Quinta Reposición de los Recursos del FIDA (2000-2002), el Fondo, además de conceder préstamos y subvenciones, pretende alcanzar su objetivo de mejorar el bienestar de los campesinos pobres propugnando cambios de política y asociaciones estratégicas con otros donantes, gobiernos, ONG y organizaciones de la sociedad civil que colaboran con los campesinos pobres sobre el terreno.

14. El equipo analizó ante todo los resultados y el impacto de las actividades relacionadas con los proyectos financiados por el FIDA, para lo cual adoptó el marco de evaluación concebido recientemente por la OE, que consta de los elementos siguientes: primero, calibra las distintas dimensiones del impacto de los proyectos en la pobreza rural y, segundo, establece criterios para evaluar los logros de los proyectos y de los asociados.

A. El impacto en la pobreza rural

15. **Impacto en los activos materiales y financieros de los campesinos pobres.** En ambos terrenos, el equipo halló varios resultados alentadores, a menudo cuantitativos, aunque no eran comparables ni se prestaban a ser agrupados o sumados. En cuanto a los activos materiales, el impacto ha adoptado múltiples formas, que corresponden a la amplia variedad de las inversiones efectuadas en el marco de los proyectos financiados por el FIDA. En unos cuantos proyectos se constató el acceso a recursos básicos, como tierras y agua, por los campesinos pobres que anteriormente carecían de ambos. Por ejemplo, en el Proyecto de Mejoramiento del Cultivo de Tierras Inundables en Maghama, junto al río Senegal, en Mauritania, el FIDA insistió en que entre los beneficiarios directos del proyecto debían figurar trabajadores sin tierras. Las mejoras alcanzadas en la comunidad fueron obras de regadío y pequeña infraestructura, edificios para uso colectivo y mercados. En este caso concreto, y más generalmente, el equipo observó que muchos activos materiales de propiedad colectiva necesitan mantenimiento para que haya una corriente continuada de beneficios. Observó asimismo que la participación de los campesinos pobres en la adopción inicial de decisiones en materia de inversiones, en la ejecución de las obras y en la distribución de los beneficios resultantes mejora considerablemente la perspectiva de ese mantenimiento.

16. En todos los proyectos examinados era patente el impacto en cuanto a aumentar o modificar los activos materiales de las familias mediante mejoras de las actividades agrícolas y no agrícolas, impacto que adoptó asimismo muchas formas: pequeñas obras de regadío, aterrazamiento, establos, barcos de pesca y redes y plantación de árboles para recoger sus frutos o para obtener leña. La remoción de piedras de los campos, la principal actividad de cuatro de los cinco proyectos financiados por el FIDA en Siria, ha repercutido favorablemente en la producción agrícola y en la seguridad alimentaria de las familias. Una constatación interesante acerca de un impacto material preferido de un proyecto se efectuó en el Proyecto de Manejo de Recursos Naturales en la Sierra Sur del Perú, en el que los campesinos pobres, a los que se dio la posibilidad de decidir las prioridades de las inversiones, optaban frecuentemente por mejorar las viviendas, comprendidos sus elementos de saneamiento, considerándola la principal prioridad. En general, entre los proyectos examinados, el

impacto en cuanto a los cambios obtenidos en los activos materiales estuvo relativamente próximo al propósito de los proyectos, aunque no sin problemas ocasionales de costo (en la mayoría de los casos, disminuyó el volumen de la inversión respecto del nivel previsto originalmente al no haberse logrado más recursos) e incluso de calidad de las obras. Las informaciones recogidas acerca del mantenimiento posterior de esos activos materiales fueron menos concluyentes desde un punto de vista positivo.

17. Una constatación que el equipo consideró particularmente interesante fue el desarrollo de activos financieros. Se documentaron algunas actividades que habían dado buenos resultados en el terreno de la microfinanciación rural, sobre todo por conducto de los grupos de autoayuda, fundamentalmente de mujeres, de la India, con resultados por lo general excelentes en cuanto al servicio de la deuda. Este aspecto ha sido considerado la innovación más importante introducida por el FIDA en ese país. Una intervención más reciente de microfinanciación en beneficio de asociaciones de mujeres en la sierra sur del Perú también dio excelentes resultados. En la visita sobre el terreno efectuada por el equipo se observó que, mediante actividades de préstamo y comercio y la formación de pequeños ahorros individuales, cantidades inicialmente minúsculas se habían convertido, al cabo de pocos años, en cantidades muy superiores. Las vinculaciones de los grupos de autoayuda con bancos comerciales (conectados a su vez con un sistema bancario rural que funciona adecuadamente) o con un sistema en curso de formación de federaciones/intermediarios financieros o bancos de mujeres (que ya existen en algunos Estados de la India, como Gujarat y Tamil Nadu) están aportando una contribución esencial a la creación institucional a largo plazo de grupos de autoayuda.

18. **Impacto en los activos humanos.** El equipo constató que las intervenciones del Fondo abordaban la cuestión de los activos humanos fundamentalmente de manera indirecta. Por lo general, el Fondo ha desplegado esfuerzos para conseguir que la educación básica y unos servicios de salud mejores lleguen a los pobres de las zonas cubiertas por los proyectos. Para su financiación, el FIDA ha recurrido normalmente a los respectivos organismos oficiales y en ocasiones a ONG. En la India, en cambio, el Fondo ha fomentado sistemas de atención primaria de salud basados en la mujer y sistemas escolares administrados por la comunidad. En el marco de muchos proyectos, se ha mejorado el suministro de agua potable y las condiciones sanitarias de las comunidades y familias, lo cual ha supuesto una mejora del estado de salud de los beneficiarios de los proyectos.

19. A pesar del mandato en el que se especifica que se ha de tener “en cuenta... la importancia de mejorar el nivel de nutrición de las poblaciones más pobres de los países en desarrollo...”⁵, el equipo constató un número escasísimo de referencias al estado de nutrición de los niños. En las visitas que efectuó, no halló ninguna medición sistemática de la nutrición (ni siquiera de mera índole antropométrica)⁶. Además, los proyectos visitados no hacían frente a situaciones de hambre aguda.

20. Las contribuciones a la formación de activos humanos en el marco de los proyectos financiados por el FIDA han procedido de dos fuentes. En primer lugar, de la creación directa de capacidades resultante de las informaciones y los conocimientos aportados a los beneficiarios de los proyectos gracias a los expertos técnicos, lo cual ha sido particularmente eficaz cuando esos servicios están determinados por la demanda y son abonados por los propios campesinos pobres (como ha sucedido en dos proyectos ejecutados en la sierra sur del Perú). En otros muchos casos, los servicios de extensión agrícola oficiales, aunque impulsados fundamentalmente por la oferta, contribuyeron en diversa medida a la formación de capital humano. Otros logros en cuanto a la creación de capacidades se han conseguido mediante la formación en contabilidad financiera elemental, sobre todo en proyectos con componentes de microcrédito/financiación rural.

⁵ Convenio Constitutivo del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, Artículo 2.

⁶ El equipo observó que la evaluación del programa de Nepal, de 1998, comprendía un estudio importante sobre el tema.

21. En segundo lugar, ha habido aportaciones indirectas gracias a las cuales la ‘potenciación de la capacidad de actuar de las personas’, de la que hablaremos más adelante, ha dado lugar a una mayor independencia y respeto por sí mismos, lo que en algunos proyectos de la India ha llevado a que se reconozca la importancia de educar a las niñas, y ha impulsado aún más la formación de capital humano en un terreno tradicionalmente descuidado.

22. Incluso en lugares en que se habían obtenido resultados favorables en el marco de proyectos financiados por el FIDA, en sus visitas sobre el terreno el equipo constató que algunos campesinos pobres seguían padeciendo debilitación provocada por el alcoholismo, y situaciones de violencia en el hogar y de otro tipo, cuestiones sobre las que algunas ONG pueden actuar como asociadas. A decir verdad, en la India, se sabe de algunos grupos de autoayuda que ya han empezado a ocuparse de estos problemas.

23. **Impacto en el capital social y la ‘potenciación de la capacidad de actuar de las personas’.** El equipo constató algunas de las innovaciones –y el consiguiente impacto– más impresionantes en la creación de capital social y la potenciación de la capacidad de actuar de las personas. Ciertamente, se ha llegado a reconocer en general que cuanto más intervengan en la adopción de decisiones las personas a las que afecta una actividad de desarrollo, más identificados con esa actividad se sentirán y mejores serán las perspectivas de que se utilicen los recursos con eficacia. Las actividades de proyectos examinadas demuestran claramente que el FIDA ha aprovechado numerosas posibilidades de crear capital social; de hecho, se ha alentado la creación y la actuación de organizaciones de campesinos en la mayoría de los proyectos examinados. El FIDA ha desplegado esfuerzos elogiados para aumentar la capacidad de autoayuda de las comunidades locales, al tiempo que procuraba que se descentralizasen los servicios oficiales tradicionales para acercar la adopción de decisiones a los habitantes de las zonas de los proyectos. Ahora bien, los distintos grados de progreso alcanzados a este respecto en los diferentes países examinados muestran claramente que las tradiciones culturales y las políticas oficiales en vigor son elementos determinantes de la eficacia y el ritmo con que el Fondo puede instaurar planteamientos más participativos en la formulación y la ejecución de los proyectos. Fue más difícil dilucidar un interrogante conexo con lo anterior, esto es, en qué medida las diferencias en el seno de las divisiones regionales del FIDA y entre los gerentes de operaciones para los países influyeron en la diferente experiencia del Fondo en los distintos países. Por ejemplo, Siria y Viet Nam, seguidos por los cuatro países africanos objeto de este examen, aparecen más en la parte final del espectro dependencia/participación teórica, y Armenia más hacia el centro, en tanto que la participación está más adelantada en El Salvador, la India y el Perú.

24. El desarrollo del capital social ha estado asociado frecuentemente al de las organizaciones comunitarias arraigadas localmente, a menudo con la participación de ONG nacionales y, en ocasiones, internacionales. Esta evolución ha contribuido a veces a que las ONG se conviertan en prestatarias eficaces de servicios, que han sustituido a veces a servicios oficiales menos flexibles. Ahora bien, se ha documentado una gran variación entre las distintas organizaciones, con el consiguiente peligro de que buen número de ellas no sean capaces de sobrevivir una vez concluido el apoyo prestado por un proyecto, lo cual plantea interrogantes en cuanto a la base real en que se sustentan (y su sostenibilidad a largo plazo).

25. En el Perú tuvo lugar un cambio considerable en lo relativo a la potenciación de la capacidad de actuación de las personas cuando, a principios del decenio de 1990, se abolió, por motivos de política económica gubernamental, el servicio de extensión agrícola estatal y el FIDA ayudó a los poderes públicos a elaborar un proyecto en el marco del cual los propios campesinos pobres contrataban los servicios técnicos. De este modo, disminuyó considerablemente el costo de esos servicios. Ahora bien, sólo un porcentaje reducido de los campesinos pobres anteriormente atendidos insuficientemente pudieron obtener financiación del FIDA o del erario conforme a las nuevas disposiciones. Para quienes se beneficiaron de ellas, la potenciación de su capacidad de actuar fue palpable. Al mismo tiempo, los campesinos pobres mejoraron enormemente su acceso a información y a mercados. A pesar del éxito cosechado en este caso, en la visita sobre el terreno efectuada por el equipo se observaron diferencias significativas en cuanto al grado en que el desarrollo del capital social y la

capacitación de la gente había evolucionado en las distintas comunidades. Además, incluso en el ámbito de un cambio tan radical, no cabe aislar la capacitación de las personas del contexto más general del apoyo del Estado (por ejemplo, el acceso a transportes baratos o a la enseñanza) ni de las políticas oficiales que influyen en el bienestar económico y social de la zona del proyecto.

26. El examen constató una notable contribución del Fondo a la creación de capital social en el contexto de una serie de proyectos financiados en El Salvador en una difícil situación posterior al conflicto. El FIDA acompañó el acuerdo de paz de 1992 con una serie de proyectos de reconstrucción rural, que sustentaron cuidadosamente un proceso inicialmente vacilante de solución del conflicto. El proceso ha resultado a fin de cuentas un factor importante para restaurar una trama social destruida en el contexto de la reconstrucción y el desarrollo rurales. Se informó de esfuerzos similares de solución posterior a conflictos en algunos países africanos, en los que, en cambio, las perturbaciones de la capacidad del FIDA de desembolsar fondos para proyectos activos redujo su posibilidad de obtener tan buenos resultados como en El Salvador. En la India, se logró un tipo diferente de solución local de conflictos, gracias a que la adecuación de las iniciativas respaldadas por el FIDA a las preocupaciones esenciales en materia de desarrollo local ayudó a disipar los motivos de la rebelión.

