



**FIDA**

**FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA**

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

Roma, 12 de diciembre de 2002

**CRITERIOS Y PRINCIPIOS**

**PARA LA**

**CONCEPCIÓN Y PUESTA EN PRÁCTICA**

**EN EL FIDA DE UN SISTEMA DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS**

**BASADO EN LOS RESULTADOS**



## ÍNDICE

|  | <b>Página</b> |
|--|---------------|
| <b>I. INTRODUCCIÓN</b>   | <b>1</b>      |
| <b>II. LA BASE ACTUAL DEL COMPROMISO DE LOS RECURSOS PARA PRÉSTAMOS</b>  | <b>2</b>      |
| <b>III. CÓMO HA ABORDADO EL FIDA LAS CUESTIONES RELATIVAS AL MARCO PROPICIADOR Y AL IMPACTO</b>  | <b>4</b>      |
| <b>IV. CUESTIONES QUE PLANTEA LA INTEGRACIÓN FUTURA DE LOS CRITERIOS EN MATERIA DE RESULTADOS PARA DETERMINAR POR ADELANTADO EL NIVEL Y EL TIPO DE PRÉSTAMOS DEL FIDA EN APOYO DE LOS PROCESOS NACIONALES DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA</b> | <b>5</b>      |
| <b>V. HACIA UN SISTEMA DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS BASADO EN LOS RESULTADOS</b>  | <b>7</b>      |
| <b>VI. PRÓXIMAS MEDIDAS</b>  | <b>14</b>     |



## I. INTRODUCCIÓN

1. En el tercer período de sesiones de la Consulta sobre la Sexta Reposición de los Recursos del FIDA (la Consulta), se convino en que la administración del Fondo prepararía un documento en el que se recogiesen los criterios y principios fundamentales de un sistema *ex ante* de asignación de recursos en el FIDA que reflejara los resultados obtenidos por los países, así como sus necesidades (es decir, un sistema de asignación de recursos basado en los resultados [PBAS]). El documento se examinó en el cuarto período de sesiones de la Consulta y en esa ocasión se llegó a un consenso acerca de las ventajas que se derivarían de la adopción en el FIDA de un PBAS. Se convino en que se presentaría al quinto período de sesiones de la Consulta un documento revisado que recogiera las deliberaciones celebradas en el cuarto período de sesiones.

2. 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 clasificación de los resultados de los países y asignación de recursos de la AIF lleva evolucionando desde 1998 (en el contexto de las negociaciones relativas a las reposiciones duodécima y decimotercera de los recursos de la AIF), sobre la base de las evaluaciones de las políticas e instituciones nacionales. También desde 1998, el BAfD ha perfeccionado y aplicado una metodología basada en los resultados a fin de determinar la asignación de recursos para el Fondo Africano de Desarrollo (FAfD), cuyos resultados son coherentes con los del Banco Mundial. En 2001, el BAsD modificó el PBAS adoptado en 1998 para el Fondo Asiático de Desarrollo (FAfD), 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.

3. Al alinear sus actividades en términos generales con la práctica habitual de las IFI, el FIDA debe elaborar y aplicar un PBAS de manera que refleje su mandato específico; tenga en cuenta las Políticas y Criterios en Materia de Préstamos del FIDA<sup>1</sup>; tenga en cuenta otras decisiones adoptadas por la Junta Ejecutiva y el Consejo de Gobernadores del FIDA que influyan en la asignación de recursos; respete las modalidades operacionales del FIDA (por ejemplo, una orientación hacia un efecto catalizador que propicie mejoras mediante 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 IFI han tenido que pasar por el proceso de adaptar un enfoque común general a las características concretas de su institución. En última instancia, la base financiera de las operaciones de préstamo del FIDA la conforman las contribuciones de los Miembros, y se propone que –a diferencia de lo que ocurre en las IFI que movilizan recursos en los mercados financieros, las cuales aplican sus PBAS únicamente a los préstamos en condiciones favorables basados en la asistencia oficial para el desarrollo– el FIDA aplique su PBAS a todos los préstamos. No obstante, conforme a lo que disponen las Políticas y Criterios en Materia de Préstamos del FIDA<sup>1</sup>, se destinen dos tercios de los recursos para préstamos a los países más

---

<sup>1</sup> En el párrafo 31 a) i) de las Políticas y Criterios en Materia de Préstamos del FIDA se estipula que “la cuantía total de los préstamos concedidos, cada año en condiciones muy favorables representarán dos tercios, aproximadamente, del monto total de los préstamos otorgados anualmente por el Fondo”. El 60% de los préstamos en condiciones muy favorables se destina a los países menos adelantados. El límite actual (2002) para determinar los países que tienen derecho a obtener préstamos en condiciones muy favorables está fijado en un producto nacional bruto (PNB) per cápita de USD 1 161 al año.



pobres (es decir, los países que pueden recibir empréstitos en condiciones muy favorables). Además, el FIDA adoptaría asimismo el objetivo fijado por la AIF de comprometer para África como mínimo el 50% de los recursos destinados a préstamos en condiciones muy favorables. En realidad, el FIDA ya ha alcanzado dicho objetivo, pues el 52% de todos los compromisos para préstamos en condiciones muy favorables se han destinado a África.

