

Signatura: EB 2014/112/R.6/Add.1
Tema: 6
Fecha: 5 de septiembre de 2014
Distribución: Pública
Original: Inglés

S



Invertir en la población rural

Observaciones de la IOE sobre la selectividad de los países y los temas: cuestiones y opciones

Nota para los representantes en la Junta Ejecutiva

Funcionarios de contacto:

Preguntas técnicas:

Kees Tuinenburg

Oficial Encargado
Oficina de Evaluación Independiente del FIDA
Tel.: (+39) 06 5459 2274
Correo electrónico: k.tuinenburg@ifad.org

Ashwani Muthoo

Director Adjunto
Tel.: (+39) 06 5459 2053
Correo electrónico: a.muthoo@ifad.org

Envío de documentación:

Deirdre McGrenra

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

Junta Ejecutiva — 112º período de sesiones
Roma, 17 y 18 de septiembre de 2014

Para **examen**

Observaciones de la IOE sobre la selectividad de los países y los temas: cuestiones y opciones

I. Antecedentes

1. De conformidad con la Política de evaluación del FIDA, y a petición del Comité de Evaluación en su 84º período de sesiones, celebrado en julio de 2014, la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA (IOE) expone por este medio sus observaciones sobre el documento "Selectividad de los países y los temas: cuestiones y opciones".
2. La IOE acoge favorablemente el documento, en el que se abordan cuestiones trascendentales en relación con la selectividad de los países y los temas. Estas cuestiones se analizaron pormenorizadamente en el contexto de la evaluación a nivel institucional de la eficiencia institucional del FIDA y la eficiencia de las operaciones financiadas por el FIDA (CLEE)¹, concluida en 2013. La IOE celebra que la dirección esté haciendo todo lo posible para dar curso a las principales recomendaciones de la CLEE.
3. En la CLEE se puso de relieve que se reconocía al FIDA como una institución muy sensible a las necesidades de las personas pobres de las zonas rurales y los gobiernos receptores. Se trata de una característica que distingue al FIDA y que es coherente con su mandato y con su enfoque general del desarrollo. Por lo que se refiere a la cuestión de la selectividad, en la CLEE se hizo alusión a que el FIDA estaba abarcando más de la cuenta, entre otras cosas, especialmente si se consideraba que sus prioridades respecto a la asociación con el sector privado, la profundización de la participación en el diálogo sobre políticas a nivel de los países y la ampliación de escala del impacto estaban en constante evolución. En la evaluación se indicaba que la selectividad de los países constituía uno de los medios para mejorar la eficiencia institucional y operacional; asimismo, se recomendaba aplicar una mayor selectividad temática a fin de mejorar la eficiencia y la eficacia en los proyectos y los programas en los países, y establecer asociaciones fructíferas con una división más explícita del trabajo que permitiera al FIDA generar el volumen decisivo de conocimientos especializados que era necesario en las esferas de mayor importancia para los clientes.

II. Selectividad de los países

4. En la CLEE se advirtió que la eficiencia institucional del FIDA estaba limitada por una serie de factores, como por ejemplo el enfoque general de selectividad de los países de su programa de préstamos, aunque en la evaluación también se admitió que la estrategia en los países y el ciclo de proyectos del FIDA entrañaban costos fijos inevitables.
5. En materia de eficiencia institucional debería, en consecuencia, abogarse por una mayor selectividad de los países y por la utilización de mecanismos de ejecución alternativos en las operaciones del FIDA, a fin de ayudar, de una forma eficaz en función de los costos, a los países que reciben asignaciones reducidas con arreglo al sistema de asignación de recursos basado en los resultados (PBAS) o cuya población rural pobre es relativamente pequeña. Además de la CLEE, cabe mencionar que hay casos en que la población rural pobre de un país es muy reducida y obtiene sus medios de vida de la agricultura en pequeña escala y actividades conexas, lo que también ha despertado una inquietud similar en otras evaluaciones recientes de la IOE. Mantener una relación crediticia con estos países que tenga razón de ser contribuye a la eficiencia institucional del FIDA.

¹ Véase <https://webapps.ifad.org/members/eb/108/docs/spanish/EB-2013-108-R-3.pdf>.