27. Se constató que una dimensión primordial de los esfuerzos desplegados por el FIDA para mejorar el capital social y la autonomía de las personas fue la atención prestada a la igualdad entre los sexos. En el examen se observaron algunos elementos de fomento de esa igualdad en todos los proyectos estudiados, entre los que había algunos ejemplos que habían dado excelentes resultados, pero también otros en los que no se había prestado suficiente atención a las cuestiones de género, a resultas de lo cual el impacto no había podido ser completo. El Proyecto de Promoción de la Mujer en el Estado de Tamil Nadu, en la India, puede servir de ejemplo de lo primero: además de la mejora económica, entre otras cosas por conducto de grupos femeninos de autoayuda, hubo un aumento de la movilidad de las mujeres, una interacción más eficaz con los funcionarios oficiales, un aumento de la capacidad de las mujeres de adoptar decisiones en sus hogares -fundamentalmente en lo relativo a la salud de los hijos y al empleo de los activos familiares. También se documentaron los beneficios sociales reportados por los grupos de autoayuda de mujeres en Maharashtra, India occidental, y Mewat, India septentrional. En el Proyecto de Desarrollo Tribal en Andhra Pradesh, los grupos de autoayuda de mujeres incluso firmaron contratos para construir pequeñas obras de regadío y edificios escolares. Donde esos grupos de autoayuda formaron coaliciones, las organizaciones de esas características se ocuparon de distintas cuestiones sociales y empezaron a asumir las funciones de las ONG, facilitando la aparición de nuevos grupos. Por otra parte, en el curso de la ejecución del Proyecto de Conservación de Tierras y Rehabilitación de Pequeñas Explotaciones Agrícolas en la Región Nordoriental de Ghana resultó evidente que el limitado acceso de las mujeres a tierras y créditos eran problemas insuficientemente tratados. En el marco del proyecto de seguimiento (Fase II), especialistas en temas de género forman parte de los equipos de dirección provinciales y distritales y se están tomando medidas concretas para asegurar el acceso equitativo de las mujeres a tierras de regadío tras la rehabilitación de presas. También se constataron limitaciones en el acceso de las mujeres a toda la gama de beneficios de los proyectos en Viet Nam y la República Unida de Tanzania⁷.

28. En cuanto a la función desempeñada por el Fondo en lo tocante a poner en primer plano la perspectiva de género, ha habido importantes variaciones en la aceptabilidad del asesoramiento del FIDA, conforme a las distintas perspectivas de las autoridades locales y a los diversos factores culturales. Ello no obstante, el equipo observó que, incluso en los países a los que hasta ahora les había resultado difícil dar curso libre a las energías, a menudo subestimadas, de una mayor igualdad entre los sexos -para fomentar el bienestar de los campesinos pobres-, el FIDA logró entablar un diálogo y llevar a cabo medidas experimentales, como ha sucedido, por ejemplo, en países tan distintos como Mauritania, Siria, la República Unida de Tanzania y Viet Nam. Debe decirse en su favor que, en sus esfuerzos por promover la igualdad entre los sexos, el FIDA reconoció tempranamente que no se trataba de dar únicamente incentivos a las mujeres (por ejemplo, a propósito

⁷ Se señaló a la atención del equipo una experiencia similar en Bangladesh.

de la propiedad de los activos y del acceso a créditos), sino de conseguir que hombres y mujeres entablaran un diálogo para mejorar sus respectivas contribuciones al desarrollo rural. En El Salvador se llevó a cabo un programa de estas características de talleres conjuntos. En la sierra sur del Perú, los miembros del equipo que efectuaron una visita sobre el terreno se enteraron de que, gracias a la mayor participación de las mujeres en las reuniones de las comunidades, se habían establecido asociaciones de mujeres como entidades jurídicas independientes que habían asumido una nueva responsabilidad, la de la microfinanciación.

29. A pesar de los éxitos alcanzados por el Fondo en cuanto a hacer progresar la igualdad entre los sexos en el marco de muchos proyectos financiados por el FIDA analizados en este examen, aún queda mucho por hacer. Lo más destacado es que todavía se considera que incorporar una perspectiva de género consiste en promover la “participación activa de las mujeres” en distintas actividades generadoras de ingresos, cuando la verdad es que dicha integración requiere asimismo tener en cuenta la propiedad de los activos, el control de los ingresos, la participación en la administración del hogar y de la comunidad, instrumentos éstos a propósito de los cuales rara vez se debate. Hay todavía grandes posibilidades para que las mujeres vayan más allá de la microfinanciación, por ejemplo, en cuanto a la comercialización de productos por las mujeres; la formación de mujeres en nuevas tecnologías agrícolas y de otro tipo, las actividades ganaderas, la alfabetización y los conocimientos en materia de contabilidad y gestión; la sensibilización del personal de los proyectos, las ONG participantes, los funcionarios oficiales y los dirigentes locales respecto de las cuestiones de género; y, en un plano más general, la superación de las limitaciones y sanciones culturales. Para avanzar en todos estos terrenos es necesario que el FIDA mantenga su liderazgo y establezca una estrecha cooperación con los asociados que cuentan con experiencia pertinente, además de la aplicación sistemática de la experiencia adquirida en estas cuestiones.

30. **Impacto en la seguridad alimentaria (producción, ingresos y consumo).** La producción de alimentos, la seguridad alimentaria y la generación de ingresos por los campesinos pobres fueron el objetivo fundamental para el que se creó el FIDA; el segundo fue, como ya se ha observado, mejorar el nivel de nutrición de los pobres y, de hecho, la mayoría de los proyectos que el equipo ha examinado tienen un componente principal de mejora de la producción agrícola (comprendidas las actividades ganaderas y, más raramente, de pesca). Este objetivo en la esfera de la producción aparece asociado siempre con cierto grado de mejora de la tecnología, a menudo con algún cambio de la gama de productos y, en ocasiones, un aumento de la superficie productiva.

31. Los informes de evaluación de la OE consultados, relativos a proyectos ejecutados en los diez países seleccionados, contienen menos información sobre producción, ingresos y consumo –y menos comparaciones con las evaluaciones contenidas en los informes de evaluación *ex ante*– de lo que cabría esperar, fundamentalmente a causa de la insuficiencia de los sistemas de SyE instaurados en los proyectos. Cuando los informes de evaluación contienen un grado suficiente de información, los proyectos muestran en conjunto aumentos considerables de la producción, pero en los informes de evaluación se observa con frecuencia que las expectativas en el momento de la evaluación *ex ante* de los proyectos fueron exageradamente optimistas en cuanto a los resultados previstos. Del examen se desprende que merecería la pena que el FIDA examinase más pormenorizadamente los motivos de este optimismo exagerado, para que las proyecciones resulten más realistas. Puede que en el ámbito de dicho examen también sea necesario comprobar si se llevaron a cabo los experimentos agrícolas incorporados en muchos de los proyectos para ayudar a aumentar la producción y, de ser así, si resultaron eficaces.

32. En cuanto al papel desempeñado por la mejora de la tecnología, de los proyectos examinados se desprende una gran variedad de resultados, desde los que fueron plenamente eficaces (simientes en Armenia) a los que obtuvieron al parecer escaso impacto (almacenamiento en las explotaciones agrícolas en Zambia, ganadería en Ghana). Debe tenerse presente el contexto: un porcentaje elevado de beneficiarios del FIDA vive en zonas agroecológicas difíciles, lo cual es un factor primordial de su pobreza e inseguridad alimentaria. A decir verdad, sin su competencia tradicional, muchos de esos agricultores y pastores pobres no podrían sobrevivir. Adoptar nuevas tecnologías o prácticas de

producción en esas duras condiciones acarrea muchas veces riesgos inaceptablemente elevados para campesinos ya marginados. Además, sigue habiendo considerables carencias de simientes y animales mejorados. Por todo ello, muchas veces el margen de maniobra para alcanzar una mayor seguridad alimentaria o mayores ingresos intensificando la producción gracias a una mejora de la tecnología agrícola es reducidísimo. Incluso cuando se conocen mejoras tecnológicas, puede suceder que el entorno material, institucional y económico no sea el adecuado para aplicarlas.

33. La intensificación está asociada a menudo al desarrollo de la infraestructura, ejemplo clásico de lo cual es el regadío. No todos los planes de regadío han dado buenos resultados, como pueden atestiguar el FIDA y otros organismos. Los Proyectos de Riego del Gorgol y de Riego en Pequeña Escala (I y II) de Mauritania son ejemplos de malos resultados; en cambio, el Proyecto de Rehabilitación del Regadío en Armenia muestra cómo la rehabilitación del regadío puede mejorar enormemente la seguridad alimentaria. En este caso, no se introdujo una tecnología mejorada, ni se modificaron las pautas de los cultivos. (Al mismo tiempo, a juicio del Gobierno, habida cuenta de las condiciones climáticas y de la proporción entre la población y la tierra, Armenia no puede producir alimentos por un costo tan bajo como el Irán o Turquía, países con los que tiene fronteras). De modo similar, en Ghana septentrional la rehabilitación de presas ha aumentado la producción y la seguridad alimentaria gracias a cultivos en la estación seca, una vez más con tecnologías tradicionales. Por otro lado, en los proyectos de la sierra sur del Perú se observaron una mejoría de la salud del ganado y el cruce de las razas autóctonas con otras. En resumen, entre los proyectos examinados, raras veces se constató que la transferencia de tecnología fuese por sí misma uno de los factores principales del impacto del FIDA sobre la pobreza rural, aunque esta conclusión debería contrastarse con los avances que se destacan en la sección siguiente sobre el “Impacto en el medio natural y en la base de recursos colectivos”.

34. Habida cuenta de las limitaciones que pesan sobre la transferencia de tecnología, la promoción de cultivos extensivos fue la opción adoptada a pequeña escala en algunos proyectos. Ahora bien, ante las posibilidades de suscitar conflictos que encierra la transferencia de recursos (tierras, agua y bosques), en los casos examinados fue rara la promoción de cultivos extensivos a gran escala⁸.

35. En los casos en que se considera demasiado difícil solucionar los problemas que plantean la intensificación de los cultivos o la promoción de los cultivos extensivos, queda la solución de promover la generación de ingresos no agrícolas entre los campesinos pobres mediante la elaboración de productos agrícolas, la artesanía y el comercio –actividades vinculadas a menudo a la microfinanciación como capital de explotación. No requiere grandes inversiones en producción material, ni plantea una amenaza perceptible inmediatamente a la asignación vigente de bienes y recursos. Desde el decenio de 1980, el FIDA ha reconocido claramente la necesidad y la posibilidad de apoyar las actividades económicas no agrícolas en su condición de elemento clave de reducción de la pobreza rural. De hecho, la mayoría de los proyectos que examinó el equipo contenían pequeños elementos, o incluso elementos importantes, de producción no agrícola y generación de ingresos. Un proyecto visitado en el Perú, el Proyecto de Desarrollo del Corredor Puno-Cusco, trata de mejorar radicalmente los ingresos rurales mediante microindustrias y empresas artesanales, de las que sólo una parte dependen de insumos directos de la producción agrícola. El proyecto parece ser una respuesta adecuada a la gravedad de la pobreza rural en una zona en la que los recursos naturales (altitudes de más de 3 000 metros y con frecuencia superiores a 4 000) imponen límites muy rigurosos al uso intensivo de la tierra.

36. **Impacto en el medio natural y en la base de recursos colectivos.** Muchos proyectos del FIDA se ocupan de mejorar la base de recursos naturales de la economía rural. Entre los métodos que el Fondo ha aplicado está el fomento de:

⁸ Se informó de que se habían obtenido buenos resultados en cuanto a la apertura de acceso a los pobres a productos forestales en el Nepal.

- modificaciones de la producción agrícola aumentando el cultivo en terrazas de arroz húmedo de variedades superiores o pasando a la horticultura con una mayor productividad por hectárea, para disminuir de ese modo la presión que se ejerce sobre la cubierta forestal con el fin de obtener ingresos directos (proyectos de desarrollo tribal en la India⁹);
- las inversiones en ingeniería y estructura vegetativa (muros de protección y plantación de árboles) para disminuir la erosión del suelo y mejorar la retención de la humedad (Proyecto de Ordenación de la Agricultura y el Medio Ambiente, en la República Unida de Tanzania, y Proyecto de Desarrollo Tribal de Orissa en la India¹⁰);
- la regeneración de pastos impidiendo el paso a ellos durante un período inicial y, posteriormente, mediante su ordenación controlada por la comunidad, con acceso rotatorio de las familias designadas (Proyecto de Manejo de Recursos Naturales en la Sierra Sur en el Perú).

37. El FIDA reconoció tempranamente que los factores institucionales son esenciales para alcanzar los resultados esperados. Así, por ejemplo, los aumentos de la producción en terraza no daban forzosamente lugar a que se dejasen de utilizar las tierras boscosas, porque el costo de la mano de obra, sobre todo de las mujeres, era bajísimo y no había, por lo tanto, incentivos suficientes para mejorar la cubierta forestal. Las soluciones basadas en la ingeniería tropezaban con problemas de tenencia de tierras y con situaciones en las que el aumento de la productividad tardaba demasiado tiempo para que resultase atractivo a los campesinos pobres. A su vez, la regeneración de los pastos necesitaba protección frente a las incursiones de los animales de las comunidades vecinas.

38. En resumen, se constató que la eficacia en la solución de los problemas medioambientales exigía una intervención más decidida en el plano institucional y normativo. A la inversa, la experiencia de los proyectos que abordaron los problemas institucionales (por ejemplo, el Proyecto de Rehabilitación del Riego en Armenia¹¹), indica que no se pueden alcanzar mejoras en la ordenación de los recursos sin aumentar las inversiones y los ingresos de las familias.

39. El equipo halló además un proyecto ‘puramente’ medioambiental en Mauritania, el Proyecto de Ordenación de la Zona Protegida de Banc d’Arguin, concebido para ayudar a una comunidad pesquera artesanal pobrísima, residente en un parque nacional, a mejorar sus medios de subsistencia. A diferencia de lo que sucede en la mayoría de los proyectos, en éste se habían establecido claramente los parámetros institucionales de la ordenación de los recursos naturales, gracias a lo cual el proyecto en gran medida tuvo éxito. Ahora bien, este proyecto necesita un apoyo financiero permanente una vez concluido, que obtiene de grupos de protección del medio ambiente empeñados en mantener este recurso de importancia internacional.

