

Signatura: EB 2016/EB 118/INF.5
Fecha: 31 de agosto de 2016
Distribución: Pública
Original: Inglés

S



Invertir en la población rural

Procedimientos operativos para las estrategias en los países

Nota para los representantes en la Junta Ejecutiva

Funcionarios de contacto:

Preguntas técnicas:

Périn Saint-Ange

Vicepresidente Adjunto
Departamento de Administración de Programas
Tel.: (+39) 06 5459 2448
Correo electrónico: p.saintange@ifad.org

Lisandro Martin

Jefe
Dependencia de Programación y Eficacia Operativas
Tel.: (+39) 06 5459 2388
Correo electrónico: lisandro.martin@ifad.org

Envío de documentación:

William Skinner

Jefe
Oficina de los Órganos Rectores
Tel.: (+39) 06 5459 2974
Correo electrónico: gb_office@ifad.org

Junta Ejecutiva — 118º período de sesiones
Roma, 21 y 22 de septiembre de 2016

Para información

Procedimientos operativos para las estrategias en los países

I. Introducción

1. Esta nota tiene la finalidad de informar a la Junta Ejecutiva sobre las iniciativas emprendidas por la dirección para mejorar los programas sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP) basados en los resultados y ofrecer a los representantes una estrategia operativa indicativa para la prestación de los servicios del FIDA a lo largo de un período específico, a fin de apoyar a los países en la consecución de resultados concretos en materia de desarrollo.

II. Antecedentes

2. Como parte de los resultados tangibles del Plan de acción del FIDA para mejorar su eficacia en términos de desarrollo, en 2006 la Junta Ejecutiva aprobó un marco revisado para los programas sobre oportunidades estratégicas nacionales basados en los resultados¹. Dicho marco se centraba especialmente en los resultados, la rendición de cuentas y el sentido de apropiación de los países. En 2010 se actualizaron las directrices relativas a los COSOP, a fin de aprovechar las enseñanzas extraídas de los tres primeros años de ejecución.
3. En 2015, teniendo en cuenta las recomendaciones formuladas en el marco de una evaluación independiente y las enseñanzas extraídas por el FIDA, y sobre la base de prácticas establecidas en otros bancos multilaterales de desarrollo, el Departamento de Administración de Programas (PMD) sometió a examen su enfoque para formular las estrategias en los países y elaboró en consecuencia unos procedimientos operativos revisados que se publicaron en diciembre de 2015. Los nuevos procedimientos se elaboraron con un enfoque participativo y consultivo, mediante un proceso en el que participó un grupo de trabajo integrado por partes con responsabilidades operativas de todo el ámbito del PMD. A continuación se presentan las características fundamentales de los procedimientos revisados.

III. Características fundamentales de los procedimientos revisados para los COSOP

4. Para todos los países en los que el FIDA trabaja activamente resulta imperativo establecer una estrategia, ya sea en forma de COSOP o de nota sobre la estrategia en el país, que se describe más adelante. Los resultados de un análisis efectuado en 2015 mostraron que, de los 102 países que participaron en el sistema de asignación de recursos basado en los resultados durante el período de la Décima Reposición de los Recursos del FIDA (2016-2018), casi la mitad no tenía un COSOP (ya sea activo o en preparación). El análisis puso de relieve las oportunidades desaprovechadas tanto desde el punto de vista estratégico como desde el punto de vista operativo. El COSOP representa un momento crucial de reflexión y de reposicionamiento para el FIDA, y sirve de instrumento a través del cual el Fondo puede responder a contextos y situaciones cambiantes. Al exigirse que todos los países en los que opera el FIDA tengan una estrategia específica, los nuevos procedimientos pretenden colmar esa brecha.
5. Los COSOP continuarán preparándose como norma general. Todos los países en los que el FIDA trabaja de manera activa, ya sea a través de actividades relacionadas con proyectos o de otro tipo, o de una combinación de las dos, deberán contar con un COSOP. Si un Estado Miembro y el FIDA no pueden establecer objetivos detallados o preparar un programa a mediano plazo, se elabora una nota sobre la estrategia en el país (NEP).

¹ Véase: EB 2006/88/R.4, "Entrega del plan de acción, propuesta de marco revisado para los programas sobre oportunidades estratégicas nacionales basados en los resultados".

