



FIDA

FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA

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

Roma, 9 y 10 de octubre de 2002

**CRITERIOS Y PRINCIPIOS PARA LA CONCEPCIÓN Y PUESTA EN PRÁCTICA
EN EL FIDA DE UN SISTEMA DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS
BASADA EN LOS RESULTADOS**

ÍNDICE

	Página
I. INTRODUCCIÓN	1
II. LA BASE ACTUAL DEL COMPROMISO DE LOS RECURSOS PARA PRÉSTAMOS	1
III. CÓMO HA ABORDADO EL FIDA LAS CUESTIONES RELATIVAS AL MARCO PROPICIADOR Y AL IMPACTO	4
IV. CUESTIONES QUE PLANTEA LA INTEGRACIÓN FUTURA DE LOS CRITERIOS EN MATERIA DE RESULTADOS PARA DETERMINAR POR ADELANTADO EL NIVEL Y EL TIPO DEL APOYO DEL FIDA A LOS PROCESOS NACIONALES DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA	5
V. HACIA UN SISTEMA DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS BASADA EN LOS RESULTADOS	7
VI. PRÓXIMAS MEDIDAS	12

I. INTRODUCCIÓN

1. En el tercer período de sesiones de la Consulta sobre la Sexta Reposición de los Recursos del FIDA, se convino en que la dirección del Fondo prepararía un documento en el que se recogiesen los criterios y principios fundamentales de un sistema de asignación de recursos en el FIDA que reflejara los resultados obtenidos por los países. Otras instituciones financieras internacionales (IFI) (comprendidos la Asociación Internacional de Fomento (AIF), el Banco Africano de Desarrollo (BAfD) y el Banco Asiático de Desarrollo (BAsD)) han desarrollado sistemas de esta índole. El sistema de la AIF de clasificación de los resultados de los países y asignación de recursos a ellos lleva evolucionando desde 1998 (en el contexto de las reposiciones duodécima y decimotercera de los recursos de la AIF), basándose en las evaluaciones de las políticas e instituciones nacionales. El BAfD ha perfeccionado y aplicado una metodología basada en los resultados que desde 1998 utiliza el Fondo Africano de Desarrollo (FAfD) para determinar la asignación de recursos y cuyos resultados son coherentes con los del Banco Mundial. En 2001, el BAsD modificó el sistema de asignación basada en los resultados adoptado en 1998, pasando a aplicar un sistema muy similar al que el Banco Mundial utiliza para asignar los recursos de la AIF. Aunque estos tres sistemas no son idénticos, comparten algunas características fundamentales con las que muchos países se han familiarizado desde 1998.

2. Al alinear sus actividades en términos generales con la práctica habitual de las IFI, el FIDA no debe decidir si tiene que aplicar un sistema de esas características, sino cómo hacerlo de manera que plasme su mandato específico; respete sus modalidades operacionales (por ejemplo, una orientación hacia un impacto catalítico que propicie mejoras por conducto de las actividades de los proyectos y programas en lugar de un apoyo a la balanza de pagos o de un apoyo presupuestario directo); y se base en las prácticas, la experiencia y la capacidad existentes. Todas las instituciones financieras internacionales han tenido que pasar por el proceso de adaptar un enfoque común general a las características concretas de su institución. En el curso de los debates acerca de la necesidad de ese sistema mantenidos durante el tercer período de sesiones de la Consulta sobre la Sexta Reposición de los Recursos del FIDA, se definieron los resultados pertinentes conforme a los dos encabezamientos siguientes: i) los *resultados de los países*, por lo que hace a establecer el(los) marco(s) de política e institucional(es) necesarios para una reducción sostenida de la pobreza rural; y ii) los *resultados de la cartera*, esto es, los resultados anteriores de un país en lo tocante a emplear con eficacia los recursos proporcionados mediante préstamos por el FIDA para alcanzar un impacto amplio y sostenido que pueda medirse con arreglo a sus efectos en la reducción de la pobreza rural. En este documento se analizan los criterios y principios fundamentales que podrían utilizarse para concebir y poner en práctica un sistema de asignación de recursos en el FIDA que reflejen los resultados de los países, tal como se han definido en términos generales más arriba. Además, se indican las medidas necesarias para hacer que ese sistema sea una realidad operacional.

II. LA BASE ACTUAL DEL COMPROMISO DE LOS RECURSOS PARA PRÉSTAMOS

3. En la actualidad, las operaciones de préstamo del FIDA se llevan a cabo atendiendo a:
- los recursos generales disponibles para llevar a cabo y respaldar actividades;



- las necesidades de los países, calculadas, entre otras cosas, atendiendo a la gravedad de la pobreza rural, el número de personas pobres del medio rural, la disponibilidad de recursos nacionales y los compromisos de otros asociados en el desarrollo;
- las posibilidades de hacer una contribución mediante proyectos y programas concretos en las esferas vitales para el proceso de reducción de la pobreza rural definidas en términos generales en el *Marco Estratégico del FIDA para 2002-2006* y pormenorizados conforme a las situaciones de las regiones que figuran en las estrategias regionales elaboradas para cada una de las regiones en las que opera el FIDA; y
- el empeño de los gobiernos y los asociados nacionales en el desarrollo por aplicar una metodología que aborde los problemas clave de la reducción de la pobreza rural compatible con la recogida a grandes rasgos en el Marco Estratégico del FIDA (esto es, dando realmente a los campesinos pobres la oportunidad de salir de la pobreza);
- los antecedentes relativos a los resultados de la ejecución (las relaciones generales entre los insumos y los productos/el impacto) de los proyectos y los programas aprobados por el FIDA en países en que se han determinado oportunidades estratégicas, más la capacidad de esos países de absorber y utilizar recursos adicionales.

