

Signatura: EB 2016/119/R.4/Add.1
Tema: 4
Fecha: 23 de noviembre de 2016
Distribución: Pública
Original: Inglés

S



Invertir en la población rural

Observaciones de la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA acerca de la Estrategia del FIDA de actuación en países con situaciones de fragilidad

Nota para los representantes en la Junta Ejecutiva

Funcionarios de contacto:

Preguntas técnicas:

Oscar A. García
Director
Oficina de Evaluación Independiente del FIDA
Tel.: (+39) 06 5459 2274
Correo electrónico: o.garcia@ifad.org

Fabrizio Felloni
Director Adjunto
Oficina de Evaluación Independiente del FIDA
Tel.: (+39) 06 5459 2361
Correo electrónico: f.felloni@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 — 119º período de sesiones
Roma, 14 y 15 de diciembre de 2016

Para examen

Observaciones de la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA acerca de la Estrategia del FIDA de actuación en países con situaciones de fragilidad

I. Observaciones generales

1. La Oficina de Evaluación Independiente del FIDA (IOE) acoge favorablemente la Estrategia del FIDA de actuación en países con situaciones de fragilidad, que se presentará a la Junta Ejecutiva en diciembre de 2016. La estrategia se ha elaborado sobre la base de un documento conceptual que la dirección del FIDA presentó a la Junta en abril de 2016 y teniendo en cuenta la evaluación a nivel institucional sobre la actuación del FIDA en situaciones y Estados frágiles y afectados por conflictos que se había presentado a la Junta en abril de 2015. Tras la celebración del 94º período de sesiones del Comité de Evaluación en octubre de 2016, la estrategia se sometió a una actualización donde también se tuvieron en cuenta las observaciones presentadas por la IOE durante dicho período de sesiones. Esta estrategia representa uno de los compromisos asumidos por el Fondo frente a los Estados Miembros para el período de la Décima Reposición de los Recursos del FIDA (FIDA10).
2. Según los cálculos de la dirección, entre la Octava y la Décima Reposiciones de los Recursos del FIDA (la FIDA8 y la FIDA10) la proporción de la financiación del FIDA destinada a Estados con situaciones de fragilidad representó alrededor de un 45 % a un 50 % de la financiación total (párrafo 24), lo cual da muestras de la importancia que este tema reviste para el Fondo.
3. En la estrategia se abordan las principales esferas de recomendación de la evaluación a nivel institucional mencionada anteriormente, en particular: i) las políticas y estrategias; ii) el diseño de proyectos y programas; iii) la ejecución de proyectos y programas; iv) el empoderamiento del personal, y v) la medición de los resultados.
4. Como se señaló en las observaciones de la IOE sobre el documento conceptual presentado a la Junta en abril de 2016, la nueva definición de fragilidad supone un avance positivo. La definición de fragilidad que se presenta en la estrategia es más exhaustiva: "...es una condición de gran vulnerabilidad a las perturbaciones naturales y provocadas por el ser humano, a menudo acompañada de un riesgo elevado de violencia y conflicto". En ella se destaca el concepto de vulnerabilidad, el posible vínculo con los conflictos, la debilidad de la gobernanza y las instituciones y las repercusiones concretas para la seguridad alimentaria y la agricultura, que son sumamente pertinentes al mandato del FIDA.
5. De forma similar, la incorporación de una clasificación de la fragilidad específica del FIDA y una lista más reducida de países con las "situaciones de mayor fragilidad" es una mejora respecto de la práctica anterior de compilar una larga lista de países a partir de las clasificaciones de otras organizaciones. En la evaluación a nivel institucional antes mencionada se advirtió que dicha práctica generaba un grupo muy heterogéneo de países, resultado que poseía un escaso valor añadido desde un punto de vista analítico y operacional.
6. En la estrategia se subraya la importancia de analizar el contexto y las causas de la fragilidad en los programas sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP) y las notas sobre la estrategia en el país (NEP), así como en la fase de diseño de los proyectos. Se establece asimismo un vínculo entre el análisis de la fragilidad y el énfasis en instituciones capaces de instaurar un clima de confianza como las organizaciones que representan a los agricultores y los pueblos indígenas, las asociaciones de mujeres y otras agrupaciones comunitarias y las instituciones del ámbito gubernamental. Esta perspectiva que otorga prioridad tanto a las instituciones públicas como a las organizaciones de base (puntos de entrada para

numerosos proyectos financiados por el FIDA) se sustenta en la experiencia y los puntos fuertes del Fondo. La importancia de la fragilidad en el nivel subnacional, así como en el plano regional, es un aspecto que ya se reconoce en esta estrategia. Incluso en países cuyas características a nivel nacional no se corresponden con la definición, pueden existir situaciones localizadas de fragilidad que incidan de forma significativa en las intervenciones financiadas por el FIDA.