4. En el curso de los debates acerca de la necesidad de ese sistema mantenidos durante el tercer período de sesiones de la Consulta se definieron los resultados pertinentes conforme a los dos encabezamientos siguientes: i) los *resultados de los países*, por lo que hace a establecer el marco o los marcos normativos e institucionales 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 lograr un impacto amplio y sostenido que pueda medirse por sus efectos en la reducción de la pobreza rural. En el presente documento se analizan los criterios y principios fundamentales que podrían utilizarse para concebir y poner en práctica un PBAS en el FIDA que refleje 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

5. Las operaciones de préstamo del FIDA actualmente se llevan a cabo atendiendo a:

- los recursos generales disponibles para realizar y respaldar actividades;
- las necesidades de los países;
- 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 2002-2006* y pormenorizadas conforme a las situaciones regionales que figuran en las estrategias elaboradas para cada una de las regiones en las que opera el FIDA;
- la determinación de los gobiernos y los asociados nacionales en el desarrollo de aplicar una metodología que aborde los problemas clave de la reducción de la pobreza rural compatible con la esbozada a grandes rasgos en el Marco Estratégico del FIDA (esto es, dando realmente a la población rural pobre la oportunidad de salir de la pobreza); y
- 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 encontrado oportunidades estratégicas, más la capacidad de esos países de absorber y utilizar recursos adicionales.

6. 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, que recoge las decisiones de la Junta Ejecutiva del FIDA relativas a las asignaciones regionales. Los compromisos se traducen en préstamos para proyectos o programas justificados por las oportunidades que los distintos proyectos o programas ofrecen para lograr 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 previstas de los proyectos o programas). La aprobación del COSOP es condición previa indispensable para que se inicie la tramitación de un proyecto o programa. 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.

7. Si bien el FIDA no ha utilizado un sistema *ex ante* de asignaciones por países basado en los resultados, de hecho la idea que el Fondo tiene de las condiciones institucionales y de política y su evaluación del impacto de proyectos y programas anteriores (y de los factores que han contribuido a él), ya desempeñan una función decisiva en la concepción de las estrategias por países y en el diseño y seguimiento de los proyectos y programas. Éstos determinan en qué áreas estratégicas deben centrarse las actividades en un determinado país y cómo se alcanzarán en la práctica esos objetivos estratégicos. Al elaborar sus planes estratégicos, el FIDA se basa en las opiniones, observaciones y experiencias de los interesados nacionales y 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 en la pobreza rural.

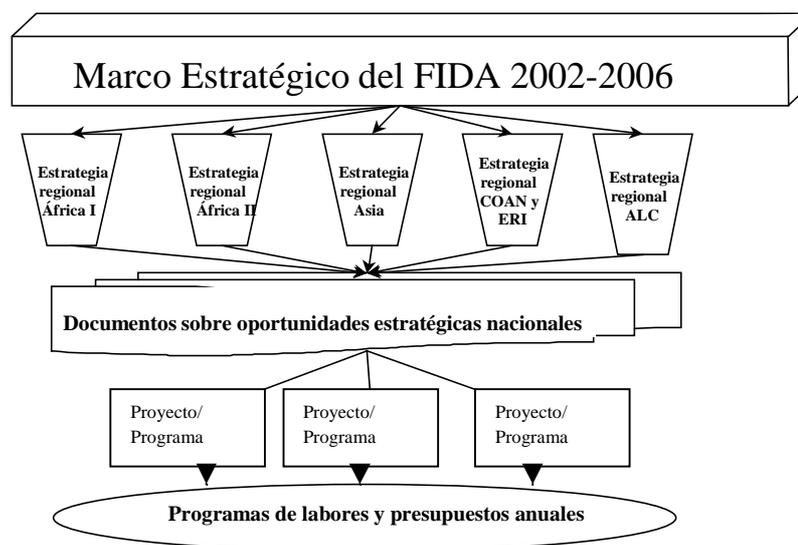
8. La experiencia demuestra que la tendencia general (comprendida la distribución por países) de los compromisos de recursos asumidos por el FIDA plasma las condiciones institucionales y de política de los países y las enseñanzas anteriores en cuanto a lograr un impacto (es decir, que responde a las condiciones que se han tomado como indicadores de resultados). Los países que, por lo general, se considera que reúnen condiciones normativas e institucionales positivas para la reducción de la pobreza rural, y en los que ya se han ejecutado con buenos resultados proyectos o programas, con frecuencia han recibido más recursos. Ese es el resultado que cabe esperar de un sistema que se basa en la posibilidad de conseguir un impacto sostenido y capaz de ser reproducido, pues son éstos precisamente los países en los que se dan más comúnmente oportunidades prometedoras para ejecutar proyectos y programas. De modo similar, los países con marcos institucionales y normativos sólidos son también aquéllos en los que es más pronunciada la concesión de préstamos para programas.

