

Signatura: EB 2017/120/R.5
Tema: 5
Fecha: 13 de marzo de 2017
Distribución: Pública
Original: Inglés

S



Invertir en la población rural

Enfoque holístico para adecuar las operaciones al contexto de 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 Operacionales
Tel.: (+39) 06 5459 2388
Correo electrónico: lisandro.martin@ifad.org

Hisham Zehni

Especialista Superior en Resultados
Tel.: (+39) 06 5459 2183
Correo electrónico: h.zehni@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 — 120º período de sesiones
Roma, 10 y 11 de abril de 2017

Para **examen**

Índice

| | |
|--|-----------|
| Acrónimos y siglas | ii |
| I. Introducción | 1 |
| II. Enfoque holístico | 2 |
| III. Decisiones a nivel institucional: ¿a quién y cómo? | 5 |
| IV. Decisiones a nivel de los países: ¿qué y cómo? | 13 |
| V. Decisiones a nivel operacional: ¿por qué medios? | 18 |
| VI. Apoyar la prestación de servicios a nivel nacional | 21 |
| VII. Ámbitos en los que pueden introducirse mejoras | 25 |

Acrónimos y siglas

| | |
|----------|---|
| COSOP-BR | Programa sobre Oportunidades Estratégicas Nacionales basado en los Resultados |
| FIDA10 | Décima Reposición de los Recursos del FIDA |
| FIDA11 | Undécima Reposición de los Recursos del FIDA |
| FIDA7 | Séptima Reposición de los Recursos del FIDA |
| FIDA8 | Octava Reposición de los Recursos del FIDA |
| FIDA9 | Novena Reposición de los Recursos del FIDA |
| GPP | gerente del programa en el país |
| IOE | Oficina de Evaluación Independiente del FIDA |
| ND-GAIN | índice de adaptación mundial de Notre Dame |
| ODS | Objetivo de Desarrollo Sostenible |
| OFP | oficina del FIDA en el país |
| PBAS | Sistema de Asignación de Recursos basado en los Resultados |
| PBI | país de bajos ingresos |
| PEID | pequeño Estado insular en desarrollo |
| PIM | país de ingresos medianos |
| PIMA | país de ingresos medianos altos |
| PIMB | país de ingresos medianos bajos |
| PSMF | país con situación de mayor fragilidad |
| RNB | renta nacional bruta |
| RSP | puntuación de los resultados del sector rural |
| SBI | seguros basados en índices |

Enfoque holístico para adecuar las operaciones al contexto de los países

I. Introducción

1. En el presente documento se destacan los avances y las dificultades de la labor para mejorar el modelo operacional del FIDA y la forma con que ello está contribuyendo a plasmar un enfoque más sólido y holístico para adecuar las operaciones del FIDA a las condiciones, exigencias y prioridades específicas de los países asociados y su grupo objetivo. Se confirma el papel fundamental de los programas sobre oportunidades estratégicas nacionales basados en los resultados (COSOP-BR) a la hora de encuadrar la actuación del FIDA en cualquiera de sus países asociados para que responda a necesidades y prioridades específicas, y se presenta un resumen de la gama creciente de enfoques, así como de los productos y servicios financieros y de conocimientos que se pueden incluir en el conjunto de intervenciones que el FIDA respalda en un país.
2. En este contexto, se señalan las medidas específicas que se han adoptado para intensificar la actuación del FIDA en los países con situaciones de fragilidad, para mejorar su propuesta de valor para los países de ingresos medianos (PIM) y para velar por que sus operaciones respondan a la problemática particular a la que se enfrentan los pequeños Estados insulares en desarrollo (PEID). Durante el último año se procuró especialmente desarrollar y perfeccionar varios de los elementos básicos interrelacionados que componen el modelo operacional del FIDA, para lograr que se integraran y reforzaran mutuamente. En el cuadro 1 se presenta un resumen de los intercambios que tuvieron lugar entre abril de 2016 y abril de 2017 con la Junta Ejecutiva, el Comité de Evaluación y el Grupo de Trabajo de la Junta Ejecutiva sobre el Sistema de Asignación de Recursos basado en los Resultados (Grupo de Trabajo sobre el PBAS), y la documentación correspondiente presentada.

