

Signatura: EB 2015/114/R.4/Add.1
Tema: 4 b)
Fecha: 12 de marzo de 2015
Distribución: Pública
Original Inglés

S



Invertir en la población rural

Respuesta de la dirección del FIDA a la evaluación a nivel institucional sobre la actuación del FIDA en situaciones y Estados frágiles y afectados por conflictos

Nota para los representantes en la Junta Ejecutiva

Funcionarios de contacto:

Preguntas técnicas:

Brian Baldwin
Asesor Superior de Operaciones
Tel.: (+39) 06 5459 2377
Correo electrónico: b.baldwin@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 — 114º período de sesiones
Roma, 22 y 23 de abril de 2015

Para examen

Índice

A. Introducción	1
B. Políticas y estrategias	1
C. Diseño de proyectos y programas	2
D. Ejecución de proyectos y programas	3
E. Medición de los resultados	4
F. Calificación de los proyectos y presentación de pruebas	5
G. Perspectivas futuras	6

Respuesta de la dirección del FIDA a la evaluación a nivel institucional sobre la actuación del FIDA en situaciones y Estados frágiles y afectados por conflictos

A. Introducción

1. La dirección del FIDA acoge con satisfacción la oportunidad de ofrecer su respuesta al informe final de la evaluación a nivel institucional sobre la actuación del Fondo en situaciones y Estados frágiles y afectados por conflictos (EC 2015/87/W.P.3) conforme a lo dispuesto en la Política de evaluación del FIDA. La dirección quisiera agradecer a la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA (IOE) la oportunidad que le ha ofrecido de formular observaciones durante el curso de la evaluación.

B. Políticas y estrategias

2. El enfoque que utiliza actualmente el FIDA para definir los Estados frágiles reconoce que existen países frágiles, así como zonas y situaciones de fragilidad dentro de países no frágiles. La clasificación actual comprende países que han sido clasificados como tal tanto por las instituciones financieras internacionales (IFI) asociadas como por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). El uso de esta lista permite evitar las limitaciones de utilizar la clasificación armonizada y basada en puntuaciones que deriva de la evaluación de las políticas e instituciones nacionales (CPIA) realizada por el Banco Mundial, ya que esta excluye a los países de ingresos medios y no toma en cuenta la fragilidad a nivel subnacional. Además, contrariamente a lo que se indica en el informe, la clasificación que utiliza en estos momentos el FIDA no lo vincula al marco de políticas y recursos de la Asociación Internacional de Fomento (AIF). El FIDA utiliza la definición de la AIF de países en situaciones posteriores a conflictos solamente en el contexto de la posible asignación de recursos adicionales.
3. En la evaluación se ha hecho un énfasis excesivo en la necesidad de utilizar un enfoque diferenciado para los Estados frágiles. Los proyectos financiados por el FIDA generalmente se ejecutan en zonas alejadas donde habitan comunidades marginadas. En esas zonas, las condiciones en que se llevan a cabo las operaciones se asemejan a las situaciones de fragilidad, ya que las instituciones y la gestión pública son débiles y el desarrollo humano es insuficiente. Dado que el FIDA trabaja en "condiciones de fragilidad" dentro de los países, independientemente de que se clasifiquen como Estados frágiles o no, la clasificación de parte de la cartera como "Estados frágiles" podría inducir a error. Quizá sería más adecuado reconocer los diferentes tipos de situaciones en función de la preocupación principal, que podría ser el conflicto, la situación posterior al conflicto, la capacidad institucional o la gestión pública, en lugar de tratar de establecer categorías o estrategias por medio de clasificaciones (países de ingresos medios, de ingresos bajos, de ingresos medios altos, de ingresos medios bajos, frágiles, etc.). En lugar de concluir en el informe que el FIDA no deja de adaptarse a cada contexto, debería reconocerse y evaluarse el modo en que se toma en cuenta el contexto concreto en los distintos países o las zonas de los proyectos, y no segrega a los países simplemente en función de criterios globales.
4. En ese sentido, el FIDA no necesita un modelo o marco distinto ni recursos adicionales considerables para los Estados frágiles, lo cual, de hecho, podría desviar la atención de las condiciones complejas de fragilidad en Estados no frágiles que requieren esfuerzos similares. El Fondo ha venido aplicando bastante sistemáticamente el concepto de fragilidad a las "situaciones" más que a los "Estados", y en cierta medida eso ha conducido a la incorporación generalizada del concepto de fragilidad en la cartera de proyectos.

