

Signatura: EB 2016/118/R.39
Tema: 20
Fecha: 31 de agosto de 2016
Distribución: Pública
Original: Inglés

S



Invertir en la población rural

Visión general del enfoque holístico del FIDA para adecuar sus operaciones al contexto de los países (que incluye las situaciones de fragilidad, los países de ingresos medios, el sistema de asignación de recursos basado en los resultados y la descentralización)

Nota para los representantes en la Junta Ejecutiva

Funcionarios de contacto:

Preguntas técnicas:

Lisandro Martin

Jefe

Dependencia de Programación y Eficacia Operativas

Departamento de Administración de Programas

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

Hisham Zehni

Especialista Superior de la Cartera

Tel.: (+39) 06 5459 2183

Correo electrónico: h.zehni@ifad.org

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

Para **información**

Índice

Acrónimos y siglas	i
I. Introducción	1
II. Antecedentes	1
III. Justificación de un enfoque holístico para adecuar las operaciones del FIDA al contexto de los países	2
IV. Hoja de ruta y estructura general	3
V. Progresos realizados hasta la fecha y principales orientaciones	4
A. Estrategia de actuación en países con situaciones de fragilidad	4
B. Estrategia de actuación en los países de ingresos medios	5
C. PBAS revisado	5
D. Plan de descentralización institucional	6

Acrónimos y siglas

AIF18	Asociación Internacional de Fomento del Banco Mundial
CPA	Evaluación de las políticas e instituciones nacionales
FIDA10	Décima Reposición de los Recursos del FIDA
FIDA11	Undécima Reposición de los Recursos del FIDA
IOE	Oficina de Evaluación Independiente del FIDA
PBAS	sistema de asignación de los recursos basado en los resultados

Visión general del enfoque holístico del FIDA para adecuar sus operaciones al contexto de los países (que incluye las situaciones de fragilidad, los países de ingresos medios, el sistema de asignación de recursos basado en los resultados y la descentralización)

I. Introducción

1. En el Marco Estratégico del FIDA (2016-2025) se reconoce la importancia de emplear enfoques mejorados y diferenciados que respondan a las diversas necesidades de los países en los que el FIDA trabaja y estén en sintonía con los avances sociales y económicos y con los cambios en la escena más amplia del desarrollo. Con este objetivo, y como consecuencia de los compromisos asumidos en la Décima Reposición de los Recursos del FIDA (FIDA10, que abarca el período 2016-2018), se están adoptando medidas para fortalecer aún más el modelo de ejecución de las operaciones. Estas medidas guardan relación con cuatro esferas interconectadas que, en conjunto, constituyen la base del enfoque que el FIDA utiliza para adecuar sus operaciones al contexto de los países. Esas esferas son la actuación en países con situaciones de fragilidad, la actuación en relación con los países de ingresos medios, la aplicación del sistema de asignación de recursos basado en los resultados (PBAS) y la descentralización. En su 117º período de sesiones, la Junta Ejecutiva destacó la necesidad de elaborar unas orientaciones futuras del FIDA en estas esferas empleando un enfoque holístico y de manera que se reforzaran mutuamente.
2. En este documento se explican las razones por las que es preciso abordar estas cuatro esferas de forma integrada y se proporciona información actualizada sobre los progresos hechos hasta la fecha y la hoja de ruta para producir un documento integral titulado "Enfoque holístico del FIDA para adecuar las operaciones al contexto de los países". El documento, que será la piedra angular en que se basará la puesta en práctica del Marco Estratégico del FIDA (2016-2025), estará acabado en mayo de 2017 para que pueda utilizarse en las deliberaciones sustantivas de la Consulta sobre la Undécima Reposición de los Recursos del FIDA (FIDA11), que se prevé comiencen en junio de 2017.

II. Antecedentes

3. Como ya se ha señalado, se están adoptando varias medidas para mejorar aún más el modelo de ejecución de las operaciones del FIDA. Los compromisos y los plazos correspondientes convenidos durante la Consulta sobre la FIDA10 celebrada en 2014 eran los siguientes:
 - a) presentación de información actualizada a la Junta Ejecutiva sobre la estrategia del FIDA en relación con los países de ingresos medios (diciembre de 2015);
 - b) elaboración de una nueva estrategia para la labor del FIDA en los países con situaciones de fragilidad, para someterla a la aprobación de la Junta Ejecutiva (abril de 2016);
 - c) apoyo a la Junta Ejecutiva para mejorar la aplicación del PBAS del FIDA (en el curso de 2016), y
 - d) examen de la presencia del FIDA en los países (para 2017) y establecimiento de 10 nuevas oficinas (para 2018).