4. La cartera del FIDA incluye proyectos y programas. Las divisiones regionales programan los compromisos de recursos para las actividades de los proyectos y los programas ajustándose a un marco de planificación trienal flexible y eslabonado. Los compromisos se traducen en préstamos para proyectos o programas justificados por las oportunidades que los distintos proyectos o programas ofrecen de alcanzar un impacto sostenido en la reducción de la pobreza conforme a las prioridades expuestas en los documentos sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP) (que reflejan explícitamente las situaciones de los países y prevén el impacto, basándose en la experiencia anterior y mediante un análisis de los factores institucionales y de política que influyen en las actividades de los proyectos o programas previstas). La aprobación del COSOP es condición previa indispensable para que un proyecto o programa entre en su fase de ejecución. Este sistema (véase el gráfico 1) corresponde al deseo de obtener el mayor impacto posible con cada proyecto o programa aprovechando las opciones idóneas existentes dentro de cada región geográfica.

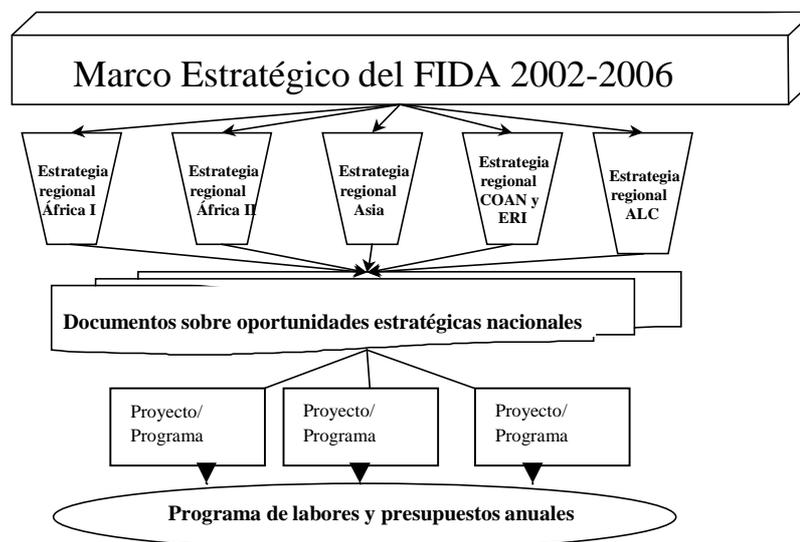
5. A pesar de que el FIDA no ha utilizado un sistema *ex ante* de asignaciones por países basadas en los resultados, la comprensión que el Fondo tiene de las condiciones institucionales y de política, más su evaluación del impacto de proyectos y programas anteriores (y de los factores que han contribuido a él), desempeñan ya de hecho una función decisiva en la concepción de las estrategias por países y en el diseño y seguimiento de los proyectos y programas. Establecen en qué áreas estratégicas deben focalizarse las actividades en un determinado país y cómo se llevarán a la práctica esos objetivos estratégicos. Al elaborar sus planes estratégicos, el FIDA se basa en las opiniones, las observaciones y las experiencias de los interesados nacionales y de los asociados internacionales en el desarrollo. El mandato del Fondo es sumamente concreto y trata de responder a las condiciones y experiencias que influyen marcadamente en la posibilidad de lograr un impacto sobre la pobreza rural.

6. La experiencia demuestra que la práctica general (comprendida la distribución por países) relativa a la asignación de recursos del FIDA plasma, sin duda alguna, las condiciones institucionales y de política de los países y la experiencia anterior en cuanto a lograr un impacto (es decir, que responde a las condiciones que se han tomado como indicadores de resultados). Los países que, por lo general, se considera que reúnen condiciones de política e institucionales positivas para la reducción de la pobreza rural, y en los que ya se han ejecutado

con buenos resultados proyectos o programas, suelen recibir más recursos. Ese es el resultado que cabe esperar de un sistema que se basa en la posibilidad de conseguir un impacto sostenido y de ser reproducido, pues son esos precisamente los países en los que aparecen más sistemáticamente oportunidades prometedoras para ejecutar proyectos y programas. De modo similar, los países con marcos institucionales y de política sólidos son también aquellos en los que es más pronunciada la concesión de préstamos para programas.

7. Gracias a esta metodología, el FIDA ha conseguido alcanzar un impacto considerable y mantenerlo. Mientras el Fondo, al igual que todas las demás instituciones promotoras del desarrollo, sigue esforzándose en resolver la cuestión de dotarse de un sistema global, oportuno y cuantificado de información sobre el impacto de sus actividades, las conclusiones de dos evaluaciones externas del FIDA¹ han indicado que, por lo que se refiere al impacto directo, se han obtenido grandes éxitos.

Gráfico 1: El proceso de generación de los compromisos de préstamos



Notas:

África I = Región de África occidental y central
 África II = Región de África oriental y meridional
 Asia = Asia y el Pacífico

COAN = Cercano Oriente y África del Norte
 ERI = Estados de reciente independencia
 ALC = Región de América Latina y el Caribe

¹ Attiga, A.A., Head, I.L., Pineiro, M.E., Rovani, Y. y Sene, D. 1994. Informe de la Evaluación Rápida Externa del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola – El desafío de la pobreza rural: el papel del FIDA. Roma: FIDA; y FIDA, “Examen externo de los resultados y el impacto de las actividades del FIDA”, documento REPL.VI/3/R.2, 19 de junio de 2002.

III. CÓMO HA ABORDADO EL FIDA LAS CUESTIONES RELATIVAS AL MARCO PROPICIADOR Y AL IMPACTO

8. Al igual que otras instituciones consagradas a fomentar el desarrollo, el FIDA ha reconocido plenamente la influencia de las instituciones y políticas públicas nacionales en la evolución general del desarrollo futuro (comprendidas la sostenibilidad y la posibilidad de reproducir las iniciativas a las que ha prestado apoyo). También reconoce la necesidad de tomar en cuenta los resultados de los proyectos y programas anteriores en cuanto a alcanzar un impacto sostenible a la hora de examinar la asignación de los recursos. De conformidad con las recomendaciones recogidas en la hoja de calificación de la institución (1999), todo lo anterior ha llevado al FIDA a:

Cuestiones de política e institucionales

- aumentar el nivel de determinación de las cuestiones relativas a la política y las instituciones nacionales y las consultas al respecto, y aumentar su participación en los diálogos sobre políticas e institucionales pertinentes;
- incluir las inversiones en las capacidades nacionales a fin de estudiar posibles cambios institucionales y de políticas dentro de los programas y proyectos y ponerlos en práctica, haciendo especial hincapié en la capacidad de la población rural pobre de desempeñar una función eficaz que dé pie a transformaciones institucionales en los planos nacional y local y le permita influir en ellas; e
- incluir el análisis y la evaluación de políticas e institucional en tanto que elementos básicos de los COSOP y de los documentos de diseño de los proyectos y programas.