5. Se señala que “la fragilidad y los conflictos tienen causas de fondo comunes y se alimentan mutuamente”, pero se necesita un análisis más profundo que este, ya que, en términos prácticos, el contexto de la actuación del FIDA es drásticamente diferente en las situaciones de fragilidad donde no hay un conflicto activo y en aquellas donde sí lo hay. En las recomendaciones se debería evitar sugerir medidas que combinan fragilidad y conflicto y no reconocen adecuadamente los distintos enfoques que requiere cada circunstancia.
6. La dirección reconsiderará la idoneidad de la clasificación utilizada actualmente y estudiará alternativas, si fuera necesario, en el contexto de la formulación de la estrategia relativa a la labor del FIDA en los países en situación de fragilidad que se presentará a la Junta Ejecutiva en abril de 2016, como parte de los compromisos para el proceso de la Décima Reposición de los Recursos (FIDA10). La estrategia también comprenderá los principios de actuación apropiados que correspondan en las situaciones subnacionales y los Estados frágiles y afectados por conflictos.
7. La dirección aprecia el reconocimiento que se hace en la evaluación de que en muchos países el análisis centrado en la pobreza que se lleva a cabo en la actualidad como parte de los programas sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP) es suficiente. En cuanto a la recomendación de actualizar esta información con mayor frecuencia, aparte del análisis de la situación o el contexto realizado durante la preparación de los COSOP y los proyectos, si bien en principio la dirección está de acuerdo, la realización de dicho análisis tendría implicaciones presupuestarias que deben tenerse en cuenta. Asimismo, la dirección desearía destacar que no corresponde a los COSOP asignar presupuestos para objetivos específicos; ese tipo de análisis es más adecuado en la etapa de diseño de los programas.
8. Con respecto a la inclusión de notas conceptuales de los proyectos en los COSOP para la aprobación simultánea por parte del Comité de Estrategia Operacional y Orientación en materia de Políticas (OSC), este procedimiento se introdujo a fin de contribuir a la eficiencia del proceso de examen interno de los proyectos. Además, esos proyectos representan la materialización de las oportunidades para la colaboración entre los gobiernos y el FIDA que se establecen en los propios COSOP, en el momento en que estos se formulan. Esto no excluye la posibilidad de que se formulen otros conceptos si la situación en el país cambia.

C. Diseño de proyectos y programas

9. La dirección concuerda con la IOE en que el cometido del FIDA no es resolver la fragilidad y los conflictos y que “en el diseño de los programas se debe establecer dónde puede intervenir el FIDA y dónde no”. No obstante, en la mayor parte de los casos, las políticas y las prioridades nacionales son las que determinan en qué comunidades y provincias se trabaja dentro de un país, y los gobiernos centrales a menudo piden específicamente que se intervenga en determinadas zonas (lo que también hacen frecuentemente con otros socios internacionales en el desarrollo). El FIDA debe mantener este modelo de actuación ante las necesidades de los prestatarios en consonancia con la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo y los principios de Busan,¹ de más reciente aprobación, y en pos de lograr un mayor sentido de apropiación nacional de los programas de desarrollo. Toda decisión unilateral durante la etapa de diseño de los programas sobre si intervenir o no en una determinada región iría en contra de estos importantes principios.
10. De igual modo, si bien la dirección concuerda en que es necesario abordar los factores causantes de la fragilidad y los conflictos que, como ya se ha mencionado, a menudo se relacionan con el acceso a los recursos naturales y su utilización (especialmente las tierras), esta es una decisión que en última instancia

¹ Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo, sección sobre “Principios compartidos para lograr metas comunes”. Busan, Corea, 2011.

corresponde a los gobiernos asociados, que son quienes determinan la orientación temática de las intervenciones del FIDA. El Fondo puede seguir procurando realizar intervenciones que aborden las causas de fondo de la fragilidad, y continuará haciéndolo, pero las decisiones relativas a dónde trabajar en cada país, con quién asociarse y en qué esferas temáticas intervenir dependen de los gobiernos asociados. Se seguirá colaborando con las comunidades locales, las organizaciones de agricultores, las organizaciones y grupos de mujeres y los gobiernos locales, donde nuestra ventaja comparativa ha quedado demostrada. Cuando se detecte algún tipo de riesgo, este se seguirá tratando de abordar al diseñar el programa y se incluirá en los planes de gestión de riesgos de la división en cuestión. Asimismo, gran parte de las situaciones de fragilidad se generan en las zonas rurales, debido a la desigualdad entre los medios rurales y los urbanos, el desempleo juvenil en las zonas rurales, la pobreza, la erosión de la cohesión social de las comunidades, la polarización de las sociedades, etc., y esas cuestiones ya se toman en cuenta en el modelo operativo del Fondo. Estos enfoques son similares a la forma en que actúa el FIDA en los Estados no frágiles y constituyen la base de su modelo operativo. Así pues, a fin de ajustarse a la estrategia, los programas y las necesidades de los países, el FIDA toma en cuenta los factores causantes de los conflictos y la fragilidad.