4. En vista de las interrelaciones entre estos compromisos y la labor de la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA (IOE) en las respectivas evaluaciones a nivel institucional, esos plazos se modificaron para garantizar una ejecución coherente e integrada. En este orden de ideas, en el 117º período de sesiones de la Junta Ejecutiva se celebró un debate colectivo sobre los cuatro temas tomando como base los documentos siguientes: i) Actualización sobre la actuación del FIDA en relación con los países de ingresos medios; ii) Enfoque del FIDA sobre su estrategia de actuación en países con situaciones de fragilidad (componente esencial para elaborar la estrategia correspondiente); iii) Actualización sobre la presencia del FIDA en los países, y iv) Evaluación a nivel institucional del sistema de asignación de recursos basado en los resultados (PBAS) del FIDA (acompañada de la respectiva respuesta de la dirección). La Junta Ejecutiva estuvo de acuerdo en que era necesario un enfoque holístico para definir las orientaciones futuras en estas esferas y englobarlas en un documento único.

III. Justificación de un enfoque holístico para adecuar las operaciones del FIDA al contexto de los países

5. Un enfoque armonizado que englobe estas cuatro esferas será la base de los esfuerzos del FIDA por adecuar sus operaciones a los distintos contextos, necesidades y exigencias, con el fin de optimizar el apoyo a una transformación rural inclusiva y sostenible en cada uno de los países que son sus clientes. Ese enfoque pondrá asimismo al FIDA en la posición estratégica de ofrecer, y poner en práctica, una combinación de productos y servicios financieros y de conocimientos adecuados, destinados a una clientela en evolución en un momento en que el contexto más amplio del desarrollo también está cambiando.
6. La utilización de un enfoque holístico se justifica por las interrelaciones existentes entre estas cuatro esferas. La mayoría de los proyectos apoyados por el FIDA se ejecutan en regiones remotas y desfavorecidas, caracterizadas a menudo por una o más formas de fragilidad, como unas instituciones débiles o una elevada vulnerabilidad o inestabilidad (por ejemplo, a causa de fenómenos climáticos extremos, desastres naturales y perturbaciones sociales o económicas). En el documento conceptual sobre los países con situaciones de fragilidad que se debatió en el 117º período de sesiones de la Junta y en la estrategia correspondiente que se está elaborando se reconoce que el FIDA no se ocupa de "Estados frágiles", sino de "situaciones frágiles", que pueden ser nacionales, subnacionales o regionales, y que afectan a países pertenecientes a todas las categorías de ingresos. De hecho, hay una superposición notable entre los países que pertenecen a la categoría de ingresos medios (sobre todo en el caso de los de ingresos medios-bajos) y los países con situaciones de fragilidad. Esto corrobora la necesidad de coherencia y flexibilidad en el modo en que el FIDA enfoca la actuación en los países con situaciones de fragilidad y los países de ingresos medios, es decir, mediante la provisión de diferentes combinaciones de productos y servicios financieros y no financieros que se adapten al tipo y al grado de fragilidad, así como a las condiciones sociales y económicas imperantes en cada país.
7. Para poder obtener buenos resultados con programas en los países que se adapten a las circunstancias y alcancen el máximo impacto, es preciso asignar eficazmente los recursos finitos del FIDA de acuerdo con las necesidades y el desempeño del país, y desplegar niveles apropiados de apoyo a nivel nacional. Por esta razón se están introduciendo mejoras en la actuación del FIDA en los países con situaciones de fragilidad y los países de ingresos medios y, paralelamente, también se procura mejorar el PBAS teniendo en cuenta aportes como la evaluación a nivel institucional del PBAS finalizada recientemente. Al mismo tiempo se están potenciando la presencia en los países y la descentralización, sobre la base, entre otras cosas, de la evaluación a nivel institucional de carácter formativo sobre la descentralización que está realizando la IOE.