40. **Impacto en las instituciones, las políticas y el marco normativo.** Teniendo en cuenta los países y proyectos examinados por el equipo, el impacto del FIDA en los cambios de las instituciones, las políticas y las normativas parece haber aumentado en el último decenio, situación que se ve con absoluta claridad en los proyectos mismos. Desde la primera generación de proyectos ejecutados durante el decenio de 1980, el FIDA había tomado conciencia del efecto negativo de algunos servicios oficiales de escasa calidad y de las leyes y reglamentos que influían en la vida de los campesinos pobres. Desde entonces no ha vacilado en utilizar los nuevos proyectos para promover cambios. La mayor parte de las veces, un cambio necesario en el plano de un proyecto se ha propagado al diálogo sobre políticas y a las medidas adoptadas en el plano nacional. Por ejemplo, en el Proyecto de

⁹ Se informó de una situación similar en el marco de los Proyectos de Desarrollo Agrícola en Tierras de las Minorías Yunnan- Simao, en China.

¹⁰ Se informó acerca de una situación similar en el marco del Proyecto de Agricultura de Secano en Java Oriental, Indonesia.

¹¹ Se informó de una experiencia similar en el marco del Proyecto de Riego Comunitario y Participativo en Visayas, Filipinas.

Mejoramiento del Cultivo de Tierras Inundables en Maghama, en Mauritania, el objetivo de que los pobres sin tierras tuvieran acceso a tierras y agua dio lugar a la promulgación de nuevas disposiciones jurídicas. En ese mismo país, la intervención del Fondo provocó una nueva organización de las asociaciones y cooperativas locales, comprendidas las consagradas a la financiación de las actividades rurales.

41. Mediante su focalización en que los proyectos tengan eficacia sobre el terreno, el FIDA ha contribuido a la descentralización de los organismos encargados de los mismos. En algunas ocasiones, esta actividad ha chocado de frente con organizaciones oficiales tradicionalmente centralizadas. Por ejemplo, en el Perú, el primer proyecto concebido para trasladar abrumadoramente la adopción de decisiones a las unidades del proyecto sobre el terreno topó con la resistencia decidida de la dirección central del mismo.

42. Buen número de proyectos financiados por el FIDA, entre ellos algunos que ha examinado el equipo, ponen de manifiesto los esfuerzos del Fondo por crear asociaciones de regantes, que aúnen a los beneficiarios de regadío para que conformen de manera eficaz disposiciones en materia de funcionamiento y mantenimiento de los parámetros del regadío. Se trata de un esfuerzo particularmente difícil cuando, por primera vez, se ofrece a los campesinos pobres la posibilidad de influir en la utilización del agua y en la fijación de los precios para sufragar el costo de esos sistemas hídricos. Recientemente, la OE, en su Estudio temático sobre las asociaciones de regantes en los proyectos del FIDA (enero de 2001), documentó los obstáculos con que se tropieza para que estas asociaciones tengan éxito en el marco de los proyectos financiados por el FIDA.

43. **Sostenibilidad.** La sostenibilidad era una preocupación que aparecía en la mayoría de los proyectos que el equipo examinó, concretamente respecto de la sostenibilidad de los componentes de crédito agrícola amenazados por las bajas tasas de devolución (por ejemplo, en El Salvador, Ghana, Siria y Zambia), la insuficiente protección frente a la inflación (por ejemplo, el Perú: Proyecto de Desarrollo Rural de la Sierra Alta de Cuzco y Arequipa) y los mecanismos de recuperación de costos, comprendidos los derechos por utilización de agua aplicados en los planes de regadío. En cuanto a los proyectos examinados, la viabilidad a largo plazo del componente de crédito era excepcional, a diferencia de lo que sucedía con los programas de microfinanciación, cuya sostenibilidad parece hasta ahora haber sido excelente¹². La preocupación más extendida acerca de la sostenibilidad ha sido la retirada demasiado temprana del FIDA de un proyecto, antes de que pueda sostenerse por sí mismo, sobre todo en cuanto a sus elementos institucionales y de capacidad (preocupación análoga a la que motiva la “protección de la industria incipiente”). Puede deberse a fallos de las nuevas organizaciones comunitarias y de otras instituciones, pero también preocupa el que la producción y los ingresos no superen el nivel crítico necesario para evitar que los beneficiarios de los proyectos recaigan en el ciclo de la pobreza. En términos más generales, la dinámica de las personas que salen de la pobreza y entran en ella suele ser más compleja e imprevisible, por los múltiples riesgos que pesan sobre los campesinos pobres.

44. La prórroga del apoyo a las organizaciones comunitarias y a los beneficiarios que no son autosuficientes a la conclusión de un proyecto requiere más atención en varios proyectos en el curso de su ejecución. Aunque se confía esta tarea al prestamista o a una entidad oficial o estatal conexas, puede ser necesario organizar un respaldo más amplio antes de que concluya la financiación del FIDA como parte de una estrategia de retirada acordada de antemano. Esto es de especial importancia

¹² La microfinanciación rural constatada en la India y en el Perú en el marco de los proyectos examinados queda ejemplificada por los grupos de autoayuda y las asociaciones de mujeres que poseen colectivamente sus propios fondos. Actúan directamente por conducto de sus miembros en la utilización del fondo del grupo, y los ahorros personales, los intereses y otras ganancias se acumulan dentro del fondo. Un segundo método, basado en ONG, es el del Banco Grameen de Bangladesh, con el que el FIDA ha estado estrechamente asociado desde sus primeros días, y otras ONG similares. La financiación es facilitada por donantes y bancos comerciales, pero es propiedad de la ONG, que presta fondos a los grupos de microcrédito y ahorro. En el examen no se encontró este último tipo de institución de microfinanciación en los diez países analizados.

porque, así como es probable que la financiación sea una de las limitaciones, o acaso la más apremiante, de la sostenibilidad, también lo es que la transformación social sea el elemento crucial. Quienes mejor pueden respaldar esa transformación social son las ONG calificadas, además de los servicios sociales estatales.

45. En un país más pequeño como El Salvador, la presencia del FIDA puede beneficiarse de las interacciones entre una serie de proyectos. Un proyecto puede convertirse en modelo, o ser considerado localmente como tal, incluso antes de haber concluido. La concentración del 100% de los préstamos del FIDA en proyectos en la sierra sur del Perú durante más de 15 años puede facilitar una demostración similar a largo plazo de los beneficios –y, acaso algo de igual importancia, una enseñanza para el FIDA– que apoya la sostenibilidad de los proyectos. No es probable que suceda otro tanto en un país grande, o cuando los proyectos han sido distribuidos por buena parte del país, a menos que algunos éxitos concretos lleguen a ser muy conocidos, como es el caso de los grupos de autoayuda de mujeres en la India.

46. Sean cuales fueren los beneficios que reportan la demostración dentro de los países y la continuidad de los proyectos, el equipo cree que en todos los proyectos se debe contemplar la sostenibilidad efectuando una valoración crítica del tiempo necesario para que los beneficiarios –y las instituciones que los apoyan– hagan progresos suficientes hacia la independencia (en el contexto de los servicios oficiales y privados existentes y previstos en su zona), lo cual puede exigir, en algunos casos, un período de ejecución más prolongado.

47. Como los bancos multilaterales de desarrollo y otros organismos de asistencia al desarrollo han señalado con frecuencia a la luz de su experiencia, las asociaciones a más largo plazo suelen ser muy valiosas, sobre todo con entidades de países en desarrollo que se ocupan de problemas sociales complejos y hondamente arraigados. La situación del FIDA difiere en alguna medida, ya que sus proyectos son relativamente pequeños y tienen un carácter más experimental. Así pues, el Fondo seguirá haciendo frente a la difícil tarea de conjugar el planteamiento de desarrollo a largo plazo de muchos proyectos financiados por él mismo con una asociación relativamente breve con esos proyectos.

48. **Innovación¹³ y posibilidad de reproducción.** Para que el FIDA desempeñe su función de catalizador del desarrollo rural, debe demostrar su voluntad y su propósito de innovar, pero asimismo la capacidad de prestar asistencia para guiar la idea de un proyecto hasta el momento en que los poderes públicos y demás asociados consideren que pueda reproducirse, lo cual no es probable que suceda a menos que éstos crean que el proyecto será sostenible en último término.

49. En cuanto a la innovación, el equipo halló múltiples casos en los que el FIDA había adoptado una función de liderazgo encomiable concibiendo nuevos planteamientos. Entre las innovaciones constatadas en el examen, las más interesantes se refieren a cómo basarse en las instituciones locales y populares y en los grupos de autoayuda y en hallar mejores maneras de organizar y capacitar a los campesinos pobres para que puedan actuar.

50. Habida cuenta de la situación singular del FIDA como pequeña IFI especializada –el explorador, el piloto de pruebas, en búsqueda de nuevos enfoques a escala relativamente pequeña–, la posibilidad de reproducción es la prueba definitiva. Habrá quien diga que conseguir que un proyecto financiado por el FIDA sea reproducido por otros (de preferencia, a mayor escala) forma

¹³ El proyecto de Acuerdo en el Punto de Culminación de la Evaluación de la Capacidad del FIDA para promover innovaciones que se puedan reproducir menciona una decisión de la dirección superior del FIDA según la cual en el FIDA se debe entender la innovación como un proceso mediante el cual el Fondo, junto con sus asociados, facilita la concepción y la aplicación de maneras mejores y más rentables de hacer frente a problemas y aprovechar las posibilidades de los campesinos pobres mediante los proyectos y programas que apoya, y promueve su reproducción y ampliación. Se trata de planteamientos institucionales y tecnológicos y de políticas y asociaciones en pro de los pobres. (página 3, párrafo 1, recuadro)

parte de la razón de ser del Fondo. En el caso ideal, la reproducción es efectuada por otros campesinos pobres bajo el efecto de demostración de un proyecto y no requiere que la promuevan otras organizaciones, públicas o privadas. Ahora bien, reproducir no es lo mismo que copiar una experiencia concreta. En primer lugar, siempre hay un aprendizaje –y, a decir verdad, tal es el motivo del pilotaje que se espera que el FIDA lleve a cabo–, aunque el proyecto vaya a ser reproducido en circunstancias muy similares. Es rara la reproducción mediante proyectos (casi) idénticos. Por otra parte, el equipo halló algunos casos en los que se reprodujo la mejor experiencia de un proyecto del FIDA, por ejemplo, en la India, gracias a varias iniciativas basadas en la experiencia de microfinanciación de grupos de autoayuda ensayada por el FIDA. Así sucedió igualmente en el Perú, país en el que el Banco Mundial utiliza un modelo similar de financiación de campesinos (por lo general, mejor integrados en la economía de mercado que los campesinos pobres a los que presta asistencia el FIDA) para contratar servicios técnicos.

51. Hay posibilidades de reproducción en todo el Fondo y se efectúa fundamentalmente en la división de un país que tiene conceptos similares. Sucede en los mismos países cuando se aplica un planteamiento ya verificado en áreas similares o en un campo similar. Ahora bien, existe el peligro de que la reproducción asuma el carácter de un proyecto complementario que ayude a sostener un proyecto anterior, finalidad que, naturalmente, no es lo que se debe entender por “posibilidad de reproducción”.

52. **Resumen: el impacto sobre la pobreza rural.** Entre las ocho dimensiones mediante las cuales se ha intentado examinar en esta sección los resultados y el impacto de los proyectos financiados por el FIDA, parece haber variaciones considerables en cuanto a eficacia. Aunque reconoce las limitaciones de su examen, el equipo constató que el FIDA había demostrado alcanzar el impacto más prometedor en su planteamiento innovador respecto del capital social y la potenciación de la capacidad de actuar de las personas, comprendida la atención prestada a los derechos de la mujer en el desarrollo rural. El impacto del Fondo en un caso posterior a un conflicto (El Salvador) en lo tocante a reconstruir la trama social de las zonas del proyecto merece especial mención. De igual modo, el FIDA ha hecho aportaciones capitales a la microfinanciación en zonas rurales. Los resultados en materia de activos materiales y seguridad alimentaria también son importantes, aunque menos notables. Se ha conseguido fomentar una confianza considerable en distintos asociados en el sentido de que merece la pena reproducir los proyectos financiados por el FIDA, sobre todo sus características más destacadas. También parece haber señales de confianza en la sostenibilidad a largo plazo de estos proyectos. La cuestión principal que deberá abordar el FIDA en los años venideros no será sólo la sostenibilidad de estos avances entre los proyectos financiados por el Fondo, sino también cómo alcanzar un mayor nivel de posibilidad de reproducción.

B. Resultados de los proyectos

53. Conforme al marco orientador instaurado a finales de 2001, el FIDA aplica tres criterios básicos para evaluar los resultados de la intervención de un proyecto: la pertinencia de los objetivos, la eficacia con que se haya alcanzado los objetivos declarados y la eficiencia con la que se ejecutó el proyecto. Los profesionales de la evaluación reconocen generalmente que estos criterios recogen la esencia de los resultados de un proyecto. Los informes de evaluación que ha podido consultar el equipo, ya fuesen evaluaciones preterminales o terminales, no ofrecían el planteamiento sistemático que el FIDA desea aplicar en la actualidad. Además, no ha existido un sistema de calificación, como el que ahora se pretende implantar en el nuevo marco, aunque se hizo un esfuerzo en los informes de evaluación terminal para llegar a una conclusión acerca de si los resultados de los proyectos eran satisfactorios o no. Esta conclusión fue expresada a veces mediante calificaciones que hicieron difícil comparar las distintas conclusiones.