6. En los últimos años, la dirección del FIDA ha tomado varias medidas para mejorar la eficiencia institucional y operacional. No obstante, la dirección subraya, tanto en su respuesta a la CLEE como en el documento sobre la selectividad de los países y los temas, que la selectividad de los países estaría reñida con su mandato de prestar apoyo a las personas pobres de las zonas rurales de todo el mundo. Debe señalarse que el FIDA podría prestar apoyo a un mayor número de países si empleara mecanismos de ejecución alternativos, como asociaciones en las que los donantes tomaran la iniciativa, sin que ello acarreará altos costos de preparación y supervisión de proyectos.
7. El documento sometido a la consideración de la Junta trata de abordar esta cuestión al explicar el proceso que afronta el Departamento de Administración de Programas (PMD) al comienzo de cada período de reposición para seleccionar los Estados miembros que se incluirán en el programa de préstamos y donaciones. Esta decisión se basa principalmente en los programas sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP) que ya tienen el visto bueno o se encuentran en tramitación. En el documento se señala que: "Basándose en las iniciativas ya emprendidas y la experiencia adquirida, la dirección del FIDA considera que es del todo posible gestionar en el futuro el número actual de países incluidos en el programa de préstamos y donaciones (99), incluidas las reducciones adicionales por razones de gestión operacional, cuando sean necesarias. De acuerdo con la recomendación formulada en la CLEE relativa a una mayor selectividad de los países, la dirección del FIDA estaría dispuesta a tener en cuenta la posibilidad de ajustar dicho número a un máximo de 90 países en los futuros períodos de reposición".
8. La IOE ha tomado nota de los alentadores esfuerzos de la dirección durante los últimos 10 años, aproximadamente, para diseñar menos programas pero más amplios, incluida su propuesta de ajustar el número de países de 99 a un máximo de 90 (y posiblemente menos) en los futuros períodos de reposición.
9. No obstante, de esta forma no se da una respuesta completa a la preocupación planteada en la CLEE. La recomendación de la CLEE con relación a una mayor selectividad de los países (para mejorar la eficiencia) está motivada no solo por el número de Estados miembros en desarrollo en los que trabaja el FIDA, sino también por el tamaño reducido de programas u operaciones específicos en determinados países que reciben pequeñas asignaciones financieras. En consecuencia, un número máximo de países, *per se*, no sirve de garantía en relación con el tamaño de programas u operaciones específicos.
10. El documento se mejoraría si se arrojara más luz sobre los fundamentos para la inclusión y exclusión de países específicos, al margen de que la decisión esté vinculada a los COSOP ya aprobados o en proceso de aprobación. De ser posible, debería hacerse mediante un marco definido para la selección de países. Serían de utilidad unos criterios más claros —con la eficiencia institucional como parámetro central— para determinar los países que se incluirán en el programa de préstamos y donaciones al comienzo de cada período de reposición, junto con las consideraciones sobre la proporción de población rural pobre y la existencia de un COSOP aprobado o previsto. De esta forma se facilitaría la definición del número de países que se abarcará en general, se mejoraría la transparencia del proceso de selección y se podría asignar prioridad a determinados países dentro de las regiones y en todo el mundo.
11. En el documento se argumenta que "al reducir el número de países seleccionados en el programa de préstamos y donaciones, se reduce efectivamente la demanda de los Estados miembros y, dependiendo de las condiciones de los préstamos aplicadas, se reduce también el nivel de reflujos de los préstamos". De hecho, en función de las condiciones de los préstamos aplicadas, el nivel de reflujos de los préstamos también podría aumentar.

12. Por último, la IOE quiere reiterar otro mensaje de la CLEE: aunque la respuesta del PBAS al problema de la pobreza sea suficiente, podría mejorarse su alineación con el programa de ampliación de escala del Fondo. En particular, sería razonable esperar que los países de ingresos medios sufragaran una mayor parte de los costos, lo que permitiría aumentar el tamaño del programa de préstamos y donaciones en general y la cantidad de recursos disponibles para los países más pobres. Esta reflexión podría desarrollarse en el marco sugerido anteriormente.

