

Signatura: EB 2015/116/R.38
Tema: 20
Fecha: 25 de noviembre de 2015
Distribución: Pública
Original: Inglés

S



Invertir en la población rural

Implementación del programa de ampliación de escala del FIDA

Nota para los representantes en la Junta Ejecutiva

Funcionarios de contacto:

Preguntas técnicas:

Adolfo Brizzi
Director,
División de Asesoramiento Técnico y Políticas
Tel.: (+39) 06 5459 2450
Correo electrónico: a.brizzi@ifad.org

Maria Elena Mangiafico
Oficial de Donaciones y Gestión de Conocimientos
Tel.: (+39) 06 5459 2093
Correo electrónico: m.mangiafico@ifad.org

Envío de documentación:

Alessandra Zusi Bergés
Oficial encargada,
Oficina de los Órganos Rectores
Tel.: (+39) 06 5459 2092
Correo electrónico: gb_office@ifad.org

Junta Ejecutiva — 116º período de sesiones
Roma, 16 y 17 de diciembre de 2015

Para información

Índice

I.	Introducción	1
II.	El marco operacional	2
III.	Ampliación de escala por temas	4
IV.	Ampliación de escala por países	4
V.	Perspectivas futuras	5

Implementación del programa de ampliación de escala del FIDA

I. Introducción

1. El FIDA y muchos de sus asociados en el desarrollo se han dado cuenta de que los proyectos innovadores por sí solos no son vehículos eficaces para la erradicación de la pobreza a gran escala. Ante la gran magnitud del problema de la reducción de la pobreza rural, a la que el FIDA tiene el mandato de hacer frente, y dada la escasez de recursos de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) disponibles, el Fondo está decidido a incrementar el impacto de cada dólar que invierte en la agricultura y el desarrollo rural. Por este motivo, ampliar la escala de los resultados es una prioridad general, que incide directamente en la realización del mandato del FIDA y que se buscará conseguir en todas sus intervenciones.
2. Para cumplir con este objetivo, durante la Consulta sobre la Décima Reposición de Recursos del FIDA (FIDA10), el Fondo se comprometió a elaborar un marco operacional y un conjunto de instrumentos de orientación para poner en práctica los cambios sistémicos deseados en sus operaciones, a fin de lograr un impacto a gran escala. Implementar el programa para ampliar la escala de los resultados requerirá un cambio en la manera en que se diseñan y ejecutan los programas del FIDA. El Fondo tendrá que observar no solo qué se puede hacer con su dinero, sino más aún, qué se puede impulsar con su dinero y a qué asociados se puede movilizar para ampliar la escala de los resultados de manera sostenible. Esto significará cambiar desde un enfoque centrado en los proyectos hacia unos programas en los países que puedan integrar mejor los tres principales instrumentos de intervención del FIDA: i) la financiación de los proyectos; ii) la actuación normativa, y iii) la gestión de los conocimientos. Esta perspectiva de desarrollo a largo plazo se amplía más allá del alcance de los actuales proyectos del FIDA.
3. El objetivo de este documento es informar a la Junta Ejecutiva sobre los progresos realizados en relación con esta cuestión y compartir otros documentos elaborados para guiar al personal del Fondo durante la FIDA10. Entre ellos se encuentran:
 - la metodología para ampliar la escala de los resultados, presentada durante las consultas sobre las reposiciones en diciembre de 2014 (<https://webapps.ifad.org/members/repl/10/3/docs/spanish/IFAD10-3-R-2.pdf>)
 - el marco operacional para la ampliación de escala de los resultados (<http://www.ifad.org/events/scalingup/index.htm>)
 - nueve notas temáticas sobre ampliación de escala en materia de finanzas rurales, cadenas de valor en favor de los pobres, riego, tenencia de la tierra, ganadería, organizaciones de pequeños agricultores, cuestiones de género, clima y nutrición (http://www.ifad.org/knotes/scaling_up/index.htm)
 - diez notas sobre ampliación de escala en los siguientes países: Bangladesh, China, Egipto, Etiopía, Ghana, Indonesia, Mauritania, Nigeria, Perú y el Sudán (http://www.ifad.org/knotes/scaling_up/index.htm)