Cuestiones relativas al impacto

- instaurar la aplicación del marco lógico participativo como núcleo de los sistemas de planificación y supervisión de los proyectos y programas;
- introducir mejoras en los sistemas de supervisión de los proyectos y programas gestionados por los asociados del FIDA en la ejecución a escala nacional;
- colaborar con las instituciones cooperantes para mejorar la supervisión y la presentación de informes relativos a las cuestiones clave del logro del impacto y la presentación de informes;
- estudiar las distintas posibilidades para reforzar el apoyo directo que el Fondo presta a los proyectos y programas (mediante la supervisión directa y distintas modalidades de representación sobre el terreno);
- mejorar el proceso de examen de la cartera;
- velar por que se produzcan informes sobre los resultados al término de los proyectos y programas, conforme a un modelo y una calidad técnica convenidos; e
- incluir un análisis de las enseñanzas extraídas y el impacto en todos los COSOP y los documentos de diseño de los proyectos y programas.

9. En el examen externo de los resultados y el impacto de las actividades del FIDA se subrayó la necesidad de profundizar en las esferas del análisis y el diálogo sobre las políticas institucionales, la reproducción y la evaluación del impacto. Esta recomendación coincide con la evaluación interna de las necesidades estratégicas en materia de desarrollo institucional efectuada por el Fondo. Además, el proceso de planificación estratégica y presupuestación puesto en marcha recientemente por el FIDA tiene por objeto concreto conseguir que estas preocupaciones sean temas prioritarios de la asignación de los recursos humanos y materiales del Fondo.

IV. CUESTIONES QUE PLANTEA LA INTEGRACIÓN FUTURA DE LOS CRITERIOS EN MATERIA DE RESULTADOS PARA DETERMINAR POR ADELANTADO EL NIVEL Y EL TIPO DEL APOYO DEL FIDA A LOS PROCESOS NACIONALES DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA

10. Habida cuenta de la importancia que los entornos institucionales y de política nacionales guardan para el desarrollo, y para el éxito sostenido de los proyectos y programas y la posibilidad de reproducir las inversiones en ellos, en las instituciones financieras de desarrollo multilaterales cada vez es más habitual evaluar estos factores con miras a incluirlos de manera explícita y transparente en los sistemas que rigen el compromiso de los recursos en todos los planos.

Incorporación de la evaluación de las cuestiones institucionales y de política

11. La manera en que las variables del entorno político e institucional se recogen en los sistemas de planificación y compromiso de recursos varía forzosamente entre las distintas instituciones con arreglo a los sectores en que se interviene, a sus objetivos y a sus tipos de intervención.

12. Por ejemplo, una institución consagrada a la sanidad pública (por su condición de elemento que favorece la reducción de la pobreza) deberá hacer hincapié en políticas y en factores institucionales ligeramente diferentes a los que destacaría una institución que se ocupara del desarrollo rural y del lugar que ocupan en ese proceso los más pobres. Puede que las variables utilizadas no sean contradictorias entre sí, pero sin duda muchas diferirán entre sí. En este contexto, puede ser útil tener en cuenta variables del marco general conforme a dos categorías –generales y sectoriales:

- Las variables *generales* se referirán a determinadas condiciones básicas que influyen la posibilidad de que cualquier iniciativa de reducción de la pobreza en un país dado tenga éxito. Estas variables serán habitualmente comunes a todas las instituciones consagradas al desarrollo.
- Las variables *sectoriales* reflejarán las condiciones específicas necesarias para que las iniciativas tengan éxito en un área o un tipo de actividad concreta (por ejemplo, la reducción de la pobreza rural mediante la habilitación económica y social de los pobres). Estas variables diferirán según el sector al que esté consagrada la institución de que se trate.

13. Si bien por lo general se considera que el desarrollo político e institucional influye en la pauta y el ritmo del desarrollo, y en que hay que tener en cuenta estas cuestiones al asignar los recursos a actividades de desarrollo, no existe una ‘ciencia exacta’ para evaluar las relaciones ni sopesar las probabilidades. Los factores institucionales y de política son sumamente heterogéneos y no es fácil cuantificarlos, y todas las instituciones consagradas al desarrollo se enfrentan al problema de traducirlos en algún tipo de índice que determine si se trata de un ‘entorno institucional y de política propiciador’. Para ello recurren a un proceso que debe abarcar la evaluación de un amplio abanico de hechos y concluir que, a fin de cuentas, la situación se puede caracterizar conforme a un conjunto de categorías bastante amplias (véase, por ejemplo, la escala de clasificación en seis niveles de la evaluación del FAFD de las políticas e instituciones nacionales, que abarca desde una “situación buena durante un largo período” a una “situación sumamente insatisfactoria durante un largo período”)².

² Fondo Africano de Desarrollo, ADF VIII *Country Performance Assessment Methodology and Indicators*.



14. Las distintas instituciones aportan una experiencia y una capacidad de análisis diferentes al proceso de evaluación, con arreglo a sus mandatos y modalidades operacionales. El FIDA no posee una ventaja comparativa para medir las ‘variables generales’ antes mencionadas, si bien, por su mandato, debe interpretarlas de manera muy concreta. En particular, el Fondo debe interpretar o respaldar la interpretación de estas variables generales desde el punto de vista de su importancia para una reducción sostenida de la pobreza y la integración o participación social de los pobres (comprendidos no sólo los factores generales referentes al marco jurídico o normativo, sino también, por ejemplo, la medida en que el gasto público está destinado activamente a los pobres y representa una respuesta cuantitativamente significativa a sus necesidades).