54. Por el pequeño número de informes de evaluación disponible y los problemas con que tropezó la comparación de sus conclusiones, el presente examen se ha concentrado en un aspecto de los resultados de los proyectos, esto es, la pertinencia en cuanto a la focalización de la población seleccionada en el marco de los proyectos financiados por el FIDA. El examen confirmó que el Fondo había focalizado predominantemente sus intervenciones, de carácter financiero y mediante el diálogo sobre políticas, en las poblaciones más desfavorecidas de las zonas rurales del mundo, marginadas económica, ecológica o socialmente, por ejemplo, los pueblos indígenas, las personas sin tierras y las campesinas. El equipo observó que en los COSOP se hacía hincapié en la dimensión de la pobreza al rechazar la selección estratégica de los proyectos planteados. A continuación, se pormenorizaba mucho más esta cuestión en los documentos de los proyectos, sobre todo en el informe de evaluación *ex ante*. Ahora bien, la base informativa para determinar dónde vive la población campesina más pobre dejaba en ocasiones algo que desear (por ejemplo, en Siria), en detrimento de la fiabilidad de la focalización pretendida. En algunos países, sobre todo en la República Unida de Tanzania y Zambia, ha influido en esa focalización el marcado cambio de dirección de la reflexión estratégica acerca de la reducción eficaz de la pobreza rural. Después de 1998, la focalización no se ha basado tanto en el apoyo directo a las personas más desfavorecidas como en la expectativa de que la mejor manera de reducir la pobreza rural a largo plazo es introduciendo un cambio estructural que permita a los campesinos pobres que obtienen buenos resultados, gracias a que tienen acceso a créditos, ampliar su producción y aumentar más sus ingresos, al tiempo que los campesinos ‘fracasados’, que quedan más marginados todavía, abandonan gradualmente la agricultura o se convierten en asalariados rurales. El cambio de focalización ha provocado cambios en materia de intervención y cobertura geográfica, basándose en la experiencia de intervenciones anteriores. Está en juego el equilibrio entre el despliegue de los recursos para alcanzar los beneficios, claros y necesarios, que reporta el crecimiento en las zonas rurales y la capacidad de suplir las necesidades más inmediatas de los más desfavorecidos.

55. Con la introducción del proceso de elaboración de COSOP, el FIDA ha proporcionado a sus órganos decisorios una base considerablemente reforzada para situar cada uno de los proyectos en un contexto nacional más amplio (aunque anteriormente se habían desplegado esfuerzos más limitados mediante misiones especiales de programación), lo cual ha contribuido probablemente a que los proyectos sean más pertinentes tanto en el contexto del país como de las orientaciones estratégicas del FIDA. La preparación de los COSOP ha permitido también al FIDA establecer un diálogo mejor fundado con los gobiernos y otros muchos asociados sobre los logros alcanzados y las prioridades futuras.

56. Evaluar la efectividad de los proyectos, o el logro de los objetivos, ha sido el eje de los informes de evaluación. Del examen se desprende que, a este respecto, la tarea del equipo no careció de problemas. Donde existían objetivos de proyecto bien definidos y se distinguía claramente entre la medición de los insumos, los productos, los resultados (inmediatos) y el impacto (final), la OE contaba con una ayuda evidente para preparar sus informes de evaluación. Ahora bien, no siempre era así. Además, se constató que la calidad de la supervisión y la evaluación variaba considerablemente y que, en conjunto, podía haber sido patentemente mejor (experiencia que, se sabe, comparten otras IFI).

57. En cuanto a la eficiencia de los proyectos, la mayoría de los proyectos examinados incluían algunos beneficios y costos conexos de difícil cuantificación, ya fuese en lo tocante a la formación de los activos humanos, a los efectos de los proyectos en el capital social y la potenciación de la capacidad de actuación de la gente o en la creación y mejora de instituciones y los cambios de políticas. El FIDA debe elaborar un marco analítico que calibre los costos y beneficios de los enfoques innovadores, la creación de instituciones y la creación de capital social, en lugar de basarse en instrumentos analíticos tradicionales como el rendimiento económico.

C. Resultados de los asociados

58. Tras un período relativamente breve, en el decenio de 1970 y primeros años del de 1980, en el que el FIDA delegó en gran medida la preparación y la supervisión de los proyectos a los bancos multilaterales de desarrollo, el Fondo ha asumido una clara función de dirección en la asistencia a los prestatarios y sus asociados para elaborar la mayoría de los proyectos financiados por él. Esta evolución de la función del FIDA, el cambio en la índole de los proyectos que financia, junto con los cambios de los papeles asumidos por los asociados del FIDA, han influido en las demandas y los resultados de los asociados. Por todo ello, los tipos de asociación vigentes abarcan desde relaciones contractuales a relaciones no oficiales.

59. **Instituciones cooperantes (IC).** Salvo por lo que se refiere a un experimento de supervisión directa de 15 proyectos (que el FIDA decidió llevar a cabo en 1997 y que se ha comprometido a evaluar a finales de 2002), el Fondo se basa en las IC para supervisar los proyectos que financia. En gran medida, se hace por conducto de servicios especializados prestados por la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS), y el resto por conducto de diversos organismos multilaterales de financiación. El equipo constató que este sistema había funcionado desigualmente en los distintos proyectos de los que se disponía de informes de evaluación o que se visitaron en el curso del examen. En conjunto, la función de desembolso y adquisición se había desempeñado correctamente aunque, a juicio de algunos prestamistas, con algunas demoras innecesarias. El mayor problema para las IC fue el asesoramiento técnico e institucional y en materia de políticas durante la ejecución de los proyectos. En esta parte de la supervisión se registraron amplias variaciones, desde las sumamente positivas (por ejemplo, en varios proyectos ejecutados en la India) a las bastante negativas (por ejemplo, según informó la OE y como se constató durante la visita sobre el terreno, en el Perú). Entre los factores mencionados que explican las diferencias de resultados estaban la distancia o cercanía de la entidad de supervisión al proyecto y la continuidad del personal y, sobre todo, la capacidad del personal de supervisión.

60. Ésta es una cuestión importante para el Fondo, dado que en los proyectos que financia los prestamistas tienen pleno derecho a esperar algo más que un mero acceso a la cuenta de un préstamo abierta por una IFI. La innovación en el diseño de los proyectos no se limita a lo que sucede durante su preparación, sino también a los problemas que surgen durante la ejecución. Lo anterior es aún más importante a medida que la función del FIDA va más allá de financiar los proyectos y comprende un diálogo efectivo sobre políticas con los gobiernos. De las observaciones de los funcionarios del FIDA se desprende que las variaciones existentes entre los distintos equipos de supervisión influyeron en las opiniones que los prestamistas tenían del Fondo. Además, estas variaciones influyen en la labor de los funcionarios del FIDA y determinan los esfuerzos necesarios para seguir y solucionar los problemas.

61. El examen no pudo abarcar los puntos fuertes relativos de las IC con suficiente detalle por el tiempo y los recursos limitados de que dispuso, a pesar de lo cual el equipo observó un aspecto: por motivos presupuestarios, los recursos que el FIDA consagra a la supervisión por conducto de las IC han sido reducidos hasta el punto de que la supervisión de la mayoría de los proyectos financiados por el FIDA se efectúa mediante una única misión de supervisión completa al año, más la supervisión normal de la administración del proyecto en el curso del año, lo cual es bastante menos de lo que hacen la mayoría de los bancos multilaterales de desarrollo. Por ejemplo, el Banco Mundial lleva a cabo normalmente dos misiones al año como mínimo y proporciona considerables insumos a la administración del proyecto a partir de las oficinas sobre el terreno. En la próxima evaluación que la OE realice de los enfoques de supervisión del FIDA podría abordarse este aspecto.

62. **Gobiernos y sus organismos.** Habida cuenta de las tareas y compromisos recogidos en los acuerdos de préstamo del FIDA, los resultados alcanzados por el gobierno prestatario y sus organismos encargados de ejecutar un proyecto serán decisivos en lo que se refiere a asumir y administrar los distintos proyectos. El equipo constató en su examen de los documentos de evaluación –y probablemente aún más en el curso de las conversaciones celebradas sobre el terreno– que los gobiernos deseaban desempeñar un papel sumamente positivo en la concepción y la ejecución de los

proyectos financiados por el Fondo. Ahora bien, esta voluntad no siempre se traduciría automáticamente en realidades. En algunos casos se ha informado de carencias de los servicios oficiales, por ejemplo, en la selección del personal de un proyecto –cuestión que evidentemente el FIDA no puede resolver por sí solo. En otros casos, cuando se están utilizando proyectos financiados por el Fondo para implantar cambios en instituciones, consistentes entre otras cosas en descentralizar y delegar responsabilidades asumidas tradicionalmente en la capital, la resistencia ha sido a veces evidente. Los funcionarios del FIDA, al igual que las IC, han desempeñado un importante papel para solucionar esas situaciones.

63. **Asociados privados (ONG, organizaciones comunitarias y otras entidades del sector privado).** El papel de los asociados privados en los proyectos financiados por el Fondo ha experimentado un cambio radical al haberse encargado a ONG de algunos servicios de proyectos o incluso de ejecutar los proyectos enteramente (por ejemplo, el Proyecto para Asegurar los Medios de Vida de las Familias Rurales Damnificadas por el Terremoto en Gujarat, India). Esta asociación cada vez más estrecha con ONG tiene lugar al mismo tiempo que el FIDA se orienta hacia planteamientos participativos y basados en la comunidad y hacia una participación más sustantiva de las mujeres. Además, muchas innovaciones asociadas a los planteamientos actuales de los proyectos del Fondo han surgido gracias a la interacción con ONG.

64. Se ha constatado que el FIDA y sus ONG u organizaciones comunitarias asociadas han actuado bastante bien en dos terrenos: la institución de sistemas de financiación rural de los pobres centrados en las mujeres y los sistemas de gestión de los recursos naturales basados en las comunidades. El segundo terreno es más complejo, porque intervienen en él grupos comunitarios menos uniformes que las asociaciones de mujeres y depende de una preparación de la planificación local con una perspectiva participativa y de la eficacia de la gestión y la ejecución posteriores. La planificación participativa exige un reconocimiento minucioso del grado de conocimientos e información locales. A este respecto, se constataron algunos progresos excelentes en el Proyecto de Manejo de Recursos Naturales en la Sierra Sur del Perú.

65. En algunos proyectos, ONG importantes han prestado servicios que normalmente suministran contratistas. Como en el caso anterior, ha habido resultados dispares, por ejemplo, en el Programa de Seguridad Alimentaria de la Familia en la Provincia Meridional y el Programa de Riego y Aprovechamiento de Recursos Hídricos para los Pequeños Agricultores de Zambia. A resultas de las reformas económicas aplicadas en muchos países miembros, se ha desmantelado buena parte de la estructura de comercialización y suministro de insumos del sector público. Los campesinos pobres dependen cada vez más de los servicios que presta el sector privado –y, en algunos casos más concretos, de servicios técnicos, en los que se han abolido los servicios de extensión agrícola estatales. Estas situaciones han suscitado nuevos problemas a los campesinos pobres en particular y, por consiguiente, al FIDA. En muchos proyectos se prevén actividades para mejorar la capacidad de comercialización, sobre todo de las mujeres. Han sido escasas, en cambio, las cooperativas de compra de insumos y comercialización.

66. **Cofinanciadores.** El FIDA ha procurado en todo momento ampliar el fondo común de recursos financieros que, junto con sus propios recursos, ayudaría a financiar proyectos destinados a los campesinos pobres. Los intentos en esta dirección han sido notables y coherentes, pero los resultados, aparentemente, han sido desiguales. En general, la cofinanciación sigue siendo la principal manera de complementar los recursos del FIDA y, en los últimos dos años, ha supuesto una suma del 60% adicional a los recursos prestados por el Fondo. Las diferencias anuales en cuanto a la cofinanciación multilateral y bilateral han sido significativas, según las cuales la primera ha seguido mostrando, en promedio, un nivel cuatro o cinco veces superior a la segunda. En varios proyectos examinados se indicaba que el FIDA ‘ha avanzado solo’. Los incentivos para alentar la cofinanciación de los bancos multilaterales de desarrollo suelen ser escasos, por ejemplo, los beneficios estratégicos basados en la ventaja comparativa del FIDA deben contraponerse a la mayor complejidad administrativa. Teniendo en cuenta los cambios habidos en el contexto más general de la función especial que desempeña el FIDA mencionada en la Introducción, el interés renovado por los campesinos pobres desde mediados

del decenio de 1990 ha ayudado al FIDA a encontrar cofinanciadores. El examen también constató, en India y la República Unida de Tanzania, que debido a la tendencia general a la descentralización de los organismos bilaterales de desarrollo, la ausencia de una presencia del FIDA sobre el terreno dificultaba la movilización de cofinanciación. Los posibles cofinanciadores consideraban que a veces el FIDA presentaba sus propuestas de cofinanciación demasiado tarde para lograr una participación significativa. Ahora bien, además del Fondo y de los cofinanciadores, el gobierno beneficiario es el otro asociado cuya política en materia de cofinanciación puede variar. Asimismo, la cofinanciación puede deberse a ‘situaciones especiales’. Por ejemplo, el acuerdo de paz firmado en El Salvador en 1992 dejó el camino despejado para una cofinanciación importantísima de la Unión Europea y otras entidades. Esa situación –en la que se produce una oposición entre una cofinanciación múltiple y la financiación del FIDA– suscitó problemas propios de ejecución y exigió al Fondo un esfuerzo importante para superar una grave crisis entre directores de proyectos que competían entre sí. En la mayoría de los casos examinados, empero, la cofinanciación ha resultado beneficiosa.