6. Dichas notas se preparan en las siguientes circunstancias:
 - a) si existe incertidumbre sobre el alcance de la actuación del FIDA en el país;
 - b) si el país no tiene una estrategia de desarrollo a mediano plazo en la que encuadrar el apoyo del FIDA;
 - c) si no se cuenta con los suficientes conocimientos sobre el país, debido a un período prolongado de actividad reducida o de inactividad completa en el mismo;
 - d) en un período de incertidumbre debido a situaciones frágiles o de desajuste con los ciclos políticos; o
 - e) si es necesario adecuar el período del COSOP al de documentos estratégicos clave del Gobierno.
7. Asimismo, con sujeción a la aprobación de la dirección, también pueden elaborarse NEP en el caso de países cuya asignación con arreglo al sistema de asignación de recursos basado en los resultados sea igual o inferior a USD 5 millones. Está previsto que las notas tengan un carácter transitorio y que la mayoría de los equipos en los países trabajen en el desarrollo de un COSOP completo.
8. **Duración, frecuencia y actualización.** Los COSOP se preparan inicialmente con una duración máxima de seis años y se ajustan, en la medida de lo posible, a las circunstancias del país en cuestión (por ejemplo, a las estrategias nacionales de desarrollo y a los ciclos electorales). Las NEP tienen, en principio, un ciclo mucho más corto: se preparan inicialmente con una duración de 24 meses en vista de las situaciones más volátiles en las que se utilizan.
9. **Un énfasis en efectos directos mensurables que contribuyen a alcanzar las metas nacionales.** En los nuevos procedimientos se establece el requisito de que todos los COSOP presenten claramente la cadena de resultados a partir de las actividades del FIDA que se realizan para apoyar objetivos estratégicos y contribuir así a alcanzar las distintas metas de desarrollo nacionales. Los objetivos estratégicos de los COSOP surgen de la intersección de las metas de desarrollo propias de cada país con la ventaja comparativa del FIDA. Los COSOP se presentan en un nivel estratégico y su énfasis reposa más en los objetivos estratégicos que en las actividades. Se sustentan en una teoría del cambio que se resume en el marco de medición de los resultados. Por medio de esta teoría se explica cómo las actividades planificadas y en ejecución (relacionadas con proyectos determinados y actividades de otro tipo) contribuyen a alcanzar cada uno de los objetivos estratégicos y cómo se relacionan estos últimos con las metas generales de desarrollo del país en cuestión. Para las NEP no se requiere un marco de resultados.
10. En los objetivos estratégicos se contempla una combinación de resultados asequibles y mensurables. Si bien se especifica la manera en que cada efecto directo particular podría contribuir a distintos objetivos estratégicos, cada uno de esos efectos se ubica debajo del objetivo al cual contribuye en mayor medida.
11. **Un enfoque iterativo del diseño.** El diseño de un COSOP se realiza conforme un proceso de carácter iterativo que incluye una revisión minuciosa de logros anteriores y un análisis de las dificultades y el contexto normativo actuales. La naturaleza conjunta del diseño de un COSOP, en la que participan tanto al FIDA como el país en cuestión, exige un proceso de diálogo con los gobiernos y asociados en el desarrollo involucrados a fin de establecer bases comunes respecto de la orientación estratégica que deberá tener el nuevo COSOP. Antes de someterlos a la aprobación de la dirección y la consideración de la Junta Ejecutiva del FIDA, los COSOP vienen revisados por el equipo de gestión del programa en el país y el Comité de Estrategia Operacional y Orientación en materia de Políticas (OSC), que brindan orientaciones y garantizan su conformidad con el mandato del FIDA, así como con su marco estratégico y las políticas pertinentes. Con respecto a las NEP,

estas se benefician del examen inter pares al cual se someten antes de presentarlas a la dirección para su aprobación y de su divulgación en el sitio web del FIDA con fines informativos.

12. **Planificación anual.** Cada año en el primer trimestre, el Vicepresidente Adjunto encargado del PMD aprueba los planes regionales para los COSOP y las NEP. Tras su aprobación, los COSOP (junto con las notas conceptuales de los proyectos adjuntas) y las NEP entran a formar parte del trámite oficial de las actividades en los países.
13. **Recursos indicativos y etapas iniciales de la preparación.** Los recursos financieros que se prevé que el FIDA ponga a disposición durante el período de duración de la estrategia en un país se indican tanto en los COSOP como en las NEP. Toda vez que resulte pertinente, el volumen de los recursos disponibles se presentará con relación a una hipótesis baja y a una hipótesis alta. Los recursos aportados en forma de donaciones, incluidos los que financian programas regionales y de alcance mundial de pertinencia para el país, se integran también dentro de la estrategia para el país. Únicamente al COSOP se le adjunta, como mínimo, una nota conceptual de un proyecto de inversión o de una donación. La aprobación de las notas conceptuales de proyectos y la del COSOP completo corre por cuenta del OSC, y la fecha en que esto sucede se considera la de aprobación del concepto de un proyecto. Si tras su aprobación junto con el COSOP se introducen cambios sustanciales al concepto de algún proyecto, la nota correspondiente deberá remitirse nuevamente al OSC. En el caso de las notas conceptuales para las donaciones, estas son a título indicativo y se revisan por separado para asegurar su conformidad con la política y los procedimientos en materia de donaciones.
14. **Evaluación constante y fortalecimiento de la autoevaluación del estado de situación.** Las evaluaciones periódicas del COSOP, que eran una recomendación prevista en los procedimientos anteriores, no han tenido lugar en gran medida. En los nuevos procedimientos se estipula que los exámenes de los resultados de los COSOP (ERC) que se realizan a mitad de período se centren en la evaluación de los avances en materia de resultados y enseñanzas extraídas y en aplicar las correcciones necesarias al programa en el momento en que se está ejecutando. Estos exámenes proporcionan un instrumento fundamental para el proceso continuo de seguimiento y aprendizaje a partir de la ejecución, y se incorporan sistemáticamente a los procesos institucionales de aprobación en apoyo de la revisión de propuestas tales como la ampliación de la validez de un COSOP o el examen anticipado de la estrategia.
15. Cada tres años (o a mitad de período, según la duración del COSOP), el equipo en el país colabora con las partes interesadas a nivel nacional en la realización de un ERC. Durante estas instancias se elabora un breve informe de autoevaluación donde se resumen los logros conseguidos en la ejecución y se confirma la continuidad de la pertinencia de la estrategia para el país. Como la estrategia puede ser objeto de ajustes durante los seis años que dura su ejecución, los exámenes de resultados brindan la oportunidad de reflejar los cambios en las exigencias y prioridades de un país, lo cual trae como consecuencia ajustes a la estrategia y al marco de resultados. Si los ERC ponen de manifiesto variaciones en el contexto general y las prioridades del país tan significativas que requieren un cambio fundamental en el apoyo del FIDA, podría justificarse la adopción de un nuevo COSOP. Las notas sobre la estrategia en el país no se someten a un examen de resultados.