9. Gracias a esta metodología, el FIDA ha conseguido lograr un impacto considerable y mantenerlo. Mientras el Fondo, al igual que todas las demás instituciones promotoras del desarrollo, sigue esforzándose por resolver la cuestión de dotarse de un sistema general, oportuno y cuantificado de información sobre el impacto de sus actividades, las conclusiones de dos evaluaciones externas del FIDA<sup>2</sup> han indicado que, por lo que se refiere al impacto directo, se han obtenido grandes éxitos.

---

<sup>2</sup> ATTIGA, A.A., HEAD, I.L., PIÑEIRO, 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.

**Gráfico 1: El proceso de generación de compromisos para 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

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

10. 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 apoyadas). 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 el plan de acción 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 las políticas y las instituciones nacionales y las consultas al respecto, y aumentar su participación en los diálogos pertinentes sobre asuntos de política e institucionales;
- 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 y cuestiones institucionales 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 seguimiento 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 impacto y la presentación de informes;
- estudiar las distintas posibilidades de 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 lecciones aprendidas y el impacto en todos los COSOP y los documentos de diseño de los proyectos y programas.

11. En el examen externo de los resultados y el impacto de las actividades del FIDA se subrayó la necesidad de profundizar en el 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 en 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 DE PRÉSTAMOS DEL FIDA EN APOYO DE LOS PROCESOS NACIONALES DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA**

12. Habida cuenta de la importancia que los marcos institucionales y normativos nacionales tienen 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 que la evaluación de esos factores se incluya de manera explícita y transparente en los sistemas que rigen el compromiso de los recursos a todos los niveles.

### **Integración de la evaluación de las cuestiones institucionales y de política**

13. La manera (incluidas las variables utilizadas) en que se recoge en los sistemas de planificación y compromiso de recursos la evaluación de los resultados conseguidos por los países en la implantación de un marco normativo e institucional propicio varía forzosamente entre las distintas instituciones con arreglo a los sectores en que se interviene, los objetivos y los tipos de intervención. En este contexto, puede ser útil tener en cuenta variables de los marcos normativos e institucionales conforme a dos categorías: generales y sectoriales:

- Las variables *generales* se referirán a determinadas ‘condiciones básicas’ que influyen en la posibilidad de que cualquier iniciativa de reducción de la pobreza en un país dado tenga éxito. Estas variables habitualmente serán 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 potenciación de la capacidad económica y social de los pobres). Estas variables diferirán según el sector al que esté consagrada la institución de que se trate.

14. Los factores institucionales y políticos son sumamente heterogéneos y no es fácil cuantificarlos, y todas las instituciones consagradas al desarrollo se enfrentan al problema de plasmarlos en algún tipo de índice que determine si se trata de un ‘marco institucional y normativo 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 en función de un conjunto de categorías bastante amplias. Un ejemplo de ello es 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”<sup>3</sup>. Por lo general, el tipo de datos utilizados en la evaluación de los resultados parece indicar que es preferible utilizar este tipo de enfoque en lugar de pretender una gran precisión.

15. Las distintas instituciones aportan una experiencia y una capacidad de análisis diferentes al proceso de evaluación, con arreglo a sus mandatos y modalidades operacionales. Aunque el FIDA no posee una ventaja comparativa para medir las ‘variables generales’ antes mencionadas, 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 políticos e institucionales que influyen directamente en que la población rural pobre tenga 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 normativas e institucionales que influyen en la reducción de la pobreza rural, sobre todo habida cuenta de que éstas están modificándose en el contexto de la mundialización, la liberalización económica y la descentralización política y administrativa. En esta función se incluye el ser la fuente primordial de sus propias evaluaciones internas de los resultados sectoriales.

### **Integración de la evaluación de los resultados 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’ de desarrollo institucional y de políticas antes mencionados; y, en segundo lugar, el impacto constatado (resultados del impacto) de las intervenciones anteriores en pro del desarrollo (que se utiliza como base para evaluar el impacto probable de las intervenciones futuras)<sup>4</sup>. Esta segunda cuestión corresponde a la idea, de sentido común, de que si las intervenciones anteriores no han dado buenos resultados, en igualdad de condiciones tampoco los darán las futuras, y esta consideración debe

---

<sup>3</sup> Fondo Africano de Desarrollo, ADF VIII: *Country Performance Assessment Methodology and Indicators*.