Cuadro 1

Mejoras y actualizaciones del modelo operacional sometidas a consideración de los órganos rectores del FIDA en el último año

| Abril 2016 Junta Ejecutiva | Septiembre 2016 Junta Ejecutiva | Octubre 2016 Comité de Evaluación | Noviembre 2016 Comité de Evaluación | Diciembre 2016 Junta Ejecutiva | Abril 2017 Junta Ejecutiva |
|---|---|--|--|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Documento conceptual sobre la actuación en países con situaciones de fragilidad (examen) | <ul style="list-style-type: none"> • Visión general del enfoque holístico para adecuar las operaciones al contexto de los países (información) | <ul style="list-style-type: none"> • Estrategia de actuación en países con situaciones de fragilidad (examen) | <ul style="list-style-type: none"> • Evaluación a nivel institucional de la Oficina de Evaluación Independiente sobre la descentralización (examen) | <ul style="list-style-type: none"> • Estrategia de actuación en países con situaciones de fragilidad (aprobación) | <ul style="list-style-type: none"> • Examen del marco del PBAS y ampliación del calendario de finalización y aprobación en el período de sesiones de septiembre de la Junta Ejecutiva (aprobación) |
| <ul style="list-style-type: none"> • Actualización sobre la actuación en los PIM (examen) • Actualización sobre la presencia en los países (examen) • Evaluación a nivel institucional del PBAS (examen) | | | | <ul style="list-style-type: none"> • Plan de descentralización institucional (examen) • Enfoque del PBAS (examen) • Enfoque de la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular (examen) | <ul style="list-style-type: none"> • Enfoque holístico para adecuar las operaciones al contexto de los países (examen) |

Las reuniones del Grupo de Trabajo sobre el PBAS se celebraron en junio y septiembre de 2016 y en enero y marzo de 2017

3. A fin de asegurar la continua pertinencia y eficacia de la labor del FIDA para cumplir la Agenda 2030, el enfoque para adecuar sus operaciones al contexto de los países tiene necesariamente que evolucionar al compás de los cambios que ocurren en la esfera nacional y en el contexto más amplio del entorno mundial de desarrollo. Los Estados Miembros orientarán esta evolución a través de los mecanismos de gobernanza del FIDA y los procesos de diálogo a nivel de los países. En este sentido, será fundamental la orientación que brinden los Estados Miembros en el marco del 120º período de sesiones de la Junta Ejecutiva de abril de 2017 y durante la Consulta sobre la Undécima Reposición de los Recursos del FIDA (FIDA11) en 2017.