7. En consonancia con la evaluación a nivel institucional antes mencionada, la nueva estrategia hace hincapié en la conexión entre fragilidad, incorporación sistemática de las cuestiones de género y focalización. El hecho de que las mujeres se encuentren particularmente expuestas a las situaciones de fragilidad y corran mayor riesgo de sufrir violencia, delito y abuso por motivos de género es algo que se reconoce expresamente en la estrategia, la cual prevé el establecimiento de asociaciones con instituciones inclusivas que puedan mejorar la legitimidad del Estado, fomentar la seguridad y destrabar el potencial que poseen las mujeres. Será por tanto importante aprovechar las experiencias positivas en estas esferas que puedan extraerse de proyectos respaldados por el FIDA y que se han documentado en evaluaciones como la que se ha llevado a cabo recientemente del programa en la India.
8. Una estrategia "iterativa". No cabe duda de que para hacer frente a las situaciones de fragilidad no solo será necesario que el FIDA aborde estas situaciones al diseñar y ejecutar los programas y proyectos en los países, sino también que lleve a cabo una reorganización de los procedimientos internos, una reasignación de los recursos financieros y una revisión de ciertos aspectos del modelo operativo del FIDA, en particular la descentralización, teniendo en cuenta estas situaciones. Es probable que la estrategia genere efectos iterativos para otras políticas y procesos institucionales, tales como la preparación del presupuesto y programa de trabajo, lo cual quizá implique que deban revisarse algunos puntos de la estrategia. En la sección a continuación se definen esferas en las que se deberá poner una mayor atención en el futuro.

II. Aspectos clave que requieren mayor atención

9. Hacer operativa la estrategia en casos donde las fuentes de la fragilidad provienen del ámbito subnacional. Un aspecto que se reconoce expresamente en esta estrategia es la presencia de fuentes de la fragilidad en el plano subnacional que ya habían sido detectadas por evaluaciones pasadas como asuntos de vital importancia. Este reconocimiento constituye un avance. Desde el punto de vista operativo, queda por preguntarse si los principios rectores (párrafos 17 y 18), el fortalecimiento de los enfoques operativos e institucionales (párrafos 19 a 22) y la movilización de recursos (párrafos 23 a 30) se aplicarán a situaciones de fragilidad subnacional dentro de países que no estén incluidos en la lista de "situaciones de mayor fragilidad", y cómo habrían de aplicarse.
10. Fortalecer los vínculos con las estrategias, políticas y procesos del FIDA actuales y futuros. Dado que el documento proporciona una orientación amplia, la aplicación se apoyará en gran medida en otras políticas, estrategias y procesos del FIDA. Puede tener, por tanto, un efecto dominó en estas políticas y procesos, esto es, que deban someterse a una actualización o revisión. Aunque en la estrategia se menciona el Grupo de trabajo sobre el sistema de asignación de recursos basado en los resultados (PBAS), habría sido importante señalar otras políticas y estrategias del FIDA (p. ej., la Política de supervisión y apoyo a la ejecución [2006] y el Plan de descentralización institucional que se presenta a la Junta Ejecutiva en diciembre de 2016) o procedimientos (p. ej. las directrices para la elaboración de programas sobre oportunidades estratégicas nacionales y las de diseño de proyectos) que pudieran verse afectados o necesitaran revisarse tras la aprobación de esta estrategia. Por otro lado, quizá sea necesario llevar a cabo una revisión de la estrategia una vez que se haya aprobado la revisión del PBAS o el nuevo plan de descentralización institucional.

11. Seguimiento y evaluación de los resultados. En la estrategia se establece que el FIDA examinará “opciones para desarrollar procesos de seguimiento y evaluación (SyE) y metodologías de evaluación del impacto que sean sencillos y eficaces en función de los costos y, al mismo tiempo, permitan recopilar datos coherentes sobre los resultados alcanzados”. Más adelante se indica que “se elaborarán procesos e indicadores para el seguimiento y la evaluación específicamente dirigidos a las situaciones de fragilidad, y estos se verán reflejados en el marco relativo a la eficacia de la labor de desarrollo del FIDA” (párrafo 18 g)). En la evaluación a nivel institucional se había señalado que, según la documentación del FIDA, el rendimiento de los sistemas de SyE era insuficiente y que no se veían indicios claros de mejoras. En consecuencia, el historial institucional de SyE ha sido tradicionalmente deficiente, incluso en los contextos que no son frágiles. Las situaciones de fragilidad pueden plantear retos adicionales para los sistemas de SyE. Por ejemplo, quizás sea necesario: i) incorporar en ellos indicadores específicos dedicados a la fragilidad (incluida la referenciación geográfica, según sea necesario); ii) dotarlos de la capacidad de proporcionar retroinformación en un lapso de tiempo relativamente corto, y iii) que utilicen técnicas de recopilación de datos “no invasivas” a fin de reducir la exposición a los riesgos del personal y los beneficiarios de los proyectos. En consecuencia, los sistemas de SyE para contextos frágiles exigirán una atención y esfuerzos especiales por parte de la dirección del FIDA.

III. Observaciones finales

12. La IOE valora positivamente los esfuerzos realizados por la dirección del FIDA para elaborar una estrategia de actuación en situaciones de fragilidad. La atención a la fragilidad se justifica por la elevada proporción de la financiación del FIDA aprobada para Estados Miembros que se clasifican como países con situaciones de fragilidad. La IOE insta a la dirección a que las observaciones formuladas anteriormente se tomen en consideración en la labor futura y se encuentra disponible para seguir debatiendo al respecto. Habida cuenta del carácter iterativo de la estrategia, puede que sea aconsejable establecer un período de aplicación inicial tras el cual tanto la estrategia como las políticas y los procesos conexos serían actualizados y revisados bajo la supervisión general de la Junta Ejecutiva.