67. Se ha constatado que la cofinanciación ofrece posibilidades excelentes de cooperación entre financiadores dispuestos a prestar asistencia al sector rural. Facilita el diálogo y la solución de diferencias en materia de planteamientos, gracias a la plena participación de las respectivas partes. Más difícil es, en cambio, la coordinación con otros financiadores que financian proyectos en un mismo sector o zona sin cofinanciación. Esa coordinación es particularmente pertinente cuando prevalecen complejos problemas institucionales y de política que es menester resolver. No existe una alternativa al diálogo y a la coordinación, basados en un análisis cuidadoso, cuando la cofinanciación procede de instituciones que contemplan la situación desde perspectivas diferentes, como parece haber sido el caso de Armenia, país en el que el FIDA se orientó hacia proyectos en general más pequeños con objetivos concretos de reducción de la pobreza, en tanto que la perspectiva del Banco Mundial, que también concedió préstamos al sector del regadío, estaba más centrada en la eficiencia y la producción sectoriales. La cofinanciación exige un examen cuidadoso de las complementariedades y divergencias en materia de prioridades, planteamientos y procedimientos que pueda haber entre el FIDA y otros organismos. Estas observaciones en cuanto a la cofinanciación tienen en cuenta las opiniones manifestadas tanto por organismos de desarrollo multilaterales como bilaterales.

68. **Beneficiarios**¹⁴. La actuación de los beneficiarios respecto de los proyectos es esencial para el éxito de éstos, y primordial para su sostenibilidad. Los informes de evaluación suelen ser explícitos en lo tocante a la actuación de los beneficiarios. Reconocen totalmente, por ejemplo, las ya mencionadas aportaciones esenciales de los grupos de autoayuda de mujeres de la India, o el elemento dinámico introducido por algunas asociaciones de mujeres en el Perú. De las distintas actuaciones de los beneficiarios se han extraído muchas enseñanzas. Nuestro examen revela que el FIDA podría hacer más por lo que se refiere a conseguir que los beneficiarios sean ‘portavoces’ del FIDA en los casos en que se han obtenido buenos resultados (como en la producción multimedial de El Salvador *Cartas de Chalatenango*) y fuentes de aprendizaje para el Fondo cuando los beneficiarios no obtienen los resultados esperados.

69. **FIDA**. El FIDA ha obtenido sus mejores resultados en dos aspectos: a) la vinculación de la selección de los proyectos a la experiencia anterior en materia de proyectos financiados por el FIDA y a la estrategia en los países esbozada en los COSOP; y b) la promoción de la participación de los interesados directos en la formulación de proyectos. Además, la instauración del marco lógico ha reforzado la claridad de los propósitos y los medios para alcanzar los objetivos enunciados. El examen constató que el diseño de los proyectos y la documentación de la evaluación *ex ante* suelen dejar la conveniente flexibilidad para poder efectuar ajustes en el curso de la ejecución de los proyectos, pero probablemente éste sea una de las causas de la relativa lentitud con que se inicia la ejecución de los proyectos que caracteriza a muchos de los proyectos financiados por el FIDA. No cabe duda de que el aprendizaje y el intercambio de datos en el curso de la ejecución se ven limitados por el sistema de IC,

¹⁴ El nuevo marco orientativo no comprende una categoría independiente de evaluación para los beneficiarios. Véanse las observaciones recogidas en el apartado “Metodología sobre la evaluación del impacto”.

y de que éstos dependen, al igual que otros muchos factores de los resultados, de la iniciativa –y la sobrecarga, al parecer frecuente– de los gerentes de operaciones para los países. Es más, el examen de los documentos ha revelado la necesidad de fortalecer el sistema de SyE en el marco de los proyectos financiados por el FIDA (que defina claramente los insumos, los productos, los resultados y el impacto que se han de supervisar). Por último, una cuestión a propósito de la cual el equipo no tuvo datos suficientes, es decir, las auditorías de las cuentas de los prestatarios/organismos de ejecución, también puede requerir más atención, no sólo en cuanto a que esas cuentas sean examinadas por las IC (a satisfacción del FIDA), sino además adoptando medidas, inclusive respecto de los desembolsos si se considerase necesario.

III. PROGRESOS ALCANZADOS GRACIAS A LA MEJORA DE LOS PROCESOS

A. Introducción

70. En los últimos años, el FIDA ha efectuado varios cambios en su manera de actuar, con objeto de mejorar los resultados y de potenciar el impacto. Estos cambios fueron expresados en el Plan de Acción para la Quinta Reposición de los Recursos del FIDA 2000-2002, dimanante del proceso de la Quinta Reposición. La dirección del FIDA ha informado periódicamente al Consejo de Gobernadores al respecto mediante informes sobre los progresos logrados. Se pidió al equipo que analizase los progresos alcanzados en el curso de la puesta en práctica del Plan de Acción. El examen de los documentos de los países y proyectos y las visitas sobre el terreno permitieron conocer, desde luego de forma muy limitada, las medidas adoptadas –aunque, naturalmente, no en los informes de evaluación ni en las operaciones anteriores al Plan.

71. El equipo analizó la evolución de las cuestiones estratégicas recogidas en el Plan de Acción, conforme a los cuatro epígrafes siguientes:

- objetivos políticos generales;
- objetivos relativos a planteamientos específicos y al impacto;
- objetivos complementarios y de reproducción; y
- objetivos relativos al empleo de los recursos.

72. En el curso de su examen de los documentos y de sus visitas sobre el terreno, el equipo observó que buena parte de lo que se pretende obtener con el Plan es de carácter gradual, como se desprende ya de la manera en que se formulan en el Plan las recomendaciones, en cada uno de los epígrafes mencionados, para alcanzar los objetivos respectivos: “mejorar la efectividad del planteamiento del Fondo para la reducción de la pobreza”, “aprovechar la ventaja comparativa del Fondo [en]... el diálogo sobre políticas”, “mejorar la evaluación del impacto”, “documentar las características innovadoras”, “forjar más asociaciones estratégicas”, etc. Ciertamente, hay algunos elementos nuevos más específicos, pero, salvo por lo que se refiere a los “objetivos en materia de uso de los recursos”, no corresponden a categorías primordiales. Así pues, el Plan de Acción, tal como se dice en sus propias palabras, constituye un reforzamiento de las orientaciones estratégicas del FIDA en constante evolución.

73. Examinando el *Marco Estratégico del FIDA para 2002-2006*, presentado a la Junta Ejecutiva en su 74ª sesión de diciembre de 2001, se desprende una mayor precisión del contexto de las estrategias del FIDA. Después de evaluar la situación de los campesinos pobres en un mundo en evolución y de los puntos fuertes del Fondo, en él se establecen tres objetivos estratégicos:

- reforzar la capacidad de los campesinos pobres y sus organizaciones;
- mejorar el acceso equitativo a los recursos naturales productivos y la tecnología; y
- aumentar el acceso a los activos financieros y los mercados;

y se concluye poniendo el acento en la mejora del impacto catalizador del FIDA, tanto sobre el terreno como en la comunidad internacional.

74. Una vez más, se trata de una gradación, pero al mismo tiempo, la reflexión está más focalizada y se procura alcanzar una mayor claridad en cuando a los objetivos del FIDA, basándose en sus puntos fuertes.

75. Como se desprende claramente de las conclusiones del capítulo anterior, al equipo le impresionaron los esfuerzos desplegados por el FIDA en los países y proyectos para introducir planteamientos innovadores. El factor más importante al respecto parece haber sido el amplio margen de acción que se concede a las divisiones de los países y, más concretamente, a los gerentes de operaciones para los países, que ha permitido explorar nuevas modalidades de actuación mediante un diálogo con los gobiernos y los posibles beneficiarios de los proyectos, y conseguir que el FIDA aprovechara las nuevas posibilidades. Esto fue lo que sucedió en El Salvador en lo referente a la solución de una situación posterior a un conflicto en el contexto de la reconstrucción y rehabilitación rurales; en el Perú, cuando el primer Gobierno de Fujimori abolió el servicio de extensión agrícola estatal tradicional y hubo necesidad de planteamientos alternativos; o bien en la India, al abordar la solución de la falta de acceso de las mujeres a recursos. Naturalmente, no cabía esperar que esta discreción concedida a los gerentes de operaciones para los países arrojase siempre resultados favorables, pero gracias a este proceso han podido actuar más allá de la estrategia prescrita en un momento dado e influir en su evolución posterior. Esta importante interacción entre la estrategia y la práctica deberá ser objeto de atención permanente en el futuro, a fin de que la estrategia contribuya a difundir los éxitos del FIDA entre más personas pobres, al tiempo que el FIDA estimula innovaciones gracias a las cuales sus estrategias evolucionarán aún más.

B. Diálogo sobre políticas y asociaciones

76. **En el plano estratégico.** El equipo –una vez más, en los plazos y con las posibilidades de viaje limitados que se le concedieron– aprovechó sus visitas sobre el terreno para recabar las opiniones del mayor número posible de interesados directos, no sólo a propósito de los proyectos concretos visitados, sino también acerca de la función desempeñada por el FIDA en la conformación de las políticas y las asociaciones. Los interesados directos a que nos referimos fueron los gobiernos, los organismos de las Naciones Unidas, las IC, las ONG y otras organizaciones de la sociedad civil y los propios beneficiarios.

77. Ahora bien, en el curso del examen no hubo posibilidades de celebrar conversaciones con donantes y organismos internacionales de desarrollo en sus sedes, es decir, allá donde se conciben y adaptan a lo largo del tiempo sus propias estrategias institucionales. De ahí el que, por lo que se refiere a las medidas adoptadas por el FIDA y otros interesados directos acerca de su diálogo sobre políticas y desarrollo de estrategias, el examen se basara casi totalmente en los intercambios celebrados con representantes de esos organismos en las visitas sobre el terreno.

78. Ante todo, en el examen se constató que las actividades del FIDA eran suficientemente conocidas por sus asociados inmediatos. La función desempeñada por el Fondo era apreciada claramente por su focalización singular en los campesinos pobres. En este contexto, entre las actividades recientes del FIDA, se consideró de especial interés para la evolución en el futuro de las estrategias el *Informe sobre la Pobreza Rural 2001*. Puede que haya interrogantes a propósito de algunos aspectos (por ejemplo, por qué no se trata más en detalle la situación en materia de nutrición, habida cuenta del mandato del Fondo al respecto), pero se consideraron útiles la evaluación y muchas de las conclusiones. El informe parece haber brindado una oportunidad útil para realizar intercambios entre personas interesadas en el desarrollo rural. Cabe preguntarse si este documento no podría convertirse en una evaluación periódica, coordinada por el FIDA, con mayores aportaciones y apoyo de otros organismos.

79. Dado el patente reconocimiento del saber acumulado por el FIDA en materia de problemas de desarrollo de los campesinos pobres, se espera de él que participe, contribuya en los procesos del documento de estrategia de lucha contra la pobreza y del Marco Integral del Desarrollo/Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MID/MANUD) y haga aportaciones a dichos procesos. Estas actividades permitirán demostrar la capacidad del Fondo para abordar con eficacia la pobreza rural (que es donde reside su especialización), lo que a su vez influirá de manera significativa en la futura presencia del FIDA en los países así como en su presupuesto.

80. El segundo aspecto a propósito del cual se mencionó con más frecuencia la contribución del FIDA a las asociaciones fue su capacidad de innovación. Los gobiernos prestatarios y las ONG, acaso más que los organismos de desarrollo, tienen del FIDA la imagen de una institución que explora nuevos planteamientos y está abierta al cambio. Entre los organismos de desarrollo, hubo quien dio a entender que las afirmaciones del Fondo acerca de su capacidad de innovación y de impacto pueden ser exageradas, sobre todo por lo que se refiere a un impacto más general (por ejemplo, en un continente), y que sólo se podrían demostrar mediante una reproducción a gran escala de las operaciones, relativamente pequeñas, que el Fondo financia. Así pues, parece importante dar a conocer mejor entre los asociados interesados las innovaciones específicas del FIDA –después de haberlas evaluado cuidadosamente–, más allá del contexto de determinados países y proyectos.

81. Una IC observó que la asociación con estas instituciones se había visto gravemente menoscabada por la reducción sustancial del presupuesto del FIDA, lo que había dado lugar a un número considerablemente menor de proyectos supervisados por IC. Al mismo tiempo, se consideró que este cambio había dado la posibilidad de establecer una asociación de carácter más estratégico, no perturbada por los problemas cotidianos de la relación con una IC. También había impuesto el que el FIDA y las IC tuvieran que celebrar intercambios periódicos sobre el contenido sustantivo de la asociación estratégica y el que estuvieran dispuestos a analizar cuestiones a propósito de las cuales las diferentes perspectivas pudieran justificar planteamientos distintos.

82. **En los países.** Las conversaciones mantenidas en el Perú con unos 20 organismos reflejaron una extraordinaria concentración de las actividades del equipo en este aspecto (gracias a que el equipo que visitó el país fue más nutrido de lo habitual) y la singular presencia en el país del FIDA, cuyo gerente de operaciones para el país reside en Lima (aunque también se ocupa de algunos países latinoamericanos más). Las conclusiones pueden dar algunas indicaciones útiles para el futuro: el FIDA goza de una excelente reputación entre sus muchos asociados, el más importante de los cuales, el Gobierno, expresó claramente que deseaba que el Fondo desempeñase una función esencial en la facilitación del diálogo sobre políticas rurales y el desarrollo de estrategias. Esta actividad de facilitación debería estar orientada a la coordinación dentro de los poderes públicos y entre los donantes y asociados del país interesados en reducir la pobreza rural. En segundo lugar, la principal innovación implantada a principios del decenio de 1990, que consistía en pasar de un servicio de extensión agrícola estatal impulsado por la oferta a un sistema atento a la demanda de las comunidades de servicios técnicos en el marco de un proyecto financiado por el FIDA, impresionó a todos los asociados y otorgó al FIDA una función directiva generalmente aceptada en lo tocante a tratar de resolver la pobreza rural en el altiplano meridional, sumamente poblado.