15. El FIDA tiene una enorme experiencia en detectar concreta y pormenorizadamente los factores institucionales y políticos en el plano sectorial que más contribuyen al éxito de sus actividades, esto es, los factores de política e institucionales que influyen directamente en dar a los campesinos pobres la oportunidad de salir de la pobreza. La intervención constante y focalizada del Fondo en este terreno le ha otorgado una función especial en lo que hace a identificar la cuestiones de política e institucionales que influyen en la reducción de la pobreza rural, sobre todo habida cuenta de que están modificándose en el contexto de la mundialización, la liberalización económica y la descentralización política y administrativa. Esta función abarca el ser la fuente primordial de sus propias evaluaciones internas de los resultados sectoriales, pero también debería comprender una mayor participación en evaluaciones y planificación en consultas de amplia base sobre iniciativas como las estrategias de reducción de la pobreza –un conjunto de actividades que es también una meta concreta tenida en cuenta en el proceso de planificación estratégica y presupuestación.

Incorporación de la evaluación del logro del impacto

16. La inclusión de ‘indicadores de resultados’ en la asignación de recursos abarca normalmente dos cuestiones: en primer lugar, el tipo de ‘resultados’ en materia de desarrollo institucional y de políticas antes mencionados; y, en segundo lugar, el impacto constatado de las intervenciones actuales de desarrollo (que se utiliza como base para evaluar el impacto probable de las intervenciones futuras)³. Esta segunda cuestión corresponde a la comprensión, basada en el sentido común, de que si las intervenciones anteriores no han dado buenos resultados, en igualdad de condiciones, tampoco los darán en el futuro, y esta situación debe influir en las asignaciones de recursos. En este contexto, el factor fundamental no son los antecedentes de un país en cuanto a los resultados obtenidos en la consecución del impacto (el Fondo ha actuado en algunos países durante casi un cuarto de siglo de enormes cambios institucionales y de política), sino las pautas más habituales en relación con los resultados de la ejecución.

17. Al igual que en el caso del análisis de los factores institucionales y de política, la tarea de traducir esta comprensión basada en el sentido común en un análisis de probabilidades riguroso es compleja. Ello no obstante, es posible determinar los factores estructurales, de organización y de política nacionales que influyen en la ejecución y el impacto de los proyectos, y el FIDA informa sistemáticamente al respecto en el proceso de supervisión de los proyectos y examen de la cartera.

³ La evaluación de los resultados de los países que efectúa el FAfD combina la evaluación de las políticas e instituciones de un país con la de los resultados de la cartera del mismo. La evaluación del Banco Mundial combina su evaluación de políticas e instituciones del país, su clasificación de la ejecución de la cartera y, cuando procede, un ajuste por concepto de una gestión pública inadecuada. El peso otorgado a estos dos factores es distinto en estas instituciones, al igual que los criterios de las propias evaluaciones.

18. El FIDA ha invertido considerables esfuerzos y recursos en sus propias actividades de evaluación y en respaldar el seguimiento y la evaluación participativos en el plano de los proyectos y programas en los países. No obstante, es esencial mejorar aún más la transmisión oportuna y global de los informes de los programas y proyectos en curso respaldados (pero no administrados) por el Fondo, a fin de sustentar un sistema transparente de asignación de recursos basada en los resultados: la vinculación de las asignaciones a los resultados dará mejores resultados cuando la medición de los resultados sea más rigurosa, tarea ésta que constituye un desafío para toda la comunidad de desarrollo, y cabe esperar que el FIDA se beneficie de las iniciativas comunes en este terreno.

V. HACIA UN SISTEMA DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS BASADA EN LOS RESULTADOS

19. La adopción de sistemas *ex ante* de asignación de recursos a los países basada en los resultados por las IFI (y otras fuentes de financiación para el desarrollo) responde a la percepción cada vez mayor de la enorme importancia del marco institucional y de políticas general y sectorial para el proceso de reducción de la pobreza y al imperativo de lograr que lo que los países reciben por concepto de asistencia para la reducción de la pobreza corresponda, entre otras cosas, a los esfuerzos que han desplegado para crear un marco de políticas institucional favorable *para* la reducción de la pobreza. Se trata, pues, de que estos factores se incorporen de manera transparente en la asignación de recursos, marcando el terreno no sólo para las inversiones, sino también para el diálogo sobre políticas e institucional.

20. Para concebir y poner en práctica un sistema *ex ante* de asignación de recursos a los países basada en los resultados, el Fondo debe resolver dos problemas:

- en primer lugar, está el problema *técnico* de concebir medidas robustas y pertinentes de desarrollo político e institucional (generales y sectoriales, en el caso del FIDA, en el ‘sector’ de la reducción de la pobreza rural más que en el de la producción agrícola únicamente), y de resultados relativos al impacto que se puedan combinar con otras consideraciones por las que se rigen las asignaciones (por ejemplo, la *asignación indicativa* del Fondo Africano de Desarrollo se determina aplicando los factores de población y renta per cápita a los recursos disponibles, y en ese caso la evaluación de los resultados del país actúa como elemento modificador de la asignación indicativa), dejando a la vez cierto margen de flexibilidad para las asignaciones motivadas por circunstancias especiales, como el apoyo en situaciones posteriores a conflictos o el que es necesario debido a una catástrofe; y,
- en segundo lugar, está el problema de los *objetivos estratégicos* consistentes en lograr que los compromisos del Fondo sigan estando motivados por las **oportunidades** idóneas de obtener un impacto que se pueda reproducir y sea sostenible en lugar de por ‘contingentes por países’.

21. Al igual que ha sucedido en otras IFI, ambos problemas se pueden resolver en el Fondo dentro de parámetros institucionales y financieros aceptables, siempre que se aborden de manera concreta y práctica y se vinculen a procesos en curso, ya sean internos como externos.