<sup>4</sup> 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 mala gestión de los asuntos públicos. El peso otorgado a estos dos factores es distinto en las diversas instituciones, al igual que los criterios de las propias evaluaciones.



influir en las asignaciones de recursos. En este contexto, el factor crucial no son los antecedentes de un país en cuanto a los resultados del impacto (el Fondo ha trabajado en algunos países durante casi un cuarto de siglo de enormes cambios institucionales y de políticas), sino las tendencias más recientes en cuanto a los resultados de la ejecución.

17. Al igual que en el caso del análisis de los factores institucionales y políticos, la tarea de traducir esta idea de sentido común en un análisis riguroso de probabilidades es compleja. Ello no obstante, es posible determinar los factores estructurales, de organización y de políticas 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.

## V. HACIA UN SISTEMA DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS BASADO EN LOS RESULTADOS

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

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

- en primer lugar, está el problema *técnico* de concebir mediciones válidas y pertinentes del desempeño político e institucional, así como de la gestión de la cartera y los resultados del impacto, que puedan combinarse con las evaluaciones de las necesidades de los países (por ejemplo, la asignación indicativa del FAD se determina aplicando los factores de la población y la 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 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* a fin de lograr que los compromisos del Fondo sigan decidiéndose en función de las mejores *oportunidades* de lograr un impacto que sea reproducible y sostenible y no en función de ‘contingentes por países’.

### El problema *técnico*

20. Para el FIDA, el desarrollo de un PBAS conlleva la evaluación de los resultados de los países a tres niveles, esto es:

- resultados logrados en el desarrollo del marco normativo e institucional general que repercute en la reducción de la pobreza<sup>5</sup>;
- resultados conseguidos en el desarrollo del marco normativo e institucional sectorial que repercute concretamente en la reducción de la pobreza rural; y
- resultados obtenidos en la gestión y ejecución de la cartera de proyectos del FIDA con miras a lograr un impacto.

21. **Resultados logrados en el desarrollo del marco normativo e institucional general que repercute en la reducción de la pobreza.** En este terreno, el FIDA no debe tratar de concebir ni de aplicar criterios fundamentalmente diferentes de los que ya forman parte del consenso en materia de desarrollo. El FIDA podría adoptar la escala de clasificación por quintiles de los resultados de los países de la AIF, como fundamento para la puntuación de los resultados conseguidos en cuanto al desarrollo del marco normativo e institucional general que repercute en la reducción de la pobreza. Sin embargo, las escalas de clasificación de la AIF por lo general no incluyen a los países que reciben préstamos del FIDA en condiciones intermedias u ordinarias. En consecuencia, el desarrollo de un PBAS general que se aplique de forma simultánea a los prestatarios que reciben préstamos en condiciones intermedias y ordinarias, conlleva importantes cuestiones de carácter técnico, operacional y relacionadas con los recursos de personal. La forma de abordar estas cuestiones por lo que se refiere a la modalidad y la base para incluir en el PBAS del FIDA a los países que reciben préstamos en condiciones favorables y a los que no reciben préstamos en condiciones de favor será un elemento prioritario que deberá resolverse en el ámbito del proceso consultivo que se expone en el párrafo 38.

22. **Resultados conseguidos en el desarrollo del marco normativo e institucional sectorial.** Se trata de un terreno en el que el FIDA posee una ventaja comparativa para evaluar los resultados, gracias a su experiencia directa y prolongada de tratar estas cuestiones de manera estratégica y operacional. 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.

23. Los criterios sobre resultados obtenidos en cuestiones clave del marco normativo e institucional sectorial que repercute concretamente en la reducción de la pobreza rural –que están formulados en el Marco Estratégico– constituirían la base de un cuadro de evaluación del país, y este cuadro formaría parte obligatoriamente de todos los COSOP. Habida cuenta del objetivo del Fondo de desempeñar una importante función catalizadora, la evaluación no se limitaría a los resultados conseguidos hasta la fecha, sino que tendría en cuenta la voluntad y determinación de los gobiernos de emprender un importante proceso de cambio en asociación con la población rural pobre, el FIDA y otros interesados. En aras de la transparencia y a fin de fomentar la identificación de los países con las actividades previstas, la evaluación de los

---

<sup>5</sup> 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 políticas e institucionales de ámbito internacional y regional en sus políticas y diálogo, por ejemplo, con respecto a las repercusiones del régimen de comercio internacional en las oportunidades de fomento de las pequeñas explotaciones agrícolas y en el programa de donaciones de asistencia técnica.



resultados conseguidos por los países en el desarrollo del marco normativo e institucional sectorial se efectuaría en consulta con los gobiernos de los países correspondientes.