II. El marco operacional

4. En general, el concepto de la ampliación de escala se asocia a la capacidad de los proyectos de llegar a un número mayor de beneficiarios a lo largo de fases sucesivas. Si bien este enfoque es técnicamente viable, se ve obstaculizado por el hecho de que los recursos del FIDA asignados a países en particular están destinados a actividades específicas. Por consiguiente, si las estrategias de ampliación de escala solo se miden por lo que el Fondo puede hacer con su dinero, sus beneficios serán limitados.
5. En cambio, se emplearán los datos empíricos de los resultados para aprovechar recursos adicionales e impulsar cambios sistémicos en gobiernos, bancos, el sector privado, asociados en el desarrollo y la propia población rural. Estos cambios se producirán si los programas del FIDA prestan apoyo a elementos que posibiliten la erradicación de la pobreza y el desarrollo sostenible. Para el FIDA, esto significa: i) comprometerse con los países a prestar apoyo a cambios normativos que creen oportunidades e incentivos para que la población realice inversiones y se produzcan interacciones; ii) prestar apoyo a las instituciones de pequeños agricultores para que puedan alcanzar determinada escala y promover vínculos con los actores de los sectores público y privado a lo largo de toda la cadena de valor, y iii) prestar apoyo a las innovaciones prometedoras y gestionar los conocimientos para influir en las decisiones de los encargados de la formulación de políticas, los inversores del sector privado y los programas del sector público. Asimismo, los vínculos con la sostenibilidad serán más explícitos a fin de garantizar que las actividades y los resultados superen el tiempo de vida y la financiación de los proyectos.
6. Dado que la ampliación de escala se basa en el aprendizaje realizado a partir de la innovación y el éxito, se requiere un enfoque dual que considere sistemáticamente en el diseño de las estrategias y operaciones en los países: i) las enseñanzas extraídas de las intervenciones anteriores que funcionaron bien y que deberían ampliar su escala, y ii) las vías y los elementos impulsores a adoptar para ampliar la escala de los resultados de manera sostenible mediante servicios en materia de financiación, normativas y conocimientos que brinda el FIDA. En este enfoque resulta crucial considerar la ampliación de escala desde la perspectiva de los beneficiarios y partes interesadas del Fondo y más allá de los límites de sus proyectos.
7. El marco operacional guía a los equipos en los países del FIDA en materia de enfoques de incorporación de la ampliación de escala a lo largo de sus operaciones. En él se examinan las etapas más importantes del ciclo de los proyectos, incluidos los programas sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP) y el diseño y la supervisión de los proyectos, y proporciona orientación sobre cómo ampliar la escala de las operaciones del FIDA en contextos particulares. Su propósito es complementar, y no sustituir, las políticas y los procedimientos del Fondo.
8. En el caso de los COSOP: el FIDA se encuentra en un proceso de revisión de las directrices de los COSOP basados en los resultados, que incluirá los requisitos de una metodología para la ampliación de escala relacionada con la programación estratégica en cada país. Los principios básicos de la ampliación de escala se basan en una comprensión exhaustiva del contexto del país y en las enseñanzas extraídas de las anteriores intervenciones del FIDA. Esto permitirá que el Fondo defina una visión para ampliar la escala que justifique sus elecciones estratégicas y programáticas. En todas las estrategias de ampliación de escala habrá que determinar: i) las vías y los elementos impulsores principales de las intervenciones propuestas (adopción de un enfoque de resolución de problemas que determine y gestione los cuellos de botella); ii) los "espacios" en los que es posible poner en práctica la ampliación de escala, y iii) los riesgos que esta conlleva. Los enfoques deberán adaptarse a diferentes contextos nacionales (incluidos los de los países de ingresos medios, los países de ingresos bajos y los países que se encuentran en situación de fragilidad).