8. En el marco del trabajo de preparación de la estrategia para las situaciones de fragilidad, el FIDA está desarrollando un enfoque más riguroso para clasificar esas situaciones que en parte se basará en elementos del PBAS, con el fin de que los países con situaciones de gran fragilidad (varios de los cuales pueden ser países de ingresos medios) puedan tener acceso tempestivamente a recursos adicionales para afrontar la fragilidad, pero con la flexibilidad de limitar la financiación durante los períodos de inestabilidad y menor capacidad de absorción. Estos y otros aspectos se están examinando en el contexto de los esfuerzos del FIDA por mejorar la forma en que sus instrumentos y herramientas de financiación —incluido el PBAS— abordan las necesidades y el desempeño en los numerosos y heterogéneos países y contextos socioeconómicos en los que trabaja.
9. Como parte integrante de las iniciativas anteriores, se está preparando un plan a medio plazo relativo a la presencia en los países y la descentralización en el que se reconoce plenamente el papel fundamental que desempeña la proximidad a los países clientes para fortalecer los resultados de los programas en los países con situaciones de fragilidad y mejorar la prestación de servicios no crediticios (actuación normativa, gestión de los conocimientos, establecimiento de asociaciones y cooperación Sur-Sur y triangular), que revisten una importancia creciente, sobre todo para el número cada vez mayor de países de ingresos medios a los que el FIDA presta servicios.

IV. Hoja de ruta y estructura general

10. A continuación se presenta la hoja de ruta para finalizar el documento del enfoque holístico antes de mayo de 2017. En ella figuran los diferentes plazos, hitos y actividades, según lo solicitado por la Junta Ejecutiva, y las distintas interacciones con la Junta, el Comité de Evaluación y el Grupo de trabajo de la Junta Ejecutiva sobre el PBAS en el período comprendido entre septiembre de 2016 y abril de 2017.

Hoja de ruta para finalizar el documento

Septiembre de 2016 Junta Ejecutiva	Octubre de 2016 Comité de Evaluación	Noviembre de 2016 Comité de Evaluación	Diciembre de 2016 Junta Ejecutiva	Abril 2017 Junta Ejecutiva	Mayo de 2017
<ul style="list-style-type: none"> • Visión general del enfoque holístico y documento (información) • Reunión del Grupo de trabajo sobre el PBAS* 	<ul style="list-style-type: none"> • Estrategia para las situaciones de fragilidad (examen) 	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluación a nivel institucional de la IOE sobre la descentralización (examen) 	<ul style="list-style-type: none"> • Estrategia para las situaciones de fragilidad (aprobación) • Plan de descentralización institucional (examen) • Enfoque del PBAS (examen) • Enfoque de cooperación Sur-Sur y triangular (examen) 	<ul style="list-style-type: none"> • PBAS revisado (aprobación) 	<p>Documento del enfoque holístico</p> <ul style="list-style-type: none"> • Estrategia para las situaciones de fragilidad • Estrategia para los países de ingresos medios (incluida la cooperación Sur-Sur y triangular) • PBAS revisado • Plan de descentralización

* Tras su reunión de septiembre de 2016, el Grupo de trabajo sobre el PBAS podrá decidir si celebrar una o más reuniones adicionales para finalizar las revisiones del PBAS que se prevé presentar a la Junta en abril de 2017.

11. Una vez celebrado el período de sesiones de la Junta Ejecutiva de abril de 2017, los informes sobre cada tema se fundirán en un solo documento. Este documento se dividirá en cuatro capítulos principales y, si bien cada uno de ellos se dedicará a un tema distinto, se pondrán de relieve las interrelaciones existentes. La versión definitiva del documento se hará pública en mayo de 2017 y constará de los capítulos siguientes:
 - a) Estrategia de actuación en países con situaciones de fragilidad;

- b) Estrategia de actuación en los países de ingresos medios (incluidos los elementos más importantes del documento conceptual sobre la cooperación Sur-Sur y triangular que se presentará en el 119º período de sesiones de la Junta);
 - c) PBAS revisado, y
 - d) Plan de descentralización institucional.
12. El documento estará disponible a tiempo para poder ser utilizado en las deliberaciones sustantivas de la Consulta sobre la FIDA11, que se prevé tengan inicio en junio de 2017. El documento se presentará a la Junta Ejecutiva para información en septiembre de 2017.

V. Progresos realizados hasta la fecha y principales orientaciones

13. En esta sección se da una visión general de los progresos realizados desde el 117º período de sesiones de la Junta Ejecutiva en cada una de las cuatro esferas.