El problema técnico

22. Para el FIDA, el problema técnico consiste en evaluar los resultados en tres planos, esto es, en generar evaluaciones de:



- el entorno institucional y de política general que repercute en la reducción de la pobreza;⁴
- el entorno de política e institucional sectorial que repercute concretamente en la reducción de la pobreza rural; y
- las cuestiones institucionales que repercuten en la capacidad de los proyectos y los programas de gestionar con eficacia los recursos con miras a obtener un impacto en la reducción de la pobreza rural.

23. **El entorno institucional y de política general que repercute en la reducción de la pobreza.** En este terreno, el FIDA no debe tratar de concebir ni de aplicar criterios fundamentalmente ajenos a los que ya forman parte del consenso en torno al desarrollo. Afortunadamente, ya hay procesos en curso que definen, de manera participativa y mediante consultas, los criterios básicos referentes a la existencia de condiciones institucionales y de política generales propicias a un empleo eficaz de los recursos para disminuir la pobreza. Un conjunto de criterios de esa índole se emplea para determinar qué países pueden acogerse a la Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME) (y para determinar las condiciones necesarias para acogerse al Servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza (SCLP) del Fondo Monetario Internacional (FMI)) y, concretamente, los criterios aplicados para determinar la aceptabilidad de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) como base para activar conjuntos de medidas dirigidos a la reducción de la deuda. Siguiendo las orientaciones de sus órganos rectores, el FIDA ya participa plenamente en la Iniciativa para la reducción de la deuda, suscribe las condiciones del consenso (a decir verdad, sus órganos rectores le han dado instrucciones para que no trate de satisfacer otras condiciones propias de él) y otorga el alivio de la deuda conforme a ellas.

24. A fin de evaluar el entorno institucional y de política general que repercute en la reducción de la pobreza en el contexto del sistema de asignación de recursos del FIDA basada en los resultados, el hecho de que el país cuente con una estrategia de reducción de la pobreza convenida y con criterios conexos acerca del punto de decisión podría constituir por sí misma una confirmación de que el país en cuestión reúne las condiciones adecuadas, conforme a las conclusiones alcanzadas por consenso en el seno de la comunidad internacional. El Fondo está adoptando medidas de forma activa para aumentar su participación en el proceso de formulación de la estrategia de reducción de la pobreza (comprendida su puesta en práctica), pero elaboraría una evaluación independiente únicamente respecto de los países en los que no hubiera una estrategia (esto es, en los que no existiera un instrumento convenido para poner en marcha la asistencia internacional, como son la Iniciativa para la reducción de la deuda y el SCLP). Ante esos casos, el Fondo determinaría los elementos comunes de una 'política propiciadora' y un 'entorno institucional' convenidos en las estrategias de reducción de la pobreza existentes en otros lugares (y los criterios conexos en materia de punto de decisión) y los utilizaría como criterios para valorar si existen una política apropiada (por ejemplo, un conjunto adecuado de planes y compromisos en materia de reducción de la pobreza y el desarrollo rural) y las condiciones institucionales para generar un 'entorno general' que ayude a determinar las asignaciones en los países en los que no haya una estrategia. Se expresaría esta evaluación (a los efectos de las decisiones en materia de asignación de recursos) en forma de una 'puntuación' agregada convenida.

⁴ Además de tomar en cuenta criterios relativos a las políticas e instituciones nacionales para asignar los recursos, el FIDA aborda cada vez más problemas y cuestiones de política e institucionales de ámbito internacional y regional en su labor relativa a las políticas y el diálogo, por ejemplo, respecto de las consecuencias del régimen de comercio internacional en las oportunidades de fomento de las pequeñas explotaciones agrícolas y en el programa de donaciones para asistencia técnica.

25. Se podría utilizar una metodología alternativa, consistente en que el FIDA adoptara las 'puntuaciones' de la AIF, que figuran en sus evaluaciones de las políticas e instituciones nacionales, como base para 'puntuar' el entorno político e institucional general que repercute en la reducción de la pobreza, tomando en cuenta la posible necesidad de revisar la escala clasificatoria en el contexto del sistema general de ponderación que utilizase el Fondo para generar la base del cálculo de las asignaciones de recursos.

26. **El entorno institucional y de política sectorial que repercute concretamente en la reducción de la pobreza rural.** Se trata de un terreno en el que el FIDA posee una ventaja comparativa para evaluar los resultados, gracias a su experiencia particular en cuanto a tratar de manera estratégica y operacional estas cuestiones. Asimismo se trata de un terreno en el que el FIDA ya ha formulado implícitamente criterios sobre resultados en el ámbito de su Marco Estratégico (véase el recuadro) y está evaluando sistemáticamente situaciones de países a la luz de esos criterios (además de determinar la importancia relativa de éstos en cada país en el marco de los COSOP). Además, ha sido objeto de detallada atención al preparar el expediente principal, que constituye el eje analítico e informativo del ciclo de los proyectos. Los COSOP se someten a la aprobación de la dirección superior del Fondo y una selección de ellos se presenta todos los años a la Junta Ejecutiva.

27. Se propone que: i) los criterios de resultados relativos al entorno institucional y de política sectorial que repercute concretamente en la reducción de la pobreza rural, y que están formulados en el Marco Estratégico, constituyan la base de un cuadro de evaluación del país, una vez se hayan elaborado indicadores comunes de resultados en cada área del objetivo estratégico (basándose en la medida de lo posible en datos de disponibilidad general); ii) este cuadro forme parte de todos los COSOP obligatoriamente; iii) su contenido sea la base de una 'puntuación' agregada convenida; y iv) se utilice esta 'puntuación' como factor para determinar las asignaciones de recursos a cada país. Habida cuenta del objetivo del Fondo de desempeñar una importante función catalizadora, la evaluación no se limitaría a los resultados por lo que hace a los logros hasta la fecha, sino que abarcaría la voluntad y el empeño de los gobiernos de llevar a cabo un importante proceso de cambio en el contexto de una asociación con la población rural pobre, el FIDA y otros interesados.