24. Dado que la estrategia del FIDA está orientada a dar a la población pobre la posibilidad de desarrollar vías sostenibles para salir de la pobreza, y a potenciar su capacidad de acción en este sentido, es preciso que la evaluación sectorial incluya un análisis de los factores relativos a la gestión de los asuntos públicos en las zonas rurales, incluido el nivel de participación de la población rural pobre en la adopción de decisiones públicas y en las oportunidades de desarrollo de organizaciones representativas independientes. Los criterios sobre resultados sectoriales deben tener en cuenta las cuestiones de género y los resultados logrados al respecto.

25. **Resultados obtenidos en la gestión y ejecución de la cartera de proyectos del FIDA con miras a lograr un impacto.** 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 (ISP). En colaboración con la institución cooperante, el FIDA actualizará la información 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 ulterior elaboración de los indicadores de resultados utilizados actualmente en los ISP del FIDA (elaborados en colaboración con las instituciones cooperantes), la hoja de cuestiones del país anexa al examen anual de la cartera de proyectos en cada país contendría una 'puntuación' agregada convenida que reflejaría la evaluación de la gestión y ejecución de los proyectos financiados por el FIDA con miras a lograr un impacto. La evaluación que efectúe el FIDA de los resultados de los países en lo que respecta a la gestión y ejecución de los proyectos con miras a lograr un impacto se llevaría a cabo en consulta con los gobiernos pertinentes.

26. 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 se sintetizarían y expresarían, cuando viniera al caso, en unas cuantas categorías generales (por ejemplo, superior, bueno, normal, debe mejorar y no viable) con un sistema igualmente sencillo de puntuación numérica.

27. Estas puntuaciones se combinarían con otras que reflejaran las necesidades de los países a fin de determinar las asignaciones de recursos. Con objeto de que el sistema de asignación de recursos por países sea más transparente y susceptible de revisión según la evolución de los acontecimientos, el desarrollo del PBAS exigiría la elaboración de un nuevo índice de las necesidades de los países, basado fundamentalmente en el número de personas rurales que viven por debajo del umbral de pobreza de USD 1 al día, y sujeto a niveles mínimos y máximos, a fin de que los países más grandes no desplazaran a los más pequeños por razón del índice de necesidades.

**Criterios sobresalientes sobre los 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 a los conocimientos para que los pobres puedan aprovechar las oportunidades y superar los obstáculos; ampliar la influencia que los pobres ejercen sobre 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).

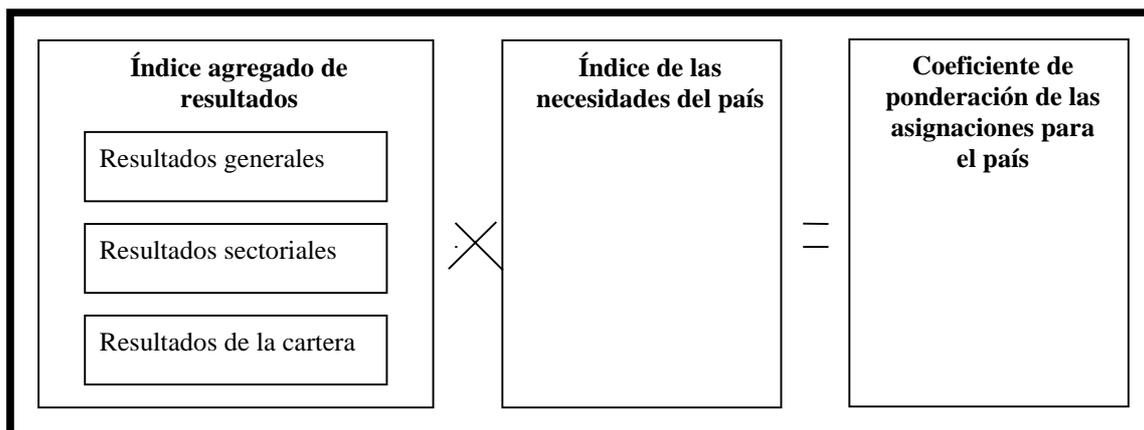
El FIDA concentrará sus inversiones, sus iniciativas de investigación y gestión de los conocimientos, sus actividades de promoción y el diálogo sobre políticas en la consecución de tres objetivos estratégicos: *reforzar la capacidad de los campesinos pobres y sus organizaciones; fomentar un acceso más 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 causas de vulnerabilidad y los medios para incrementar la resistencia (pág. 9, la cursiva es nuestra).

Implícitamente, el criterio acerca de los resultados conseguidos respecto del marco institucional y normativo sectorial es la medida en que los países ya han establecido, o muestran la determinación concreta de establecer, condiciones institucionales y políticas propicias al logro de esos 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 de las regiones, dividiéndolo en estrategias regionales, y en la labor pormenorizada de contextualización de los COSOP.