9. En el caso del diseño de los proyectos: la principal diferencia en relación con los enfoques anteriores es que los equipos de los proyectos tendrán que crear las vías para la ampliación de escala y determinar los elementos impulsores desde la etapa del diseño y no cuando los proyectos ya se estén ejecutando. Para el éxito de la ampliación de escala es crucial el apoyo que provenga de los asociados, entre ellos, de los gobiernos, el sector privado, los asociados en el desarrollo internacionales y nacionales, las comunidades y sus organizaciones. Los equipos de diseño de los proyectos tienen que determinar el tipo de asociaciones que habrá que fomentar, así como la actuación normativa y los conocimientos necesarios incentivar las inversiones o los cambios normativos ulteriores. Para lograrlo, el diseño del proyecto debe evaluar las oportunidades y espacios que garantizarán la sostenibilidad desde el punto de vista fiscal, financiero, institucional y cultural.
10. Este enfoque tiene consecuencias importantes para el proceso de diseño de los proyectos y las disposiciones sobre su gestión, sobre todo, para los sistemas de seguimiento y evaluación (SyE). El seguimiento de una vía que permita la ampliación de escala difiere del seguimiento tradicional que se realiza a los proyectos del FIDA, puesto que no solo presta especial interés a lo que se puede lograr desde una perspectiva del proyecto, sino que pone de relieve los efectos directos que se extienden más allá del tiempo de vida del proyecto y que no pueden medirse en términos de sus resultados concretos. Se pueden considerar los resultados intermedios para evaluar si están establecidos los espacios y procesos necesarios para lograr la escala.
11. En el caso de la supervisión: el seguimiento de los resultados previstos de los proyectos seguirá siendo un objetivo crucial. No obstante, los equipos también tendrán que prestar especial atención a si dichos resultados serán sostenibles después de haber finalizado los proyectos; a la validez de los supuestos que fundamentan las vías para la ampliación de escala; al compromiso de otras partes, y a la probabilidad de que el proyecto tenga la capacidad para movilizar financiación o cambios normativos adicionales para obtener resultados a gran escala. La supervisión de los proyectos debe ir más allá de un enfoque centrado en los riesgos fiduciarios convencionales y evaluar otros riesgos, entre otros, conflictos y situaciones de fragilidad, debilidad institucional y falta de espacio fiscal. El apoyo a la ejecución deberá proponerse crear asociaciones duraderas con instituciones de pequeños agricultores que en el futuro podrían convertirse en las partes interesadas y los elementos impulsores principales de las estrategias de ampliación de escala.
12. Procesos de calidad del FIDA: los órganos como el Comité de Estrategia Operacional y Orientación en materia de Políticas y los equipos de gestión de los programas en los países, así como procesos como la mejora y la garantía de la calidad emplearán "preguntas de orientación" para evaluar la consonancia entre las intervenciones del FIDA y las estrategias de ampliación de escala. En el diseño de los COSOP y de los proyectos se incluirán exámenes para establecer en qué medida se aplican elementos fundamentales de los enfoques de la ampliación de escala. Los encargados de examinar la garantía de la calidad proporcionarán una calificación para la ampliación de escala, como se establece en el marco de medición de resultados (MMR), sobre la base de las respuestas a las preguntas de orientación. En algunos contextos quizás no pueda aplicarse el enfoque de la ampliación de escala (por ejemplo, respuestas a emergencias, intervenciones posteriores a conflictos y proyectos piloto). En estos casos, los proyectos no serán calificados. No obstante, se seguirá prestando atención a acumular conocimientos y aprendizajes.