83. Ello no obstante, a pesar de la presencia en el país y de la gran actividad del gerente de operaciones para el país, la notoriedad del Fondo en el Perú seguía pareciendo escasa a muchos asociados. Por su volumen, el programa del FIDA no puede compararse con otros organismos financieros mayores. Se apreciaría enormemente que el FIDA compartiese conocimientos seleccionados cuidadosamente y que difundiese, con igual cuidado, esos conocimientos, especialmente pertinentes para el país (celebración de seminarios a la conclusión de los proyectos, notas breves y muy legibles, etc.). Las otras visitas sobre el terreno a los principales prestatarios del FIDA, es decir, a la India y a Ghana, indicaron que sería necesaria una presencia en el país para un diálogo sobre políticas y una asociación más estrecha de lo que son actualmente posibles con un abanico más amplio de agentes públicos y privados empeñados en reducir la pobreza rural. El equipo tenía conciencia de que el tema de la presencia del FIDA en los países había sido objeto de múltiples

análisis (en la fecha más reciente, febrero de 2002, en el seno del Comité de Evaluación), habiéndose considerado las distintas modalidades que pudiera adoptar esa presencia (acuerdos de cooperación con otros asociados, asignaciones en comisión de servicios a asociados, etc.). A la luz de sus propias conclusiones, el equipo cree que esa presencia en los países, siempre de manera selectiva, debe ser estudiada más a fondo y cuidadosamente por el FIDA.

84. Los COSOP se han convertido en lo que hoy día se reconoce generalmente como un instrumento útil para el análisis pormenorizado en el seno del propio FIDA y con los principales socios del país de que se trate. El equipo tomó nota de los considerables beneficios que entraña el proceso de preparación de los COSOP. El aspecto que se podría reforzar, al menos en algunos países, sería el de un reconocimiento más diferenciado, conforme a experiencias anteriores, de lo que ha funcionado bien y lo que ha funcionado peor. Se propone que se preste más atención, en particular, a la experiencia en materia de sostenibilidad de proyectos y a cuáles han sido exactamente los casos de posibilidad de reproducción relacionados con el FIDA, recogiendo las opiniones de quienes decidieron reproducirlos. Las evaluaciones de los programas en los países y los talleres en mesa redonda consiguientes han constituido una contribución sumamente apreciada en dos planos: en primer lugar, han facilitado un foro para un diálogo sobre políticas con los gobiernos pertinentes y otros asociados, en el curso del cual se han podido reforzar las orientaciones estratégicas del COSOP, como en Siria, y, en segundo lugar, han servido para poner de manifiesto y, en algunos casos solucionar, problemas de ejecución que disminuyeron la eficacia del FIDA, como en Mauritania.

85. **En los proyectos.** Una cuestión que los funcionarios del FIDA plantearon frecuentemente al equipo fue la de que donde mejor podían abordar cuestiones de política con los gobiernos era en el plano de los proyectos. Tanto si se trataba del acceso al agua, de la propiedad de tierras para personas sin ellas como de la concesión de títulos de propiedad de las tierras, etc., los funcionarios consideraban que era en el contexto de un proyecto financiado por el FIDA donde disponían de una base sólida para abordar cuestiones de fondo, conducentes a un diálogo y en último término, a cambios de política en el plano nacional.

86. Asimismo en ese mismo plano de los proyectos era donde no había la menor ambigüedad acerca de la asociación del FIDA con los beneficiarios y, de hecho, los enfoques participativos que el examen constató en la mayoría de los proyectos más recientes ayudaban a reforzar una asociación temprana, a partir de la fase de preparación de los proyectos. Mediante estas interacciones, el FIDA ha podido adquirir una comprensión a fondo de las funciones de los diferentes beneficiarios, ante todo de las funciones de las mujeres, y prestarles un apoyo especial para que se conviertan en asociadas plenamente eficaces en la ejecución de proyectos que dan buenos resultados.

87. Por último, la asociación en el plano de los proyectos ha sido esencial en la movilización de cofinanciación. En su período inicial, el Fondo fue esencialmente cofinanciador con otras instituciones multilaterales de recursos para el desarrollo, situación que ha cambiado radicalmente. Puesto que en la actualidad el Fondo inicia prácticamente todos los proyectos que financia, la cofinanciación depende de que lleve a cabo una búsqueda eficaz de socios financieros. La necesidad de alimentar la asociación con las IFI en su condición de cofinanciadoras sigue siendo constante, aunque se preste menos atención al aspecto de las IC (véase el párrafo 66). Cuanto más muestras pueda dar el FIDA de su capacidad de liderazgo para combatir con eficacia la pobreza rural, mayor será el reconocimiento que obtenga en su condición de asociado estratégico y, sin duda, más facilidad tendrá para hallar cofinanciadores, sobre todo entre los bancos multilaterales de desarrollo.

C. Planteamientos propios del FIDA para potenciar el impacto

88. **Innovación y capacidad de innovación.** El presente examen, comprendidas las visitas efectuadas sobre el terreno, confirmó que el FIDA, a pesar de los problemas a los que se enfrenta como consecuencia de sus pequeñas dimensiones y su alejamiento del terreno, ha conseguido introducir innovaciones notables en algunos de sus proyectos, sobre todo en lo que se refiere a crear

capital social respaldando la organización y la capacidad de actuación de los campesinos pobres, sobre todo los campesinos marginados, las personas sin tierras, los indígenas y las mujeres. La evaluación efectuada por la OE en 2001-2002 acerca de la capacidad del FIDA de promover innovaciones que se puedan reproducir recogió varias recomendaciones al respecto. En la evaluación se examinaron diversos terrenos en los que el Fondo gozaba de una posición ventajosa para promover innovaciones que se pudieran reproducir, tanto por lo que se refiere a planteamientos como a tecnologías. Además, se analizó la conclusión de una encuesta efectuada entre los funcionarios del FIDA, de acuerdo con la cual la institución carecía de procesos y estructuras que sustentaran las innovaciones y, en esa situación, éstas tenían lugar de manera descentralizada.

89. El Comité de Evaluación analizó el estudio de la OE en febrero de 2002 y convino en que era esencial que la dirección interviniera a favor de las innovaciones; y propuso además que en las evaluaciones anuales de los funcionarios se tuviese en cuenta, como factor de valoración, la innovación. El Comité exhortó a que la dirección superior y la Junta Ejecutiva asumiesen las conclusiones del estudio de la OE y las pusieran en práctica. El equipo suscribe estas recomendaciones y desea confirmar que, a su juicio, la innovación abarca las dimensiones de la cultura de la organización y de las propias personas. Observó que numerosos gerentes de operaciones para los países llevaban mucho tiempo en el mismo cargo, lo que les permitía conocer en detalle el país o los países de que se ocupaban. Habida cuenta de las limitadas perspectivas de ascender en la jerarquía, sería útil planificar más posibilidades de rotación y ofrecérselas al personal, con lo cual se lograría una transferencia eficaz de conocimientos entre los países y regiones y una exposición a nuevos problemas y oportunidades.

90. **Ampliación, posibilidad de reproducción y movilización de recursos adicionales.** Estas cuestiones han sido el tema prioritario del presente examen y, a decir verdad, como se desprende claramente del capítulo anterior, el equipo no creía que fuese posible analizar el impacto del Fondo sin una ampliación y reproducción de una parte importante de los proyectos financiados por el FIDA. En los casos analizados, el éxito demostrado de los nuevos planteamientos y la capacidad de transmitir a los asociados los beneficios (netos) de esas intervenciones han resultado esenciales. Los procedimientos establecidos en el marco del Plan de Acción para aumentar la eficacia del FIDA en este terreno reconocen la importancia de estos elementos.

91. **Gestión del conocimiento.** Al FIDA no le ha sido fácil plasmar en la realidad su meta, formulada en 1995, de convertirse en una 'organización fuente conocimientos sobre la pobreza rural' (con un sistema de gestión de los conocimientos que funcione correctamente). La participación en conferencias internacionales sobre el conocimiento ha sido esporádica, se han creado sitios informáticos y bases de datos, y se han establecido grupos temáticos experimentales. En el año 2000, un grupo de trabajo interdepartamental había examinado las posibles maneras de implantar, o reforzar, el acopio y el almacenamiento de conocimientos y de compartirlos en el seno del Fondo y con los socios exteriores. En el Plan de Acción 2000-2002 se solicitaba la elaboración de directrices operativas para la primavera de 2002 a fin de facilitar la documentación de las innovaciones y el intercambio de las enseñanzas extraídas. Cuando se efectuó el presente examen, todavía no estaban disponibles.

92. El equipo considera acertado este esfuerzo, aunque se podía haber optado por un planteamiento menos vacilante. El examen confirmó la existencia de una abundante experiencia del FIDA, que merecería la pena transmitir y reconocer más ampliamente, y la conveniencia de un sistema de intercambio de conocimientos con el mundo exterior más rápido y más ajustado a las necesidades, dirigido a combatir la pobreza rural.

D. Mejora de la evaluación del impacto

93. Seguimiento y evaluación en los proyectos. Un seguimiento intenso seguido de una evaluación independiente rigurosa son los elementos básicos del control de la calidad y la maximización de los resultados y el impacto. Ahora bien, en la actualidad, las actividades de SyE muchas veces se inician únicamente en la fase de ejecución, de manera que los proyectos comienzan sin fundamento suficiente, lo cual hace difícil, por no decir imposible, evaluar el impacto de un proyecto. Los proyectos más recientes, tal como se exponen en los informes del Presidente y de evaluación *ex ante*, muestran un mayor énfasis en el sistema de SyE y, a veces, en componentes concretos del SyE. Sin embargo, todavía no se ha tomado debidamente constancia de las mejoras que es menester introducir en el sistema de SyE: los informes de evaluación terminal más recientes considerados en el presente examen no ponen de manifiesto la existencia de sistemas de SyE particularmente sólidos. Evidentemente, el Fondo reconoce este problema y la OE ha redactado el documento titulado *La gestión orientada a la consecución del impacto en el desarrollo rural - Guía práctica para el SyE de los proyectos*, al que se dedicó un seminario en Roma en octubre de 2001 y en el que participaron varios interesados directos, entre ellos, directores de proyectos, IC y donantes. La OE y el Departamento de Administración de Programas están adoptando la guía para su utilización en las distintas regiones geográficas en las que actúa el Fondo. Se distribuirá a los proyectos financiados por el FIDA en los próximos meses y, por consiguiente, todavía no pueden verificarse sus posibles consecuencias beneficiosas en la gestión de los proyectos y las actividades de SyE.

94. El FIDA ha adoptado medidas de importancia para crear redes regionales de asistencia técnica, incluido el aprovechamiento compartido de conocimientos con miras al SyE, que se encuentran en sus primeras fases. La visita sobre el terreno efectuada al Perú permitió examinar el Programa para el Fortalecimiento de la Capacidad Regional de Evaluación de los Proyectos de Reducción de la Pobreza Rural en América Latina y el Caribe (PREVAL), la primera de esas redes, creada gracias a una donación del FIDA para el desarrollo de capacidades de SyE en los proyectos financiados por el Fondo. El equipo apoya la ampliación ulterior de esas redes, pero propone también que el Fondo deje claro a las IC que su eficacia en lo tocante a respaldar y asegurar el éxito de las actividades de SyE en el curso de la ejecución de los proyectos será un factor primordial explícito de la evaluación de los resultados.

95. **Informe anual sobre la marcha de la cartera de proyectos.** El informe más reciente preparado por el Departamento de Administración de Programas para la reunión de abril de 2002 de la Junta Ejecutiva puso de manifiesto una evolución positiva de este instrumento. Concretamente, su centro de atención con respecto a informes anteriores se ha desplazado y, en lugar de tratar fundamentalmente las cuestiones relacionadas con la ejecución, se ha centrado en el impacto actual y previsto de los proyectos, aunque la evaluación de los programas de ejecución sigue siendo, y deberá seguir siendo, un objetivo principal del informe. Además, es muy útil que se comuniquen las conclusiones de los informes de terminación de los proyectos (ITP).

96. El equipo observó que en los informes sobre la marcha de la cartera de proyectos se trasluce un esfuerzo capital de las divisiones regionales por evaluar la situación de la cartera de cada país y cada proyecto. Esta información acerca de la situación de la ejecución de los proyectos y las cuestiones afrontadas en los distintos proyectos fue valiosísima para las visitas sobre el terreno del equipo y para los países analizados en estudios teóricos, aunque sigue habiendo diferencias en cuanto al alcance y la profundidad de esas evaluaciones de la cartera que en el futuro habría que reducir.

97. Las conclusiones de los ITP, que resumió ampliamente informe de abril de 2002 sobre la marcha de la cartera de proyectos, se podrían presentar en el futuro en forma de matriz, gracias a lo cual se mostrarían los factores subyacentes al éxito, o a la falta de él, a propósito de los problemas críticos identificados en los distintos ITP. De este modo, se reforzaría el análisis de los factores más o menos críticos y las diferencias entre ellos. Como en los próximos años aumentará considerablemente

la experiencia en materia de ITP, podría ser útil presentar algunas conclusiones correspondientes a varios años a fin de ampliar y de concretar las enseñanzas extraídas, prestando especial atención a los aspectos esenciales de la ampliación y la reproducción. Ese esfuerzo podría ofrecer posibilidades de efectuar un análisis cuantitativo mediante una evaluación de los resultados globales.