11. Los niveles de financiación para los programas se establecen en función del sistema de asignación de recursos basado en los resultados (PBAS), y se aplica el enfoque de la AIF de ofrecer financiación adicional. El porcentaje de incremento es proporcional a la puntuación de los resultados del país en situación posterior a un conflicto, calculada por la AIF.² El FIDA ha seguido los 17 cambios más recientes de la AIF a este respecto y, contrariamente a lo que indica el informe de la IOE, sigue ofreciendo financiación adicional (lo que implica el reconocimiento de que los parámetros de resultados de los Estados en situaciones posteriores a conflictos son peores y, al mismo tiempo, las necesidades de estos países respecto de otros son, en muchos casos, mayores). No obstante, la financiación adicional por encima de las asignaciones con arreglo al PBAS sigue dependiendo de las necesidades y la capacidad de absorción.

D. Ejecución de proyectos y programas

12. La dirección acepta la recomendación de procurar ampliar las asociaciones estratégicas con las IFI y los organismos multilaterales allí donde existan complementariedades que puedan aprovecharse para lograr un mayor impacto en la pobreza. Con respecto a los incentivos para que el personal trabaje en los Estados frágiles, puede estudiarse dicha posibilidad, en estrecha consulta con la División de Recursos Humanos, en el contexto de la estrategia que se elaborará próximamente. La dirección está al corriente de los incentivos para las perspectivas de carrera establecidos por el Banco Mundial para el personal que trabaja en los Estados frágiles y afectados por conflictos, y el impacto positivo que han tenido en la eficacia de las operaciones. Sin embargo, este tipo de incentivos tiene consecuencias en el presupuesto, y la dirección analizará las posibilidades sobre la base de su propia disponibilidad presupuestaria. Dichos incentivos serían aplicables a todos los funcionarios destacados sobre el terreno.
13. Por lo que se refiere a la asignación del gasto regional para el apoyo a la ejecución, dicho gasto es administrado por los directores de las distintas divisiones en función del análisis interno con los gerentes de programas en los países (GPP) y ya se asigna sobre la base de las necesidades nacionales. La dirección desearía subrayar que la supervisión y el apoyo a la ejecución dependen de las necesidades, según lo que determinen las divisiones regionales en sus planes de supervisión y que no se trata de asignaciones "predeterminadas". Las directrices presupuestarias del FIDA hacen hincapié en el "enfoque basado en los resultados", y las divisiones están

² Documentos EB 2003/79/C.R.P.3 y EB 2005/85/R.3.

facultadas para realizar los cambios que sean necesarios y plantear a la dirección pedidos concretos de financiación adicional según las circunstancias de cada caso. Esto caracteriza a las iniciativas específicas del Fondo para cada país, donde se utiliza una combinación de personal propio (oficiales de los programas en los países y la Sede), consultores locales y otros interesados directos, como por ejemplo, la sociedad civil. En el caso de los Estados frágiles, el énfasis se pone en la conciencia de los riesgos y su gestión, y no en la aplicación de un enfoque único para todas las situaciones o la asignación de más recursos a la fragilidad “en sí misma”.

14. En la Estrategia del FIDA de presencia en los países (2014-2015)³ se establecieron los procedimientos y criterios para las oficinas en los países y se incluyó el criterio de “fragilidad de los Estados” y conflicto. La dirección considera que la estrategia sigue siendo válida para todos los Estados miembros y no cree que sea necesario establecer nuevas prioridades en cuanto a los países afectados por una situación de fragilidad y conflicto. En este sentido, seguirá informando anualmente a la Junta Ejecutiva sobre la aplicación de la estrategia, conforme a lo convenido.