28. **Los problemas institucionales que repercuten en la capacidad de los proyectos y los programas de gestionar con eficacia los recursos con miras a obtener un impacto en la reducción de la pobreza rural.** Las cuestiones y los problemas institucionales que plantea la ejecución de los proyectos y programas, junto con algunos datos sobre el impacto de los proyectos, se recogen actualmente en los informes sobre la situación de los proyectos. En colaboración con la institución cooperante, el FIDA actualizará la presentación de informes sobre cuestiones institucionales a fin de aclarar en qué manera influye la situación institucional nacional, y desplegará esfuerzos aún mayores para recoger puntualmente datos sobre el impacto. Con posterioridad al examen y la elaboración ulterior de los indicadores de resultados utilizados actualmente en los informes sobre la situación de los proyectos del FIDA (elaborados en colaboración con las instituciones cooperantes), la hoja sobre cuestiones del país anexa al examen anual de la cartera en cada país contendría una 'puntuación' agregada convenida que recogería la evaluación de los problemas y cuestiones institucionales y los resultados del impacto.

**Criterios sobresalientes sobre resultados elaborados en el
Marco Estratégico del FIDA para 2002-2006**

El Marco Estratégico del FIDA se ha concebido como parte del compromiso mundial más amplio de alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio. El FIDA seguirá trabajando con objeto de *dar a los campesinos pobres la oportunidad de salir de la pobreza* –con arreglo a la percepción que de ella tienen los propios pobres– promoviendo el desarrollo social, la igualdad entre los sexos, la generación de ingresos, la mejora de la situación nutricional, la sostenibilidad ambiental y la buena gestión de los asuntos públicos. En concreto, esto entraña: crear y reforzar las organizaciones de los pobres para hacer frente a las cuestiones que ellos consideran fundamentales; aumentar el acceso al conocimiento para que los pobres puedan aprovechar las oportunidades y superar los obstáculos; ampliar la influencia que los pobres ejercen en las políticas e instituciones públicas; y mejorar su poder de negociación en el mercado. *Todas las decisiones estratégicas del FIDA (reflejadas en las estrategias regionales, nacionales y temáticas, en las actividades de préstamo y donación, en la participación en los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza, en el diálogo sobre políticas, y en la elección de los asociados en el desarrollo) se tomarán teniendo presentes esos principios* (pág. 8, la cursiva es nuestra).

El FIDA concentrará sus inversiones, sus iniciativas de investigación y gestión de los conocimientos, sus actividades de promoción y el diálogo sobre políticas en la consecución de tres objetivos estratégicos: *reforzar la capacidad de los campesinos pobres y sus organizaciones; fomentar un acceso más equitativo a los recursos naturales productivos y la tecnología; y aumentar el acceso a los servicios y mercados financieros*. En relación con cada uno de estos tres objetivos se prestará atención a las diferentes oportunidades y limitaciones de las mujeres y los hombres, así como a las fuentes de vulnerabilidad y los medios para incrementar la resistencia (pág. 9, la cursiva es nuestra).

Implícitamente, el criterio en cuanto a los resultados respecto del entorno institucional y de política sectorial es la medida en que los países ya han establecido, o dan muestras de un empeño concreto de establecer, condiciones institucionales y políticas propicias al logro de estos objetivos. Los resultados de los países en cada una de estas áreas deberán repercutir en la evaluación general de los resultados sectoriales en la medida en que cada una de ellas sea pertinente para la cuestión de la reducción de la pobreza rural. Lo anterior variará según los casos, tal como se refleja en la decisión del Fondo de elaborar el Marco Estratégico conforme a las características regionales, dividiéndolo en estrategias regionales, y en la labor pormenorizada de contextualización de los COSOP.

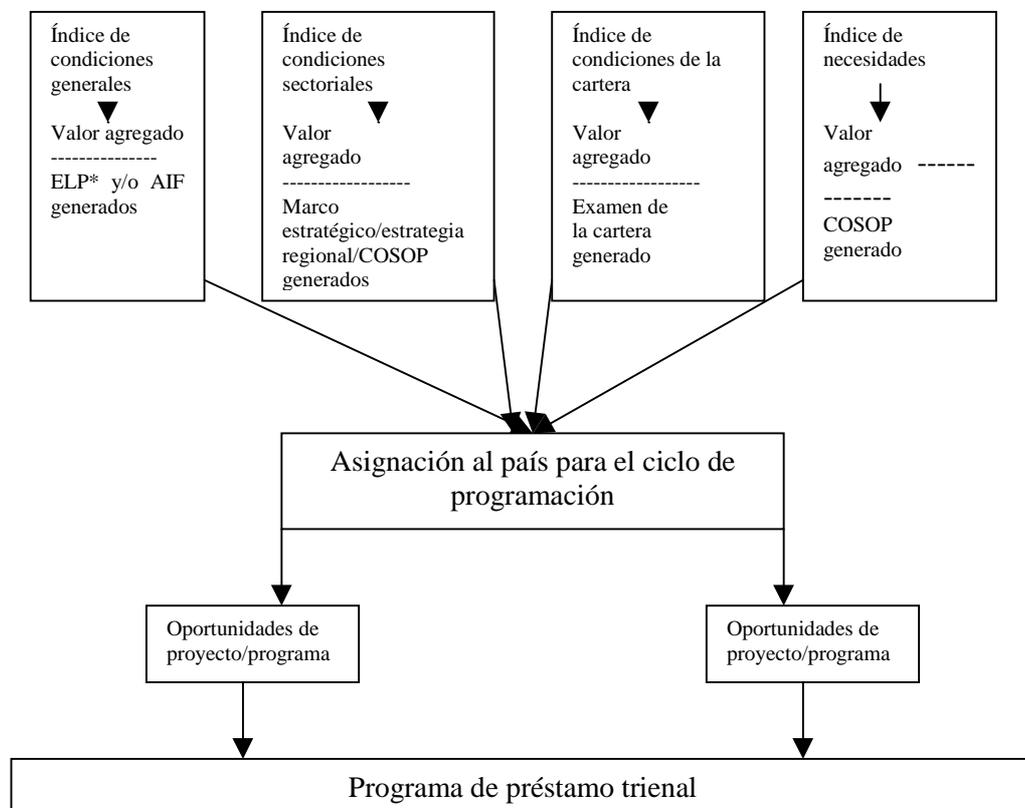
29. El objeto de todo lo anterior es utilizar las prácticas existentes de análisis de países, sectores y proyectos o programas, mejorándolas cuando proceda, a fin de obtener ‘puntuaciones’ de resultados agregadas y sencillas que formen parte de la fórmula empleada para determinar las asignaciones de recursos a los países. Por la índole cualitativa de buena parte de esta información, estas ‘puntuaciones’ serían sintetizadas y expresadas, cuando viniera al caso, en unas cuantas categorías generales de resultados (por ejemplo, superiores, buenos, normales, deben mejorarse y no viables). Las puntuaciones se combinarían con otras que reflejaran las necesidades de los países. La elaboración y puesta en práctica de este mecanismo requeriría además la concepción y la aplicación explícitas de normas de evaluación y ponderación de los factores de las “necesidades” al calcular las asignaciones de recursos a los países, por ejemplo, la amplitud y gravedad de la pobreza rural, la cuantía de los recursos nacionales, etc. Este análisis ‘basado en las necesidades’ es el fundamento de las asignaciones regionales actuales, que cabría integrar en un sistema más general de asignación de recursos que conjugara las necesidades y los resultados.