16. **Flexibilidad y simplicidad que determinan tanto la eficiencia como la eficacia.** Los COSOP podrán extenderse por períodos de hasta tres años y tantas veces como se necesite, o ser reemplazados por un nuevo COSOP o una NEP. Estas últimas podrán prolongarse por períodos de un año a la vez. Esta flexibilidad garantiza que los esfuerzos para llevar adelante un COSOP se hagan solamente cuando sean necesarios, esto es, si un ERC revela cambios significativos en el contexto general y las prioridades de un país y se requiere en consecuencia que el apoyo del FIDA cambie sustancialmente.
17. **Evaluación de los resultados en el punto de culminación.** En un plazo de seis meses después de finalizar la ejecución de un COSOP, el equipo de gestión del programa en el país prepara el examen final de los resultados del mismo. Estos exámenes son instancias que permiten autoevaluar la consecución de los objetivos estratégicos del COSOP y el desempeño del FIDA en relación con ellos, lo cual lo convierte tanto en instrumento de aprendizaje como de rendición de cuentas para el equipo en el país. Los resultados se evalúan principalmente en comparación con los indicadores incluidos en el marco de medición de los resultados del COSOP. Los ERC son también una ocasión para extraer enseñanzas prácticas a partir de la ejecución de un COSOP previo que pueden incorporarse en el diseño de uno nuevo. Estas enseñanzas no son solamente pertinentes a los programas del FIDA en el país, sino que también contribuyen a incrementar la base general de conocimientos del FIDA y al diseño de estrategias en todo el mundo. Para los ERC se emplea la metodología de evaluación estándar aplicable a los programas en los países acordada con la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA (IOE). La evaluación en estos casos se centra en los resultados generales del COSOP y en las actividades a nivel de proyectos y otras no relacionadas con estos. Las NEP no se someten a un examen de resultados.
18. **Aprendizaje de la evaluación independiente.** La IOE lleva a cabo evaluaciones de la estrategia y el programa en el país (EEPP) en un conjunto seleccionado de países. La finalidad de estos ejercicios es evaluar los resultados de la estrategia y las actividades del FIDA, y generar conclusiones y recomendaciones que puedan aplicarse en COSOP sucesivos. Los países se seleccionan de acuerdo con los criterios incluidos en el marco de selectividad de la IOE, tratando de asegurar una cobertura geográfica equilibrada de todas las regiones del FIDA. Cuando la IOE dispone del examen de los resultados del COSOP, no necesita solicitar a la dirección que lleve a cabo una autoevaluación por separado a fin de aportar datos para la EEPP lo cual, en circunstancias normales, sería un requisito según lo establece la Política de evaluación del FIDA.

IV. Conclusión

19. En 2016 el FIDA ha aplicado los nuevos procedimientos operativos con resultados muy alentadores y se han recibido observaciones altamente positivas por parte del OSC y la Junta acerca de la calidad de los COSOP elaborados. Aunque se ha incrementado el volumen de documentos relativos a las estrategias en los países, se ha comenzado a reconocer las ventajas que aportan los nuevos productos (el COSOP, la NEP y el EFC).
20. Los procedimientos operativos completos para la elaboración de COSOP están disponibles y se pueden descargar del sitio web del FIDA en: http://www.ifad.org/what/operating_model/tags/cosop/1965483.