28. En términos generales, el sistema de asignación de recursos a los países se basaría en el cálculo de un coeficiente de ponderación de las asignaciones para un país que combina un índice agregado de resultados (que reúne las evaluaciones de los resultados logrados en el desarrollo del marco normativo e institucional general que repercute en la reducción de la pobreza; los resultados conseguidos en el desarrollo del marco normativo e institucional sectorial que repercute concretamente en la reducción de la pobreza rural; y los resultados obtenidos en la gestión y ejecución de la cartera de proyectos del FIDA con miras a lograr un impacto) con un índice de las necesidades del país (véase el gráfico 2). Este sistema no

excluiría a los países que poseen un marco relativamente deficiente para la reducción de la pobreza y el fomento del desarrollo rural, si bien asignaría una menor cantidad de recursos a esos países en comparación con los países que cuentan con un marco más eficaz.<sup>6</sup> Cabe la posibilidad de que los tipos de programas y proyectos apoyados difieran, de acuerdo con lo que se determine en los COSOP pertinentes.

**Gráfico 2: Cálculo del coeficiente de ponderación de las asignaciones para un país**



### **El reto de los *objetivos estratégicos***

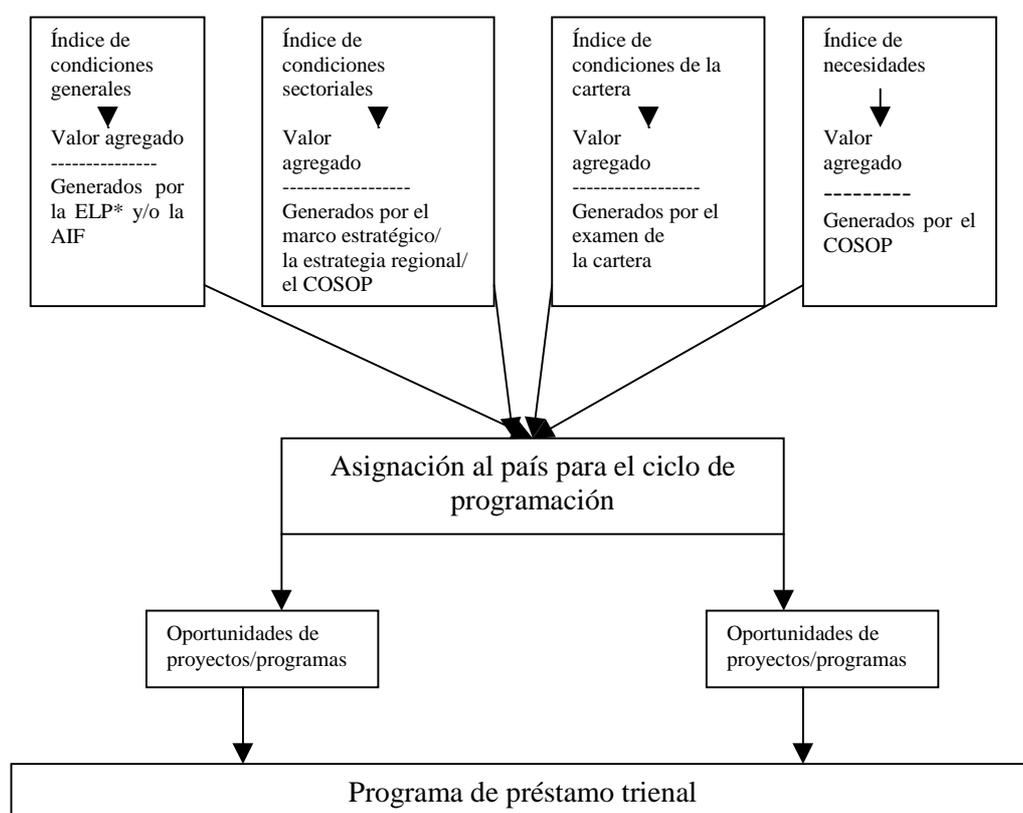
29. El objetivo no consiste en crear derechos determinados de antemano, sino en ayudar a conseguir el mayor impacto posible aprovechando las oportunidades nacionales concretas conforme vayan surgiendo, *para lo cual es especialmente importante aprovechar las oportunidades en los países en los que las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

30. Las asignaciones calculadas no deberían consistir en niveles obligatorios de préstamos, sino en una cifra objetivo (o una banda de cifras objetivo) de préstamos 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 3).

<sup>6</sup> El riesgo de que los países más desarrollados excluyan a los países más pobres de la asignación de recursos al disponer de marcos normativos e institucionales más desarrollados se eliminaría manteniendo la norma de que dos terceras partes del programa total de préstamos deben destinarse a los países de menores recursos.