El reto de los objetivos estratégicos

30. El objetivo no consiste en crear derechos determinados de antemano, sino en ayudar a conseguir el mayor impacto posible aprovechando las oportunidades nacionales concretas conforme vayan surgiendo –para lo cual es especialmente importante aprovechar las oportunidades en los países en los que las condiciones de gestión y ejecución generales, sectoriales y de los proyectos y programas indican la probabilidad de un nivel superior de impacto sostenido y reproducible por cada unidad monetaria invertida.

31. Las asignaciones calculadas no deberían consistir en niveles obligatorios de préstamos, sino en una cifra posible de compromiso para un país determinado dentro de un período de programación (se propone un período trienal), en el entendimiento de que la cifra realmente comprometida para un país se emplearía si surgiesen oportunidades de inversión en el país en actividades importantes y sostenidas de reducción de la pobreza (en las esferas especificadas en el Marco Estratégico vigente), mediante un número de préstamos correspondiente a la índole de las oportunidades (véase el gráfico 2). Para fines prácticos, las asignaciones a los países podrían expresarse mejor en forma de metas convenidas, elaboradas en torno a la cifra calculada que con una cifra precisa.

Gráfico 2: Traducción de las asignaciones de recursos a los países en el ciclo de programación trienal



* Estrategia de reducción de la pobreza.



32. Dicho de otro modo, se propone que el sistema de asignaciones de recursos a los países no consista en un 'porcentaje' de los recursos que el FIDA puede comprometer (para préstamos) durante un período de programación, sino en una asignación indicativa a cada país que refleje los resultados y otros criterios y que *podría* ser comprometida en el período de programación. El programa de préstamos previsto representaría una combinación de préstamos para proyectos y programas, cuyo valor total entraría en el total de recursos comprometibles para el período de programación, y la suma de los compromisos respecto de un país determinado estaría dentro de la banda fijada como meta para ese país en ese período de programación.

33. Según lo anterior, no todos los países recibirían préstamos durante cada ciclo de programación, ni todos los países que recibieran préstamos recibirían préstamos cuyo valor total fuese igual a la asignación que se les hubiese otorgado⁵. La Junta Ejecutiva tendría la posibilidad de revisar las propuestas detalladas de compromisos de préstamos dentro de este sistema mediante la integración del programa de préstamos trienal indicativo en el plan de labores y presupuesto anuales del FIDA que se somete a la aprobación de la Junta Ejecutiva. La admisión de un país en el programa de préstamos trienal indicativo reflejaría los resultados de un ejercicio de clasificación global de los resultados de los países y las disposiciones especiales adoptadas para orientar el apoyo a países que hubiesen obtenido resultados relativamente malos, a fin de mejorar el contexto institucional y de política general y sectorial con miras a la reducción de la pobreza rural (en respuesta a oportunidades definidas claramente, como son por ejemplo, en las situaciones posteriores a conflictos –para las que la AIF incluye disposiciones especiales).

VI. PRÓXIMAS MEDIDAS

34. El FIDA propone elaborar y poner en práctica un sistema transparente y *ex ante* de asignación de recursos basada en los resultados fundado en los principios expuestos más arriba. Se podrá aplicar este sistema cuando esté listo para funcionar de manera coherente y precisa.

35. Para ello será necesario:

- *O bien* un subsistema para registrar la situación de la estrategia de reducción de la pobreza, extraer los principios básicos de la misma, evaluar los resultados de los países no acogidos a la Iniciativa para la reducción de la deuda de los PPME o al SCLP a la luz de esos principios, 'puntuar' los resultados y formar al personal pertinente para utilizarlo, *o bien* la adaptación de las evaluaciones de las políticas e instituciones nacionales de la AIF a fin de emplearlas como base para 'puntuar' el entorno político e institucional general de los países en lo que atañe a sus consecuencias en la reducción de la pobreza;

⁵ El grueso de los compromisos del FIDA consiste en préstamos individuales a proyectos. Puede que no todos los países aceptaran un préstamo del Fondo vinculado a un proyecto, particularmente si se tratara de países que sólo tienen derecho a préstamos en condiciones no favorables. Además, para algunos países la asignación indicativa por un período trienal puede resultar insuficiente para financiar un proyecto óptimo. Por último, el presupuesto del Fondo no puede sustentar la preparación y la supervisión de proyectos para todos los Miembros que reúnen las condiciones para obtenerlos en un período trienal determinado. Todo ello indica que la función de un sistema de asignaciones indicativas vinculadas a los resultados no debería consistir en *compartir* los recursos, sino en *establecer prioridades* relativas a su asignación.