E. Medición de los resultados

15. Planificación y dotación de recursos. La dirección no está de acuerdo con la afirmación de que el FIDA aplica “un enfoque único a todas las situaciones” para el proceso de seguimiento y evaluación (SyE), pero reconoce que dicho proceso se aplica de forma genérica a toda la cartera de proyectos y que además depende de la capacidad local y los procesos nacionales. Con todo, en un contexto en el que el FIDA/el Departamento de Administración de Programas (PMD) disponen de presupuestos ajustados o cada vez más reducidos, en los últimos años el FIDA ha mostrado una agilidad y flexibilidad cada vez mayores para responder a las necesidades de SyE, por ejemplo, con la elaboración de directrices o manuales o impartiendo orientaciones en esta materia al FIDA. Esto incluye la actualización de los manuales relativos a los productos y los efectos directos, el fortalecimiento de las directrices relativas al impacto y los esfuerzos realizados para llevar a cabo estudios de referencia y del impacto final de los proyectos. Con respecto a un diseño de evaluación más selectivo, se trata de un proceso en curso de elaboración. La División de Estadísticas y Estudios para el Desarrollo está seleccionando una submuestra de proyectos para realizar evaluaciones en profundidad que comprendan tanto la representatividad (mediante un muestreo aleatorio) como el aprendizaje (mediante un muestreo intencional). En general, la dirección continuará siendo selectiva con las evaluaciones en profundidad (en relación con la sugerencia de establecer diseños de evaluación más selectivos en el párrafo 227).⁴
16. Marco de medición de los resultados (MMR) del FIDA e indicadores de los efectos directos relacionados con la fragilidad. La evaluación señala que hay una importante insuficiencia en la medición y los indicadores del empoderamiento de la mujer y que es necesario establecer formas de medición en esta esfera. Esta afirmación no es exacta y no refleja las importantes iniciativas que ya se han puesto en marcha para medir la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer. Los indicadores y las evaluaciones sobre el empoderamiento de la mujer forman parte de los instrumentos de medición de los resultados del FIDA en todas las etapas del ciclo de los proyectos: aquí se incluye la evaluación en la etapa de diseño mediante el proceso de mejora y garantía de la calidad, la evaluación durante la ejecución por medio de informes sobre la situación de los proyectos (que contienen criterios específicos para las cuestiones de género, con instrucciones detalladas para la evaluación), los informes del sistema de gestión de los resultados y el impacto (RIMS) (donde todos los resultados a nivel de los beneficiarios se desglosan por

³ Documento EB 2013/110/R.5.

⁴ Este es un criterio que la IOE también debería considerar: los países o los proyectos deberían seleccionarse para la realización de evaluaciones en profundidad o evaluaciones de programas con criterios claros que contribuyan a un mayor aprendizaje y a la mejora del diseño de los programas. Dichos criterios, y los beneficios que se prevé derivarán de las evaluaciones seleccionadas, deberían comunicarse a la dirección antes del inicio de las evaluaciones.

sexo), y la evaluación final (donde se examinan los informes finales de los proyectos [IFP] y los resultados de estos en materia de género se califican como categoría aparte). Los resultados de estas evaluaciones se presentan periódicamente a la Junta.

17. En lo concerniente al seguimiento del empoderamiento y el impacto en las instituciones, las mediciones forman parte del indicador compuesto del impacto en la pobreza en el MMR para la FIDA9 y el MMR para la FIDA10 que recientemente ha aprobado el Consejo de Gobernadores. Hace años que forman parte del análisis a nivel de los efectos directos en el ámbito de la autoevaluación que realiza el PMD en el contexto del proceso de examen de la cartera de proyectos, tanto para los países frágiles como no frágiles, donde el PMD examina y califica los resultados de los proyectos finalizados en relación con el empoderamiento humano y el capital social, así como el impacto en las instituciones y políticas. Los resultados del análisis se consignan en el Examen anual de los resultados de la cartera y en el Informe sobre la eficacia del FIDA en términos de desarrollo (RIDE) que se presentan a la Junta Ejecutiva. Según el análisis más reciente, incluido en el RIDE de 2013-2014, el 89 % de todos los proyectos completados en el período 2011-2013 obtuvieron resultados satisfactorios (puntuación de 4 a 6) en cuanto al empoderamiento humano y el capital social, y el 92 % obtuvieron resultados satisfactorios en relación con las instituciones y las políticas.