A. Estrategia de actuación en países con situaciones de fragilidad

14. El grupo de trabajo interno del FIDA sobre este tema se ha reunido varias veces desde abril de 2016 para ir perfeccionando la estrategia sobre la base de las observaciones formuladas por la Junta Ejecutiva y llevar a cabo un amplio examen de los enfoques adoptados por otras organizaciones de las Naciones Unidas e instituciones financieras internacionales. Se sigue trabajando en los siguientes aspectos:
- a) El examen de los enfoques y prácticas más recientes adoptados en toda la comunidad internacional, prestando especial atención al ejercicio de reposición en curso en la Asociación Internacional de Fomento del Banco Mundial (AIF18). El examen de las experiencias y las enseñanzas extraídas de la actuación anterior en situaciones de fragilidad y del estado actual de la cartera en situaciones de fragilidad.
 - b) El fortalecimiento de los principios rectores, especialmente en lo que respecta a las asociaciones, la focalización, la incorporación sistemática de las cuestiones de género, la resiliencia, la flexibilidad de las directrices y los procesos operativos y la gestión del riesgo.
 - c) La clasificación de las situaciones de fragilidad para garantizar que pueda proporcionarse apoyo adicional selectivo a las situaciones de mayor fragilidad. Si bien se estudió la posibilidad de elaborar un índice compuesto, al final se consideró que el costo era elevado. En cambio, se están sopesando otras opciones basadas en elementos del PBAS que reflejen la capacidad institucional y en otros criterios relacionados con los conflictos.
 - d) Una nueva evaluación del alcance y las modalidades de asignación de los recursos del FIDA para poder prestar más apoyo a los proyectos ejecutados en las situaciones de mayor fragilidad (o una modalidad de financiación para situaciones de fragilidad).
 - e) El fortalecimiento de los enfoques organizativos y operativos del FIDA en situaciones de fragilidad. Esto incluye prestar más apoyo a los asociados nacionales y facilitar instancias de seguimiento en los países cuyas carteras se hayan suspendido. Se están estudiando asimismo otras posibilidades de fortalecer la resiliencia organizativa en consulta con el grupo del FIDA sobre coordinación de la descentralización institucional. Estas opciones quedarán reflejadas en el plan de descentralización institucional que se analiza más adelante.

15. La estrategia del FIDA para la actuación en países con situaciones de fragilidad se presentará al Comité de Evaluación en octubre de 2016 para poder incorporar las observaciones de sus miembros en la versión definitiva que se presentará para aprobación en el 119º período de sesiones de la Junta de diciembre.

B. Estrategia de actuación en los países de ingresos medios

16. Este capítulo no será sustancialmente diferente del informe de actualización presentado en el 117º período de sesiones, con el que se informó a los representantes de los progresos realizados por el FIDA en la formulación e implementación de los servicios, productos e instrumentos aprobados en la estrategia sobre los países de ingresos medios de 2011 y se describió la propuesta de valor del FIDA a esos países. En este capítulo: i) se pondrán de relieve los vínculos pertinentes con la estrategia para las situaciones de fragilidad (sobre todo en lo relativo a las mejoras en la manera en que el FIDA se enfrenta a las situaciones de fragilidad en los países de ingresos medios) y las orientaciones futuras acerca del PBAS y la descentralización; ii) se facilitará la información adicional solicitada por la Junta sobre la elaboración de enfoques para medir el desempeño de los servicios y productos proporcionados a los países de ingresos medios, y iii) se reflejarán los elementos principales del documento conceptual sobre la cooperación Sur-Sur y triangular que se presentará en el 119ª período de sesiones de la Junta.