- la elaboración de un cuadro de evaluación de países basado en el Marco Estratégico o la estrategia regional, y la elaboración de un método para: i) evaluar los resultados de un país (en el 'sector' del desarrollo rural favorable a la población pobre) basándose en dicho cuadro, ii) 'puntuar' los resultados, y iii) formar al personal pertinente para utilizarlo;
- la elaboración de criterios para 'puntuar' los resultados en cuanto a la ejecución y el impacto de la cartera de proyectos en los países, la elaboración de un método para sintetizar las puntuaciones en una medida única y la formación del personal pertinente para hacerlo;
- la elaboración de un conjunto de 'coeficientes de ponderación' comparables en términos generales para cada una de las medidas agregadas de resultados, que reflejen su importancia relativa para lograr el impacto en la esfera de la reducción de la pobreza rural, y la ponderación explícita del índice de 'necesidades' y de los elementos que lo integran;
- la elaboración de un procedimiento transparente y sencillo con el que traducir en valores monetarios el sistema de 'puntos' de un país con miras a las asignaciones al mismo (conforme a la definición anterior);
- la elaboración de un conjunto de condiciones de la varianza (a fin de tener flexibilidad para hacer frente a circunstancias excepcionales);
- el establecimiento de procesos en el seno del FIDA que garanticen la coherencia y la transparencia de la evaluación y la clasificación;
- la elaboración de una modalidad de presentación de los programas de préstamos eslabonados trienales que reflejen y respeten todo lo anterior; y
- un examen general y la movilización de recursos humanos y financieros para respaldar la implantación y el funcionamiento habitual del sistema.

36. Uno de los procesos críticos, además de definir, medir y "ponderar" los resultados, es deducir valores monetarios de estos coeficientes de ponderación. El objetivo principal de ello es conseguir que, en igualdad de condiciones, los países que hayan obtenido buenos resultados, conforme a las definiciones anteriores, tengan acceso a más recursos y los que hayan obtenido peores resultados reciban relativamente menos (en distintos tipos de programas y proyectos). Hay muchas maneras posibles de hacerlo. Un planteamiento general, que correspondiese a la focalización sectorial y los mecanismos de cooperación del FIDA, pero que fuese coherente con el planteamiento ya adoptado y aplicado en el FAfD y en la AIF, consistiría en determinar la puntuación total de cada uno de los países pertinentes (generada a partir de las puntuaciones de las necesidades y los resultados). Para un período trienal dado, las asignaciones a los países adoptarían la forma de una división de los recursos que según los cálculos estarán disponibles en un trienio dado *entre los países incluidos en el programa trienal* (véase el párrafo 32) conforme a su puntuación relativa.

37. En el cuadro que figura más adelante se presenta una de las múltiples formas posibles de calcular las asignaciones según estas indicaciones, y sirve para demostrar el enorme impacto que los índices de resultados pueden tener en las asignaciones a los países. Variaciones aparentemente mínimas de las metodologías seguidas para escalonar y agregar pueden tener consecuencias enormes en los cálculos. Así pues, este cuadro (que comprende muchos menos países y recursos de los que figurarían en un cálculo 'pleno' de la asignación) se incluye únicamente a fines de ilustración y no representa la recomendación de la Secretaría, que se formulará únicamente una vez celebradas consultas exhaustivas. Como se ha indicado, a fin de cuentas y a efectos operativos, esta metodología podría plasmarse en bandas fijadas como meta a los países en el ámbito de un período de programación determinado.

Hipótesis de asignación de recursos a los países que figurarían en un programa trienal de una división

País	Índice de necesidades	Resultados generales	Resultados sectoriales	Resultados de la cartera	Índice acumulativo	Valor por punto (millones de USD)	Compromiso de recursos indicativo
A	2,00	0,75	1,00	1,25	1,88	27,76	52,05
B	2,50	1,00	0,75	0,75	1,41	27,76	39,04
C	2,50	1,00	0,50	0,75	0,94	27,76	26,03
D	2,00	1,00	1,50	1,25	3,75	27,76	104,11
E	1,80	0,50	0,50	1,00	0,45	27,76	12,49
F	1,00	0,50	1,50	1,00	0,75	27,76	20,82
G	2,00	1,00	0,75	0,75	1,13	27,76	31,23
H	1,00	0,75	0,70	0,50	0,26	27,76	7,29
I	2,00	0,50	0,50	0,50	0,25	27,76	6,94
							300,00
Puntaciones totales					10,81		
Disponibilidad de recursos para préstamos							300,00

Nota: La disponibilidad de recursos para préstamos se calcula *a priori* (basándose en el porcentaje que corresponde a cada región sobre la disponibilidad calculada del total de recursos para préstamos); el índice acumulativo de un país se calcula multiplicando el índice de necesidades (que se genera según unos límites máximos y mínimos), el índice de resultados generales, el índice de resultados sectoriales y el índice de resultados de la cartera; el valor máximo del índice de resultados generales ha sido fijado en 1 el valor 'normal' de los índices de resultados sectoriales y de la cartera también se ha fijado en 1; el valor en USD por cada punto se calcula dividiendo el total de recursos para préstamos disponibles por el total de las puntuaciones del índice acumulativo del país.

38. El funcionamiento de este sistema estaría estrechamente vinculado a la presentación de un programa de préstamos eslabonado trienal indicativo dentro del programa de labores del FIDA, que normalmente se presentaría primero a la Junta Ejecutiva para que lo examinara, en septiembre de cada año. Habida cuenta del tiempo necesario para preparar el sistema, se propone que se instaure primero para ayudar a elaborar el documento sobre las prioridades estratégicas y el programa de labores presentado a la Junta Ejecutiva en septiembre de 2003. La plena aplicación del sistema, comprendido el acceso general a la información sobre el proceso de puntuación y su metodología, se alcanzaría en 2004.