III. Ampliación de escala por temas

13. Las nueve notas de ampliación de escala por temas, preparadas sobre instituciones de pequeños agricultores, finanzas rurales, cadenas de valor agrícolas, tenencia de la tierra, riego, ganadería, nutrición, cuestiones de género y cambio climático, están pensadas para reflejar cómo los enfoques de ampliación de escala quizás tengan que adaptarse a distintos ámbitos de actuación. Estas notas proporcionan orientaciones sobre la identificación de: i) qué elemento tendrá que ampliar su escala y si existen modelos exitosos a tal fin; ii) qué vías de ampliación de escala pueden crearse mediante los instrumentos principales del FIDA; iii) qué elementos impulsores y espacios clave se necesitan para aplicar la ampliación de escala, y iv) qué herramientas de SyE se necesitan.
14. Diferentes esferas de las operaciones pueden necesitar enfoques muy distintos para determinar las vías de la ampliación de escala. Algunas notas están más orientadas al sector privado (como el desarrollo de cadenas de valor y finanzas rurales), en tanto que otras tienen componentes más relacionados con los bienes públicos (entre ellos, el cambio climático, el riego y la tenencia de la tierra). Otras, en cambio, tienen una orientación más fuerte hacia las políticas (como la tenencia de la tierra y las finanzas rurales). El enfoque de la ampliación de escala de cuestiones como el género, la nutrición y el cambio climático, que son temas transversales, se basa en su capacidad para incorporarlas en la cartera del FIDA. Estas herramientas de orientación práctica ayudarán a los equipos en los países a determinar las limitaciones institucionales y políticas que hay que abordar, las oportunidades de inversión y los conocimientos cruciales necesarios para dar escala a los resultados en intervenciones temáticas particulares.

IV. Ampliación de escala por países

15. Las diez notas sobre países son un ejemplo de cómo es posible adaptar los enfoques de la ampliación de escala a diferentes países. En ellas se examina el contexto local, las intervenciones anteriores y los buenos resultados, pero principalmente se concentran, con una visión de futuro, en buscar maneras de apoyar las vías y los elementos impulsores que contribuirán a ampliar los resultados a una escala más amplia.
16. La capacidad del FIDA para realizar cambios de escala depende de las situaciones de cada país. En los países de ingresos medios, en los que los recursos del FIDA son modestos, su papel en la ampliación de escala probablemente signifique facilitar la innovación, intercambiar conocimientos e influir en las políticas. Esto podría tener un impacto mayor que la sola financiación del FIDA, dado que podría dar impulso a la reproducción e incorporación ulteriores en los programas gubernamentales, y puede movilizar la cofinanciación y la participación del sector privado. En los países de ingresos bajos, es probable que la ampliación de escala se centre más en extender las actividades piloto e institucionales y la creación de capacidad, de manera que los asociados y partes interesadas a nivel nacional puedan sostener las iniciativas anteriores. El FIDA podría financiar parcialmente proyectos de ampliación de escala, pero deberá buscar activamente asociaciones entre el sector público, el sector privado y los productores, cofinanciación y sentido de apropiación por parte de las comunidades. En las situaciones de fragilidad, la ventaja comparativa del FIDA puede residir en centrarse en el desarrollo institucional y en la creación de capacidad a nivel comunitario, para fortalecer la resiliencia de las partes interesadas y facilitar el acceso a los mercados y la financiación.

V. Perspectivas futuras

17. Ahora que el Fondo cuenta con una serie de herramientas de orientación y un marco operacional, se dedicará a capacitar al personal a lo largo de la FIDA10. Incorporar sistemáticamente la ampliación de escala a las operaciones necesitará la activa participación de los equipos en los países y una nueva manera de considerar el compromiso del FIDA con las partes interesadas locales, los asociados y los beneficiarios.
18. El FIDA se propondrá participar en una comunidad de práctica intersectorial, que implique una gama más amplia de donantes, fundaciones, grupos de reflexión y otros intercambios de opiniones sobre enfoques innovadores de la ampliación de escala. También dirigirá el grupo de trabajo sobre ampliación de escala en la esfera del desarrollo agrícola y rural,¹ que funciona como una plataforma mundial de trabajo en red, intercambio de conocimientos y aprendizajes relacionados con la ampliación para obtener un mayor impacto.
19. La Oficina de Evaluación Independiente del FIDA elaborará en 2016 un informe de síntesis de evaluación sobre la ampliación de escala a fin de: i) evaluar el desempeño del FIDA en la ampliación de escala de los resultados y ii) generar conclusiones y recomendaciones para mejorar las futuras actividades en esta esfera.

¹ Está compuesto por el FIDA, el Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias, Heifer International, Results for Development Institute, TechnoServe, Management Systems International, el Banco Mundial y la Brookings Institution.