III. Selectividad de los temas

13. En la CLEE se concluyó que la diversidad de la clientela del FIDA y el carácter orientado a la demanda de su asistencia han conllevado que las operaciones del FIDA abarquen una amplia gama de subsectores y temas. El FIDA trabaja en numerosas esferas temáticas, además de realizar un seguimiento de 64 categorías de resultados y elaborar informes al respecto, en algunas de ellas con escaso apoyo. En la CLEE se concluyó que esta amplia cobertura temática obstaculizaba el desarrollo de conocimientos especializados suficientes a nivel interno y la generación de un volumen decisivo de competencias técnicas en las esferas conexas, lo que, a su vez, estaba poniendo freno a la excelencia y la eficiencia operacionales.
14. Cabe elogiar numerosos aspectos del enfoque del FIDA, que parte desde la base y se centra en los clientes, y se han desplegado esfuerzos desde el año pasado para reforzar los conocimientos técnicos especializados del Fondo y mejorar las asociaciones con organizaciones que poseen conocimientos técnicos complementarios (p. ej. con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO] en la esfera de la creación de capacidad en países frágiles y de bajos ingresos).
15. Sin embargo, dados su tamaño y capacidad, el FIDA no puede confiar en abordar todos los problemas del conjunto de sus clientes. Desde un punto de vista práctico, debe haber un equilibrio entre su capacidad de defender los intereses de los clientes y la obligación de prestar apoyo de alta calidad de una forma eficiente y eficaz en consonancia con su propio mandato. En un examen de la financiación de la cartera del FIDA² durante el período 2011-2013 se muestra que, de las 14 esferas temáticas (o sectores),³ dos de ellas (pesca y desarrollo humano) tienen asignaciones muy bajas: USD 6,5 millones y USD 13,7 millones, respectivamente, de un total de USD 2 000 millones, aproximadamente; asimismo, de las 64 categorías de resultados, en 37 de ellas las asignaciones fueron inferiores a USD 10 millones durante dos años y 17 de ellas no recibieron ninguna asignación.⁴ Según la conclusión a la que se llegó en la CLEE, los numerosos sectores y categorías de resultados deben reducirse para facilitar la consolidación de los resultados en la pobreza rural, incluida una mejor eficiencia.
16. En el documento se señala que el FIDA ha asignado personal de la División de Asesoramiento Técnico y Políticas (PTA) a los distintos temas. En el examen de la IOE sobre la dotación de personal de la PTA se menciona que se ha aumentado la capacidad de asesoramiento técnico, conforme a lo recomendado en la CLEE. No obstante, dicha dotación es escasa en agronomía; financiación rural; instituciones rurales; género, empoderamiento e inclusión social; mercados rurales y fomento

² Véase el anexo III del Examen anual de los resultados de la cartera 2012-2013, elaborado por el PMD en noviembre de 2013.

³ La cartera del FIDA se clasifica en 14 sectores: producción agrícola; desarrollo impulsado por la comunidad; pesca; desarrollo humano; riego; ganadería y pastizales; infraestructura de los mercados y conexas; gestión de los recursos naturales; apoyo normativo e institucional; investigación, extensión y capacitación; servicios financieros rurales; pequeñas empresas y microempresas; gestión, y otros (mitigación de desastres, gestión después de situaciones de crisis, cultura y patrimonio, etc.). Estos 14 sectores se dividen en 64 categorías de resultados.

⁴ Cabe aclarar que el Marco Estratégico del FIDA abarca ocho esferas de orientación temática, como figura en el párrafo 11 del documento sobre selectividad. Estas ocho esferas conforman el marco general para los 14 sectores en los que el FIDA financia operaciones.

empresarial; nutrición; gestión e infraestructura del agua; seguridad alimentaria, y nutrición. Además, solo hay un asesor para cada una de las siguientes esferas: organizaciones de productores; tenencia de la tierra; pueblos indígenas y tribales; sistemas de producción agrícola y ganadería; jóvenes; economía, y remesas.

17. Asimismo, el problema de la amplia cobertura temática queda patente en operaciones específicas financiadas por el FIDA y en el ámbito de los programas en los países. En varias evaluaciones de la IOE ha despertado preocupación la complejidad de los proyectos derivada de la inclusión de numerosos temas y componentes, y la forma en que esto puede repercutir negativamente en los resultados y la eficiencia de los proyectos. Una mayor selectividad de los temas también respaldaría un viraje hacia proyectos más sencillos y más focalizados.
18. Al sugerir una mayor selectividad de los temas, la IOE no pretende negar la importancia de ninguna categoría de resultados en particular de un contexto nacional específico; al contrario, considera que mejorar la distribución de las responsabilidades con otros asociados es una medida que permite al FIDA generar un volumen decisivo de conocimientos especializados en las esferas más importantes para la clientela del Fondo en su conjunto. Como se señalaba en la CLEE, en un posible marco para adoptar estas decisiones se tendrían en consideración factores como los resultados de las evaluaciones anteriores, la posible función en el futuro, la demanda entre la clientela del FIDA, la actual combinación de competencias en el FIDA y la existencia de otros asociados especializados en distintas esferas.

IV. Conclusión

19. En conclusión, la IOE recomienda que el FIDA defina un marco claro para la selectividad de los países según los principios analizados anteriormente (párrafo 10). El FIDA también debe procurar una mayor selectividad de los temas en los proyectos y los programas en los países y, al mismo tiempo, continuar generando un volumen decisivo de conocimientos especializados en las esferas temáticas seleccionadas.