98. **Metodología de la evaluación del impacto.** La OE ha avanzado mucho en la elaboración de una metodología de evaluación sistemática del impacto para sus evaluaciones, sobre todo las evaluaciones terminales. Se ha basado para ello en la experiencia concreta del FIDA, además de en las prácticas de evaluación de otros organismos, fundamentalmente el Comité de Ayuda para el Desarrollo y los bancos multilaterales de desarrollo. El hecho de que el equipo utilizase el proyecto de marco orientador en el capítulo 2 del presente estudio indica que reconoce la utilidad de este nuevo marco.

99. El equipo acoge con especial agrado la minuciosa atención prestada a los factores que influyen en el impacto conseguido por un proyecto concreto sobre la pobreza rural y a la información necesaria para evaluarlo, que corresponde a un esfuerzo capital por desarrollar los instrumentos de medición necesarios para evaluar el impacto del FIDA en el desarrollo. Además, atribuye gran importancia, correctamente a juicio del equipo, a la creación y funcionamiento de los sistemas de SyE que, hasta ahora, han sido el talón de Aquiles por la falta de datos esenciales sobre resultados, lo que ha dado lugar a la elaboración de evaluaciones del impacto incompletas y, por lo tanto, no enteramente dignas de confianza. Desde luego, el veredicto acerca de la eficacia del proyecto de marco está todavía pendiente, ya que sólo se va a aplicar a partir de 2002. Así pues, el equipo no ha visto ningún informe de evaluación de proyectos de los diez países seleccionados que hubiese sido preparado basándose en las nuevas orientaciones.

100. El equipo observó que en el marco se señalaba a la atención de los evaluadores el problema de la homologación y reunión de las calificaciones y de los problemas que afronta el Fondo por su número relativamente pequeño de proyectos. Ello no obstante, conforme vaya aumentando la experiencia del FIDA en materia de evaluaciones realizadas conforme a las nuevas directrices, la OE podrá considerar útil desarrollar algún sistema de retroinformación general para la dirección del FIDA y su Junta Ejecutiva.

101. **Difusión, aprovechamiento y utilización de los datos procedentes de la evaluación del impacto mejorada.** Como el propio Plan de Acción 2000-2002 deja claro, los progresos a este respecto están relacionados con los esfuerzos del FIDA por situar a la institución en un nivel destacado en materia de gestión de los conocimientos. El equipo respalda las medidas propuestas y considera que hay cabida para fomentar planteamientos innovadores, en particular para hacer que los logros principales del FIDA sean conocidos por un público más amplio y más pertinente. Al respecto, pueden ser un modelo las *Cartas de Chalatenango* (El Salvador), sobre todo su versión en vídeo.

IV. SÍNTESIS

102. Los pobres del mundo han permanecido concentrados en las zonas rurales, en las que trabaja y vive cerca del 75% de ellos. A pesar de los aumentos que se espera alcancen sus ingresos, se prevé que cerca del 50% seguirá en estas zonas en el año 2035¹⁵. La Declaración de la Cumbre del Milenio decidió reducir a la mitad la proporción de personas pobres en todo el mundo (en el medio rural y urbano) para el año 2015. El esfuerzo necesario para lograr incluso este limitado objetivo será enorme habida cuenta de las realidades del pasado reciente: limitándonos a la pobreza rural, el ritmo de reducción de la pobreza tendrá que ser varias veces superior al alcanzado en el decenio de 1990 (sólo en África, deberá ser seis veces mayor que la tasa real de ese decenio).

¹⁵ Estas cifras han sido tomadas del *Informe sobre la Pobreza Rural 2001* del FIDA.

103. La experiencia del FIDA ha demostrado que la reducción de la pobreza rural sólo puede ser sostenible si los pobres asumen la responsabilidad de su propio desarrollo, y además se asocian con los gobiernos, las ONG y las instituciones de promoción del desarrollo para fomentar las condiciones necesarias que les permitan salir por sí mismos del ciclo tradicional de la pobreza. El FIDA ha desempeñado una función de catalizador en la comprensión de la pobreza rural, incluida su relación con la desigualdad entre los sexos, y en la concepción de nuevos planteamientos sobre el terreno, al tiempo que ha contribuido enormemente al debate en torno a la pobreza rural. A juicio del equipo, en un futuro previsible este papel debería ser por lo menos tan importante como lo ha sido hasta ahora.

104. Las cuestiones planteadas al equipo de examen externo se referían al desempeño del Fondo según se desprendía de los resultados y el impacto de las actividades respaldadas por el FIDA. El equipo ha llegado a la conclusión de que los proyectos analizados en su examen tuvieron un impacto significativo en algunos terrenos. En general, el Fondo dejó huella propia, directa e indirectamente, al ayudar a los campesinos pobres, es decir al grupo destinatario de sus actividades conforme a su mandato, en los países a los que concedió préstamos. Se plantea, pues, una primera pregunta: ¿Fueron demasiado elevados los costos en que se incurrió para alcanzar esos resultados? ¿Fueron más bien bajos? ¿Sobre todo en comparación con los de otras IFI? Esta pregunta queda fuera del alcance del presente estudio y además es muy difícil responder a ella, porque no se pueden cuantificar fácilmente factores capitales que influyen en los insumos, los productos y el impacto sostenible. En último término, la sostenibilidad de unos buenos resultados depende de una transformación social que a menudo no ha concluido en el momento en que el FIDA cierra la cuenta de un préstamo.

105. En opinión del equipo, para que el FIDA siga desempeñando, o incluso refuerce, el liderazgo que ha asumido en el combate contra la pobreza rural, se debe prestar atención prioritariamente a las siguientes cuestiones, la mayoría de las cuales se han recogido en el Plan de Acción 2000-2002 y en el *Marco Estratégico del FIDA para 2002-2005*. A la luz de sus conclusiones, el equipo contempla un ciclo virtuoso que desemboque en una mayor contribución del FIDA, sobre todo haciendo hincapié en la innovación que arroja resultados sostenibles. Mientras haya innovaciones que den buenos resultados, el FIDA podrá mantener su puesto de vanguardia en dos terrenos vitales para su futuro: conformar estrategias e influir en asociaciones, y la gestión de los conocimientos.

106. **Innovación y sostenibilidad.** Habida cuenta de su mandato, consistente en ser una institución de financiación del desarrollo con un eje sectorial claro, al FIDA corresponde desempeñar un papel único a la vanguardia de su esfera de actuación, que sólo se puede sostener con una búsqueda permanente de la innovación, que arroje buenos resultados a largo plazo. Su actividad al respecto puede abarcar desde planteamientos y técnicas totalmente nuevos hasta la adaptación práctica a situaciones nuevas de los ya existentes. Cabe esperar que los métodos participativos que el FIDA ha aplicado den lugar a un diálogo con los principales asociados en los proyectos gracias al cual la institución satisfaga plenamente las necesidades de los campesinos pobres.

107. El equipo se congratula de la atención que el FIDA ha prestado a la innovación e insta a que se lleve a cabo un seguimiento pormenorizado del reciente estudio de la OE sobre el tema. La innovación sólo puede dar buenos resultados si su impacto arroja beneficios a largo plazo. De otro modo, podría ser incluso contraproducente, lo cual hace absolutamente necesario velar por que existan mecanismos de retroinformación, lo más sencillos y focalizados posible, que permitan el oportuno reconocimiento. En cuanto a las cuestiones técnicas y sociales, la mejor manera de constatarlo es mediante un sistema de examen a cargo de homólogos independientes. La innovación surge a partir de capacidades humanas y de un entorno institucional propicio. Por consiguiente, se debe reconocer como merecen las notables contribuciones a la innovación aportadas por cualquier persona o grupo de personas. Cuando esa innovación tiene origen en el propio FIDA, o gracias a la interacción de sus funcionarios con los asociados, corresponde claramente al Fondo conseguir que se reconozca adecuadamente la labor de sus funcionarios. Se deben fomentar aún más los incentivos descentralizados cuya eficacia ya se ha demostrado pero, al mismo tiempo, parece necesario modificar

dichos incentivos para que desde el centro se emitan señales claras. Como algunos funcionarios han observado en las entrevistas celebradas en el curso del presente examen, la única señal clara y cuantificada en materia de incentivos que la dirección y la Junta han emitido y, respecto de la cual existe una supervisión estrecha, es el número y la cuantía de los préstamos aprobados.

108. El FIDA ha aprovechado su función singularmente focalizada en cuanto a la lucha contra la pobreza rural para abarcar un abanico cada vez más amplio de factores socioeconómicos que determinan el bienestar de los campesinos pobres. Como el análisis de las cuestiones todavía no resueltas en materia de incorporación a todas las actividades de las consideraciones de género puso de manifiesto (véase “El impacto en el capital social y ‘la potenciación de la capacidad de actuación de las personas’”, en el capítulo 2), sigue habiendo importantes posibilidades de mejorar las relaciones entre hombres y mujeres (aprovechadas ya con cierto éxito en Asia y el Pacífico y en América Latina y el Caribe) demostrando, posiblemente lo más importante, que las mujeres tienen pleno acceso a los activos materiales y financieros y a su posesión. La potenciación de la capacidad de actuación de las comunidades pobres rurales, dominadas todavía a menudo por estructuras estatales centralizadas y grandes terratenientes amparados por los poderes públicos, sigue siendo un terreno esencial para la búsqueda de métodos innovadores. Las innovaciones en materia de técnicas agrícolas deben superar aún graves carencias de los paquetes técnicos existentes, en especial los que se refieren a la agricultura de secano. En el reciente estudio de la OE sobre el tema, la enumeración de los ámbitos en que hay oportunidades para aplicar innovaciones constituye un buen resumen de la amplitud de las tareas que se plantean en materia de innovación.

109. **Estrategia y asociaciones.** El equipo respalda firmemente los esfuerzos que el FIDA está realizando, o tiene previsto realizar, para reforzar su función estratégica en el contexto internacional de la asistencia a la autorrealización de los campesinos pobres. El *Informe sobre la Pobreza Rural 2001* y las evaluaciones regionales en que se basa y que lo complementan fueron medidas importantes para mejorar este reforzamiento. (El hecho de que las últimas fueran desarrolladas ulteriormente en estrategias regionales se considera especialmente útil para establecer un nexo entre las estrategias institucionales generales y los COSOP de los distintos países.) El equipo alienta al FIDA a potenciar aún más esta función de dirección arrojando periódicamente nueva luz sobre acontecimientos incipientes de importancia para los campesinos pobres, sin que ello signifique forzosamente propugnar otro informe anual, que entre en competencia con instituciones internacionales mayores que han desarrollado sus propios ‘programas e informes emblemáticos’. La función de dirección del FIDA debería tener una importancia crítica para los ejercicios del documento de estrategia de luchar contra la pobreza y del MIF/Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo, aunque parece necesario actuar selectivamente, sobre todo en los países en los que el conocimiento complementario que el Fondo puede aportar es marginal.

110. **Gestión del conocimiento.** La abundante experiencia existente en el FIDA, reunida parcialmente en una gama de materiales que está a disposición de los interesados tanto internos como externos, debe incorporarse a un sistema de gestión de los conocimientos, lo cual no quiere decir tanto un sistema de transmisión mecánica de documentación como, sencillamente, aumentar la difusión de un sistema de evaluación mejorado. En primer lugar, el Fondo tiene que utilizar plenamente sus muchas actividades de creación de conocimiento, al tiempo que aporta conocimientos externos pertinentes sobre el desarrollo rural. En segundo lugar, tiene que almacenar conocimientos mediante sus propias bases de datos y de conocimientos, y con enlaces directos a datos externos, para no duplicar lo que ya se puede obtener de otras fuentes. Para que desempeñe el papel que le corresponde en materia de estrategia y asociación, habrá que prestar atención cuidadosa a la difusión del conocimiento. La influencia que se consiga en los asociados mediante estas actividades escogidas de difusión será a fin de cuentas lo que demuestre si el FIDA desempeña un papel de dirección en este terreno.

111. El equipo cree que se debe prestar más atención a la gestión del conocimiento, estableciendo indicadores supervisables de los avances en los tres terrenos indicados y mediante la intervención de la dirección del Fondo. Esta atención debería abarcar todas las actividades, desde la generación del conocimiento a su difusión, para que el FIDA sea la principal institución que influya en la reflexión y las actividades encaminadas a superar la pobreza rural.

112. **Reflexiones de cara al futuro.** Está fuera de dudas la pertinencia del FIDA dentro del esfuerzo general de la comunidad internacional por reducir la pobreza en general y la pobreza rural en particular. Ahora bien, el Fondo debe seguir manteniendo el ámbito de especialización en el que ha adquirido una ventaja comparativa única. La demanda de asistencia a las grandes poblaciones de campesinos pobres seguirá existiendo en los decenios próximos, lo cual nos lleva a una segunda pregunta: ¿Será capaz el FIDA de desempeñar la función de primera institución financiera y de desarrollo internacional en su campo de actuación, a la que se dirijan los asociados en busca de una dirección permanente y más afirmada? Dependerá en buena medida de que se siga avanzando en los terrenos analizados en este informe. El equipo es asimismo consciente de que sólo será posible si el FIDA dispone de los recursos humanos y financieros necesarios. El Fondo es como cualquier otro organismo vivo: para desempeñar adecuadamente sus tareas multidimensionales, necesitará una alimentación suficiente y continuada que le permita sostener el alcance y la calidad de la labor que sus asociados esperan de él.