F. Calificación de los proyectos y presentación de pruebas

18. Según la evaluación, la calidad de la información es insuficiente para respaldar las calificaciones de los resultados de los proyectos. Es importante tener presente que en el contexto del FIDA, tanto el PMD como la IOE actualmente basan sus evaluaciones de proyectos en el mismo tipo de datos empleados en la mayoría de las evaluaciones de proyectos (para los exámenes y las validaciones de los IFP se utilizan los IFP y los documentos de referencia). Como se indicó anteriormente, la falta de datos se debe a la escasa capacidad de los proyectos para recabar y analizar la información con regularidad y coherencia mediante los sistemas de SyE. Este es un problema que también afecta a los programas y proyectos de desarrollo y de otro tipo presupuestados por los gobiernos. El FIDA está tratando de solucionar esta dificultad, y con gran énfasis en los últimos años, por conducto de instrumentos de orientación que se actualizan periódicamente. Las nuevas directrices sobre los IFP (que actualmente están en versión preliminar y se finalizarán cuando esté listo el Manual de evaluación de la IOE) abordan específicamente la necesidad de que exista coherencia entre los distintos procesos de autoevaluación. Por lo tanto, se anima a los proyectos a que, mientras están en la fase de ultimación del IFP, incorporen las conclusiones y enseñanzas extraídas de los procesos periódicos de SyE y las encuestas en materia de impacto. Los resultados de estas iniciativas se podrán apreciar en unos años.
19. El FIDA está mejorando los resultados de SyE mediante el aumento de la capacidad nacional, la sensibilización de los gobiernos nacionales y el personal de los proyectos en cuanto a la importancia de los procesos de SyE en la gestión de estos y la verificación de que los proyectos reciben orientaciones claras, pero flexibles, del FIDA. La dirección considera que el enfoque adecuado es concienciar a los involucrados en los proyectos de que los procesos de SyE y sus resultados son importantes para los proyectos y para la gestión de las intervenciones de desarrollo en sus respectivos países. Los GPP y todo el personal que participa en las operaciones promueven este enfoque durante la etapa de diseño de los proyectos y el apoyo a la ejecución, esfuerzo que se repite cada año durante la recopilación de información para el RIMS y el proceso de examen.

G. Perspectivas futuras

20. Políticas y estrategias. La estrategia relativa a la labor del FIDA en países en situación de fragilidad, que se formulará como parte de los compromisos de la FIDA10, se fundará en la experiencia adquirida hasta la fecha y planteará una única declaración general sobre la política que clarificará más la función y las prioridades del Fondo en dichos países.
21. Diseño de proyectos y programas. La dirección concuerda con estas recomendaciones, que son coherentes con el enfoque específico para cada país que el Fondo ya aplica en los países frágiles y no frágiles. La dirección continuará impulsando la actuación del FIDA en los Estados frágiles en los ámbitos donde cuenta con una ventaja comparativa (comunidades locales, niveles inferiores de gobierno, organizaciones de agricultores), y ocupándose de que los objetivos y el diseño sean sencillos y se tenga en cuenta la gestión de riesgos. También seguirá procurando obtener fuentes de financiación adicionales y alternativas para reforzar el diseño de los proyectos y el apoyo a la ejecución.
22. Ejecución de proyectos y programas. La dirección no está de acuerdo con la afirmación de que los presupuestos están predeterminados por proyecto o que podrían, o deberían, desglosarse por clasificaciones de fragilidad y conflicto. La supervisión y el apoyo a la ejecución dependen de las necesidades, según lo que determinen las divisiones regionales en sus planes de supervisión, y no se trata de asignaciones "predeterminadas". El gasto regional en apoyo a la ejecución es administrado por los directores de las divisiones sobre la base de los debates internos mantenidos con los GPP, y los fondos ya se asignan en función de las necesidades de los países. Como se indicó anteriormente, la fragilidad ya es uno de los criterios prioritarios estipulados por la dirección para el establecimiento de las oficinas del FIDA en los países.
23. Empoderamiento del personal. En principio, la dirección está de acuerdo, pero la viabilidad de la recomendación se estudiará en el contexto de la formulación de la estrategia, y teniendo en cuenta que uno de los criterios es la disponibilidad de presupuesto.
24. Medición de los resultados. El proceso de SyE es una cuestión genérica que concierne a toda la cartera de proyectos y que la dirección continúa atendiendo mediante una orientación cada vez mayor a nivel de los proyectos. La iniciativa de evaluación del impacto en el marco de la FIDA9 proporcionará otras enseñanzas sobre SyE que se incorporarán oportunamente. Con respecto al MMR para la FIDA10, este ya incluye un indicador de género en el nivel 2 (nivel de los efectos directos). El Fondo también mide el impacto en el empoderamiento humano y el capital social, las instituciones y las políticas como parte del indicador compuesto del impacto en la pobreza para el nivel 2, tanto en el caso de los países frágiles como no frágiles. En la FIDA10, el Fondo ya se comprometió a proporcionar un desglose del impacto en la pobreza rural y otros indicadores del MMR para los Estados frágiles por conducto del RIDE.