31. Como ocurre en la actualidad no todos los países recibirían préstamos durante cada ciclo de programación, ni todos los países receptores recibirían préstamos cuyo valor total fuese igual a la asignación otorgada<sup>7</sup>. La admisión de un país en el programa de préstamos trienal indicativo reflejaría los resultados de una clasificación global de los resultados de los países así como las disposiciones especiales adoptadas para prestar apoyo a países que hubiesen obtenido resultados relativamente malos, a fin de mejorar el marco normativo e institucional general y sectorial con miras a la reducción de la pobreza rural (en respuesta a oportunidades claramente definidas, como son, por ejemplo, las situaciones posteriores a conflictos, para las que la AIF prevé también asignaciones especiales). 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.

**Gráfico 3: Traducción de las asignaciones de recursos a los países en el ciclo de programación trienal**



\* Estrategia de reducción de la pobreza.

<sup>7</sup> El grueso de los compromisos del FIDA consiste en préstamos individuales a proyectos. Puede que no todos los países acepten un préstamo del Fondo vinculado a un proyecto, particularmente si se trata de países que no tienen derecho a préstamos en condiciones 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 sostener la preparación y la supervisión de proyectos para todos los Miembros que reúnen las condiciones para obtenerlos en un determinado período trienal. 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* para su asignación.

32. Uno de los procesos cruciales, además de definir, medir y ponderar los resultados, es deducir valores monetarios de esos coeficientes de ponderación. El objetivo principal 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 FAdD y en la AIF, consistiría en determinar la puntuación total de cada uno de los países pertinentes (obtenida a partir de las puntuaciones de las necesidades y los resultados). Para un período trienal dado, las asignaciones a los países se calcularían dividiendo los recursos que según los cálculos estarían disponibles en un trienio determinado entre los países incluidos en el programa trienal conforme a su puntuación relativa.

33. En el cuadro que figura a continuación se presenta una de las múltiples formas posibles de calcular las asignaciones según estas indicaciones. El uso de distintas metodologías para escalonar y agregar puede tener consecuencias considerables en los cálculos. Así pues, este cuadro se incluye únicamente a título ilustrativo y no representa la recomendación de la Secretaría. Como se ha indicado, a fin de cuentas y a efectos operativos, esta metodología podría plasmarse en bandas de cifras-objetivo para los países en un determinado período de programación.

**Cuadro: Asignación hipotética de recursos a los países en el programa trienal de una División**

| País                                      | Índice de necesidades | Resultados generales | Resultados sectoriales | Resultados de la cartera | Puntuación agregada de los resultados | Coefficiente de ponderación de la asignación | Valor del punto de asignación (en USD) | Asignación trienal (en millones de USD) |
|---|-----------------------|----------------------|------------------------|--------------------------|---------------------------------------|--|--|---|
| A   | 2                     | 0,75                 | 1                      | 1,25                     | 0,9                                   | 1,9  | 16,5                                   | 31,0                                    |
| B   | 3                     | 1                    | 0,75                   | 0,75                     | 0,6                                   | 1,7  | 16,5                                   | 27,9                                    |
| C   | 2,5                   | 1                    | 0,5                    | 0,75                     | 0,4                                   | 0,9  | 16,5                                   | 15,5                                    |
| D   | 2                     | 1                    | 1,25                   | 1,25                     | 1,6                                   | 3,1  | 16,5                                   | 51,7                                    |
| E   | 1                     | 0,5                  | 0,5                    | 1                        | 0,3                                   | 0,3  | 16,5                                   | 4,1                                     |
| F   | 1                     | 0,5                  | 1,5                    | 1                        | 0,8                                   | 0,8  | 16,5                                   | 12,4                                    |
| G   | 1,5                   | 1                    | 0,75                   | 0,75                     | 0,6                                   | 0,8  | 16,5                                   | 13,9                                    |
| H   | 1                     | 0,75                 | 0,75                   | 1                        | 0,6                                   | 0,6  | 16,5                                   | 9,3                                     |
| I   | 2                     | 0,5                  | 0,5                    | 0,75                     | 0,2                                   | 0,4  | 16,5                                   | 6,2                                     |
| J   | 1                     | 1                    | 1                      | 1                        | 1,0                                   | 1,0  | 16,5                                   | 16,5                                    |
| K   | 1                     | 1                    | 0,75                   | 1,25                     | 0,9                                   | 0,9  | 16,5                                   | 15,5                                    |
| L   | 1                     | 1                    | 0,5                    | 0,75                     | 0,4                                   | 0,4  | 16,5                                   | 6,2                                     |
| M   | 1                     | 1                    | 0,75                   | 0,75                     | 0,6                                   | 0,6  | 16,5                                   | 9,3                                     |
| N   | 1,5                   | 0,5                  | 0,5                    | 0,5                      | 0,1                                   | 0,2  | 16,5                                   | 3,1                                     |
| O   | 2                     | 1                    | 0,75                   | 0,75                     | 0,6                                   | 1,1  | 16,5                                   | 18,6                                    |
| P   | 1                     | 1                    | 0,75                   | 1,25                     | 0,9                                   | 0,9  | 16,5                                   | 15,5                                    |
| Q   | 1,5                   | 1                    | 0,75                   | 1,25                     | 0,9                                   | 1,4  | 16,5                                   | 23,2                                    |
| Puntuaciones totales                      |                       |                      |                        |                          |                                       | 16,9   |  |   |
| Disponibilidad de recursos para préstamos |                       |                      |                        |                          | 280                                   |  |  |   |