FIDA

FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA

Consulta sobre la Sexta Reposición de los Recursos del FIDA – Primer período de sesiones

Roma, 21 de febrero de 2002

**EXAMEN EXTERNO DE LOS RESULTADOS Y EL IMPACTO
DE LAS ACTIVIDADES DEL FIDA**

MANDATO

A. Antecedentes

1. En la reunión de los coordinadores de las tres Listas celebrada el 15 de enero de 2002 se propuso que un equipo de expertos externos examinara los resultados y el impacto de las actividades del FIDA, como aportación a la Sexta Reposición de los Recursos del FIDA. Los coordinadores subrayaron que ese examen externo no debería perturbar la fecha prevista de terminación de la Sexta Reposición en 2002 y, para ello, se decidió analizar el informe del examen externo en el curso del tercer período de sesiones de la Consulta sobre la Sexta Reposición, en julio.
2. Evaluar el impacto y los resultados de las actividades del Fondo ha sido una prioridad del FIDA durante mucho tiempo, aunque sólo recientemente el Fondo ha establecido un sistema global de evaluación y consolidación de los resultados y el impacto de las actividades que apoya. El año 2000, se adoptaron varias medidas, por ejemplo, el nuevo modelo de los informes de terminación de los proyectos y un proceso renovado de información sobre el estado de la cartera de proyectos (que comprende vínculos más estrechos entre los resultados y el impacto de los proyectos). Asimismo, conforme a un objetivo concreto del Plan de Acción 2000-2002, en 2001 el FIDA desarrolló: a) la nueva metodología para evaluar el impacto, que permitirá efectuar una evaluación del impacto mejor, más coherente y consolidada de varios proyectos en el futuro, y b) una guía práctica sobre seguimiento y evaluación (SyE) en los proyectos, dentro de una serie de medidas que tienen por objeto mejorar la calidad y la eficacia de las actividades de SyE en los proyectos respaldados por el FIDA.
3. En el presente documento se expone a grandes rasgos cómo se abordará la tarea de llevar a cabo el examen externo e informar acerca de sus resultados.

B. Objetivos

4. El objetivo del examen externo será informar acerca de: a) los resultados y el impacto logrados por las actividades apoyadas por el FIDA, y b) las metodologías y los procesos establecidos recientemente para evaluar los resultados y el impacto de los proyectos que el FIDA respalda, así como otros cambios introducidos para mejorar la focalización del FIDA en los resultados.

C. Alcance del examen

5. Habida cuenta del brevísimo tiempo disponible para llevar a cabo el examen externo, será necesario actuar de manera selectiva al delinear su alcance. Será preciso limitar, en especial, las investigaciones sobre el terreno que requieren recursos y tiempo y otros esfuerzos para llevar a cabo validaciones independientes.

6. De conformidad con los objetivos expuestos, el examen abarca las dos cuestiones interrelacionadas de la evaluación de los resultados y el impacto del FIDA y de los procesos enderezados a lograr que se alcancen esos resultados. Se basará en el análisis de documentos, en entrevistas con funcionarios y asociados del FIDA y en visitas a un número reducido de países.

Examen de los resultados y el impacto

7. El universo de los informes de evaluación existentes en el FIDA consiste en:

- a) Los informes del Departamento de Administración de Programas (“autoevaluación”), que abarcan virtualmente todas las actividades operacionales del FIDA
 - Los informes sobre el estado de la cartera de proyectos
 - Los informes de supervisión y los exámenes a mitad de período
 - Los informes de terminación de los proyectos
 - Los exámenes de la cartera de préstamos de los distintos países
 - Las evaluaciones o los estudios monográficos del impacto

- b) Los informes de la Oficina de Evaluación y Estudios (“evaluación independiente”), que se refieren a determinados aspectos de las actividades del FIDA:
 - Las evaluaciones institucionales
 - Las evaluaciones temáticas
 - Las evaluaciones de los programas en los países
 - Las evaluaciones preterminales
 - Las evaluaciones terminales
 - Las evaluaciones a mitad de período

El examen se centrará en los informes emitidos desde principios del año 2000, aunque también abarcará informes anteriores pertinentes.

8. Habida cuenta del poco tiempo disponible, para el examen se seleccionarán informes pertinentes del universo mencionado. Se centrará en ocho a diez países que reflejen la distribución geográfica de las actividades a las que presta asistencia el FIDA y respecto de los cuales se disponga de una base informativa importante.

9. Conforme a lo anterior, el examen sintetizará los resultados y el impacto documentados en informes de evaluación existentes y formulará observaciones sobre su utilidad, calidad y coherencia interna, aunque sin una validación independiente mediante investigaciones originales (incluso sobre el terreno), ni un análisis de la documentación en que esos informes se basan.

Examen de los procesos mejorados

10. Los dos o tres años últimos, el FIDA ha implantado varios cambios en su manera de actuar con la finalidad de mejorar los resultados y aumentar el impacto. Esos cambios han procedido fundamentalmente de procesos relacionados con la Quinta Reposición y su expresión práctica en el Plan de Acción. A pesar de lo reciente de estas iniciativas, se propone que se estudien como parte de la evaluación del examen externo a fin de que éste sea exhaustivo y esté adecuadamente actualizado. Se hará con objeto de determinar en qué medida el Fondo ha modificado realmente sus actividades atendiendo al Plan de Acción y de averiguar si existen o no tendencias discernibles en la orientación para alcanzar el objetivo de estas iniciativas. El análisis se efectuará respecto de tres cuestiones: el diálogo sobre políticas y las asociaciones; los planteamientos propios del FIDA para aumentar el impacto; y la mejora de la evaluación del impacto.

11. En cuanto al diálogo sobre políticas y las asociaciones, en el examen se analizarán:

- a) en el plano estratégico, las medidas adoptadas que influyen en la relación entre la elaboración de la política y la estrategia del FIDA y la de otros interesados directos, comprendidos los gobiernos, las organizaciones de las Naciones Unidas, las instituciones cooperantes, las organizaciones no gubernamentales (ONG), las organizaciones de la sociedad civil y los beneficiarios, y las funciones de los documentos sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP), la participación en los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) y la participación en los procesos del Marco Integral de Desarrollo (MID) y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) y otros procesos de carácter político y normativo;
- b) en el plano de los países, qué medidas se han adoptado para vincular la evaluación de los logros con la asignación de recursos (a los países); y
- c) en el plano de los proyectos, la amplitud y las modalidades de la participación de los interesados directos.

12. En cuanto a los planteamientos propios del FIDA para aumentar el impacto, el examen analizará los progresos alcanzados respecto de las siguientes cuestiones esenciales:

- a) la innovación y la capacidad de innovar;
- b) la ampliación, la posibilidad de repetición y la movilización de recursos adicionales; y
- c) la gestión del conocimiento.

13. Respecto de la mejora de la evaluación del impacto, el examen analizará los progresos alcanzados en:

- a) el seguimiento y la evaluación en los proyectos;
- b) el informe anual sobre el estado de la cartera de proyectos del Departamento de Administración de Programas;
- c) la metodología para evaluar el impacto aplicada por la Oficina de Evaluación y Estudios; y
- d) la difusión, el aprendizaje y la utilización de la información dimanante de la evaluación mejorada del impacto.

14. Los resultados, las conclusiones y las recomendaciones del examen a propósito de todas estas cuestiones se basarán en una evaluación de la documentación pertinente, en entrevistas con los funcionarios pertinentes del FIDA y en visitas sobre el terreno seleccionadas.

D. Equipo de examen externo

15. El equipo de examen externo estará integrado por las siguientes personas, procedentes de los departamentos de evaluación de organismos de desarrollo o miembros del Comité de Evaluación del FIDA, en representación de las tres Listas:

- Presidente: Sr. Niels Dabelstein, Jefe de la Secretaría de Evaluación del Organismo Danés de Desarrollo Internacional y Presidente del Grupo de Trabajo sobre Evaluación de la Asistencia del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD).
- Vicepresidente: Sr. Víctor Hugo Morales Meléndez, Presidente del Comité de Evaluación (México).
- Sr. Adnan Bashir Khan, ex miembro del Comité de Evaluación (Pakistán).
- Sr. Lothar Caviezel, Director Ejecutivo por Suiza y miembro del Comité de Evaluación.
- Sr. Osvaldo Feinstein, Director del Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial.
- Prof. Gabriel Lombin, miembro del Comité de Evaluación (Nigeria).
- Sr. Rob van den Berg, Director del Departamento de Evaluación de Políticas y Operaciones del Ministerio de Relaciones Exteriores de los Países Bajos.

16. La Oficina de Evaluación y Estudios desempeñará las funciones de secretaría del equipo de examen externo, el cual trabajará con independencia y tendrá acceso ilimitado a todos los funcionarios y documentos del FIDA que solicite consultar.

17. El equipo de examen externo utilizará los servicios de los tres consultores siguientes, que serán contratados al efecto:

- Sr. Ian Jones, consultor independiente especializado en análisis social y económico rural, particularmente en la estructura y las causas de la pobreza, la definición de los grupos-objetivo, el género y el desarrollo, la descentralización y la creación de instituciones locales. Ha colaborado principalmente con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el FIDA.
- Sra. Govind Kelkar, consultora independiente especializada en desarrollo agrícola, estrategia de reducción de la pobreza rural e incorporación de las cuestiones de género a la corriente general de acción. Ha colaborado con varias organizaciones internacionales de desarrollo y con el Instituto Asiático de Tecnología (Tailandia).

- El Sr. Hans Wyss dirigirá el equipo de consultores. Ha sido Director del Banco Mundial y participó, entre otras actividades, en la preparación del estudio relativo a la armonización de la evaluación de las operaciones entre los bancos de desarrollo multilaterales en 1998-1999 y de la evaluación de las disposiciones en materia de supervisión de proyectos del FIDA y la preparación de propuestas para su gestión en 1996.

18. Los consultores trabajarán conforme al mandato establecido por el equipo de examen externo y presentarán su informe al mismo. Colaborarán estrechamente con el equipo de examen por medios electrónicos y durante las visitas sobre el terreno y en reuniones.

Calendario detallado

19. El equipo de examen externo deberá completar su labor a tiempo para someter su informe al examen de la Consulta sobre la Sexta Reposición de los Recursos del FIDA en su tercer período de sesiones. En el recuadro siguiente se resume el calendario detallado provisional, que habrá de desembocar en un análisis exhaustivo del informe del examen externo los días 2 y 3 de julio de 2002.

14 y 15 de febrero: reunión del equipo de examen externo y de los consultores en Roma para analizar y concluir el documento conceptual, los mandatos, etc., y para determinar, en concreto, las cuestiones y los problemas esenciales que el examen abordará, así como la selección de documentos que se habrán de utilizar.

21 de febrero: presentación por el equipo de examen externo del mandato del examen externo en el primer período de sesiones de la Consulta sobre la Sexta Reposición de los Recursos del FIDA.

16 de febrero a 6 de mayo: análisis de los documentos, visitas sobre el terreno efectuadas conjuntamente por los consultores y el equipo de examen, conversaciones con funcionarios y organismos asociados del FIDA, redacción del informe y teleconsulta con el equipo de examen.

7 de mayo: envío del borrador del informe al equipo de examen.

15 a 17 de mayo: reunión del equipo de examen en Roma para debatir y concluir el informe.

20 a 27 de mayo: preparación del último borrador y edición del informe.

27 de mayo: envío del informe a la dirección del FIDA.

3 de junio: reunión en Roma con la dirección del FIDA.

3 a 7 de junio: finalización del informe.

7 de junio: la dirección del FIDA facilitará una respuesta independiente que se adjuntará como anexo al informe del examen externo.

7 de junio: envío del informe final a la Secretaría del FIDA para su traducción.

10 a 18 de junio: traducción a los idiomas oficiales del FIDA.

19 de junio: envío a los participantes en el período de sesiones de la Consulta sobre la Sexta Reposición.

2 y 3 de julio: presentación del informe por el equipo de examen externo y análisis del mismo en el tercer período de sesiones de la Consulta sobre la Sexta Reposición de los Recursos del FIDA.

ANEXO II

LISTA DE PAÍSES Y PROYECTOS VISITADOS

País	Proyecto	Equipo que efectuó la visita
Armenia	Proyecto de Servicios Agrícolas en el Noroeste. Terminado. Evaluación terminal de OE. Dic. 2001	Víctor Hugo Morales Meléndez (equipo de examen externo) Ian Jones (consultor)
Ghana	Proyecto de Empresas Rurales. Ejecución en fase avanzada. Evaluación preterminal de OE. Jul. 2002 Programa de Mejora del Cultivo de Raíces y Tubérculos. Ejecución en fase avanzada. Examen de mitad de período, marzo de 2001 (Banco Mundial/FIDA) Programa de Infraestructura Rural. Ejecución en fase avanzada. Examen de mitad de período, mayo de 2001 (Banco Mundial/FIDA) Proyecto de Conservación de Tierras y Rehabilitación de Pequeñas Explotaciones Agrícolas en la Región Nordoriental, Fase II. Ejecución en fase inicial.	Rob van den Berg (equipo de examen externo) Ian Jones (consultor)
India	Proyecto de Desarrollo de la Zona de Mewat (Estado de Haryana). Ejecución en fase avanzada. Proyecto de Crédito Rural en Maharashtra. Ejecución en fase avanzada (Terminación en 2002)	Lothar Caviezel (equipo de examen externo) Govind Kelkar (consultor)
Perú	Proyecto de Manejo de Recursos Naturales en la Sierra Sur. Evaluación preterminal de OE en preparación (Terminación en 2002) Proyecto de Desarrollo del Corredor Puno-Cusco. Ejecución en fase inicial	Osvaldo Feinstein (equipo de examen externo) Gabriel Lombin (equipo de examen externo) Hans Wyss (consultor)