C. PBAS revisado

17. Después de que la Junta Ejecutiva examinara la evaluación a nivel institucional del PBAS en su 117º período de sesiones, la dirección formó un grupo de trabajo técnico interno encargado de aplicar las recomendaciones formuladas en esa evaluación y de ayudar al Grupo de trabajo de la Junta Ejecutiva sobre el PBAS a analizar las revisiones del PBAS y llegar a un acuerdo acerca de las mismas. Los dos grupos de trabajo se reunieron varias veces después del período de sesiones de la Junta. El Grupo de trabajo sobre el PBAS se reunió el 10 de junio y decidió reunirse de nuevo el 20 de septiembre de 2016. En la reunión del 10 de junio, examinó el plan de trabajo propuesto por la dirección para revisar el PBAS y los resultados del análisis preliminar de las modificaciones potenciales del PBAS. En este contexto, la dirección informó al Grupo de trabajo sobre el PBAS de las conversaciones mantenidas recientemente con el Grupo de trabajo sobre el PBAS de los bancos multilaterales de desarrollo y, en particular, del interés de algunos de esos bancos por potenciar el componente de necesidades de sus respectivos PBAS.
18. En cuanto a la recomendación de la evaluación a nivel institucional del PBAS de lograr que el componente de necesidades de la fórmula estuviera más centrado en la pobreza, el Grupo de trabajo sobre el PBAS examinó el análisis preliminar sobre el uso de la función logarítmica de la población rural o del Índice de Desarrollo Humano en lugar de (o complementando) la renta nacional bruta por habitante. En todos los casos, el resultado fue un intervalo más reducido y asignaciones considerablemente diferentes para muchos países. Para abordar las observaciones de la Junta Ejecutiva sobre la necesidad de que el PBAS reflejara mejor ciertas dimensiones, como el género, el cambio climático, la nutrición y la fragilidad, manteniendo la simplicidad de la fórmula, la dirección realizó una serie de propuestas, a saber: i) reforzar la variable de la cartera en situación de riesgo para reflejar algunas de las dimensiones anteriores (si bien señaló que otros bancos multilaterales de desarrollo tenían en cuenta cuestiones transversales a nivel normativo u operativo); ii) eliminar la variable de la evaluación de las políticas e instituciones nacionales (CPIA), y iii) simplificar la evaluación de los resultados del sector rural del FIDA.

19. El grupo acogió con satisfacción la propuesta de eliminar la CPIA de la fórmula y expresó su apoyo a la elaboración de un índice específico del FIDA que reflejara la especificidad de su mandato. Con todo, antes de llegar a una conclusión definitiva, pidió que se analizaran más minuciosamente las variables utilizadas y las que podrían incluirse en la fórmula y que se celebraran nuevos debates, en las reuniones siguientes del Grupo de trabajo, sobre el equilibrio adecuado entre las necesidades y los resultados en la fórmula del PBAS.
20. Las deliberaciones del grupo de trabajo se reflejarán en el documento conceptual sobre el PBAS que será examinado por la Junta en su 119º período de sesiones. Esos debates, a su vez, servirán para finalizar la propuesta de revisión del PBAS que está previsto presentar a la Junta en su 120º período de sesiones, en abril de 2017.

D. Plan de descentralización institucional

21. Como se indicó en el informe de actualización sobre la presencia en los países presentado en el 117º período de sesiones, en diciembre se someterá a la atención de la Junta un plan de descentralización institucional que tiene como objetivo intensificar la descentralización del FIDA y conseguir que sea más eficaz. La labor en ese plan sigue su curso bajo la égida del grupo de coordinación de la descentralización institucional del FIDA, copresidido por los Vicepresidentes Adjuntos encargados del Departamento de Administración de Programas y del Departamento de Servicios Institucionales. El grupo tiene en cuenta las observaciones formuladas por la Junta Ejecutiva en su 117º período de sesiones y el análisis que está realizando la IOE con su evaluación a nivel institucional de carácter formativo sobre la descentralización, y trabaja en consulta con el grupo de trabajo interno encargado de elaborar la estrategia del FIDA para la actuación en los países con situaciones de fragilidad.
22. El plan se elaborará prestando especial atención a la función clave que desempeñan la presencia en los países y la descentralización en los esfuerzos por fortalecer los resultados de los programas ejecutados en situaciones de fragilidad y para mejorar la prestación de servicios no crediticios (actuación normativa, gestión de los conocimientos, establecimiento de asociaciones y cooperación Sur-Sur y triangular), para los que existe una demanda cada vez mayor, en particular entre el número creciente de países de ingresos medios a los que el FIDA presta sus servicios.
23. En ese plan, que reflejará las especificidades regionales y nacionales, se facilitará más información sobre la cantidad y la combinación óptimas de oficinas del FIDA en los países, los requerimientos de personal internacional y nacional, las normas y procedimientos (en materia de delegación de facultades, por ejemplo) y un marco de recursos humanos para fomentar la promoción profesional y fortalecer las capacidades del personal de esas oficinas.