*Nota:* El nivel de los recursos para préstamos de que dispone una división regional se calcula *a priori* (sobre la base del porcentaje que corresponde a cada región del total calculado de recursos disponibles para préstamos); el índice agregado de los resultados del país se calcula multiplicando los índices de resultados generales, sectoriales y 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 índice de necesidades se ha obtenido aplicando unos límites máximos y mínimos; los coeficientes de ponderación de las asignaciones se calculan multiplicando el índice de necesidades por la puntuación agregada de los resultados; el valor en USD del punto de asignación se calcula dividiendo el total de recursos disponibles para préstamos por el total de las puntuaciones del índice acumulativo del país.



34. El funcionamiento de este sistema estaría estrechamente vinculado a la presentación de un programa trienal de préstamos eslabonado e 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.

## VI. PRÓXIMAS MEDIDAS

35. El FIDA propone elaborar y poner en práctica un sistema transparente y *ex ante* de asignación de recursos basado en los resultados con arreglo a los principios expuestos más arriba.

36. Para ello será necesario:

- a los fines de la evaluación sectorial, la elaboración de un cuadro de evaluación de los 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 competente 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 competente para hacerlo;
- la adaptación de las evaluaciones de las políticas e instituciones y las escalas de clasificación de los resultados por quintiles a fin de utilizarlas como base para 'puntuar' el marco normativo e institucional general que repercute en la reducción de la pobreza;
- la elaboración de un sistema viable de evaluación de los resultados relativos al marco normativo e institucional general que repercute en la reducción de la pobreza en los países prestatarios no incluidos en el sistema de evaluación de las políticas e instituciones nacionales ni en la escala de clasificación por quintiles de los resultados adoptados por la AIF;
- la elaboración de un conjunto de 'coeficientes de ponderación' comparables en términos generales para cada una de las mediciones agregadas de resultados, que reflejen su importancia relativa para lograr un impacto en el campo 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 índice de necesidades de los países sencillo y transparente, con inclusión de límites mínimos y máximos;
- la elaboración de un procedimiento transparente y sencillo para traducir en valores monetarios el sistema de 'puntos' de un país con miras a determinar las asignaciones (conforme a la definición anterior);
- la elaboración de un conjunto de condiciones de variabilidad (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 (en consulta con los países interesados) y la clasificación;
- la elaboración de una modalidad de presentación de programas trienales de préstamos eslabonados que reflejen y respeten todo lo anterior; y
- un examen general y una movilización de recursos humanos y financieros necesarios para respaldar la implantación y el funcionamiento habitual del sistema.



37. El desarrollo y aplicación de este sistema debe contar con la participación de los Estados Miembros del FIDA tanto en la formulación inicial como, en particular, en las evaluaciones por países (que deben comportar un diálogo entre el FIDA y los Estados Miembros pertinentes). El objetivo consiste en lograr un sistema convenido por los Estados Miembros del FIDA que genere evaluaciones concordadas entre el FIDA y el Estado Miembro correspondiente, y que sea transparente para todos los Estados Miembros.

38. Los detalles del funcionamiento del sistema se elaborarán en consulta con los Estados Miembros. Se formará un grupo oficioso presidido por el Vicepresidente del FIDA e integrado por tres candidatos de cada Lista, designados por los Coordinadores de las Listas respectivas, a fin de examinar el ulterior desarrollo de esta propuesta. En consulta con el grupo oficioso, el FIDA presentará un conjunto de propuestas más detalladas con ocasión de un seminario que se celebraría paralelamente al período de sesiones del Consejo de Gobernadores en el 25° Aniversario del FIDA, que tendrá lugar en febrero de 2003. Sobre la base de los debates de ese seminario y de las aportaciones del grupo oficioso, el FIDA preparará una propuesta revisada y ampliada que presentará a un seminario oficioso de la Junta Ejecutiva en abril de 2003. Posteriormente a dicho seminario, el FIDA, también en consulta con el grupo oficioso, revisará y ampliará una vez más sus propuestas, que se presentarán a la aprobación de la Junta Ejecutiva en su 79° período de sesiones, en septiembre de 2003. Durante el próximo año, que será de transición, se emprenderán las evaluaciones por países de manera que sea posible una plena integración del PBAS en el programa de labores que la Junta Ejecutiva examinará en 2004.