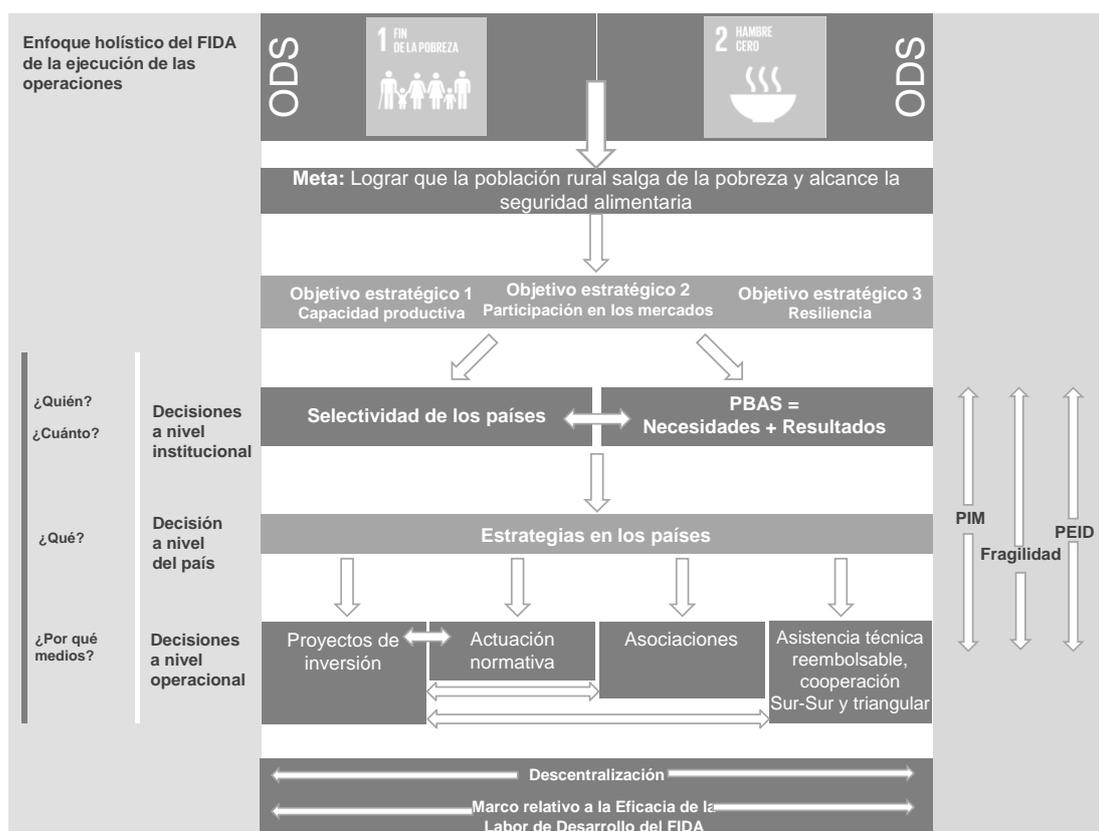
II. Enfoque holístico

4. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible es un compromiso mundial, asumido al más alto nivel, de “asegurar que nadie se quede atrás” en los esfuerzos para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En ninguna parte este desafío de no dejar a nadie atrás es más evidente que en las zonas rurales, puesto que en ellas vive el 75 % de las personas que padecen hambre y pobreza en el mundo¹. Así, la tarea de “asegurar que nadie se quede atrás” exige manifiestamente una focalización específica en las mujeres y los hombres rurales, y pone de relieve la pertinencia mundial del mandato del FIDA de invertir en las personas pobres de las zonas rurales y favorecer la transformación inclusiva y sostenible de dichas zonas, especialmente mediante el crecimiento impulsado por la agricultura en pequeña escala.
5. Tal como se establece en el Marco Estratégico del FIDA (2016-2025)², la meta general del FIDA es lograr que la población rural salga de la pobreza y alcance la seguridad alimentaria a través de unos medios de vida remunerativos, sostenibles y resilientes. Esta meta se vincula directamente a la consecución de los objetivos de erradicar la pobreza (ODS1) y poner fin al hambre y la malnutrición, lograr la seguridad alimentaria y promover la agricultura sostenible (ODS2), específicamente para beneficio de las comunidades y los hogares rurales.

¹ https://www.ifad.org/documents/30600024/30604583/RDR_WEB.pdf/c734d0c4-fbb1-4507-9b4b-6c432c6f38c3

² <https://www.ifad.org/documents/10180/06324237-f60e-464c-8c2e-2d7be855b022>

Gráfico 1
Enfoque holístico



6. El modelo del FIDA para contribuir a lograr estos ODS y esa meta general se basa en tres objetivos estratégicos estrechamente interconectados y que se refuerzan mutuamente, a saber: (objetivo estratégico 1) incrementar las capacidades productivas de la población rural; (objetivo estratégico 2) aumentar los beneficios que obtiene las poblaciones rurales al participar en los mercados, y (objetivo estratégico 3) fortalecer la sostenibilidad ambiental y la capacidad de resistencia al cambio climático de las actividades económicas de la población rural. El principal medio para alcanzar estos objetivos estratégicos es un programa de préstamos y donaciones, esto es, proyectos de inversión sobre el terreno que se complementan con otros instrumentos como la actuación normativa, el fomento de las asociaciones y la generación y divulgación de conocimientos.
7. Cuando el FIDA selecciona estos proyectos de inversión y las actividades complementarias, tiene que reconocer el contexto en el cual opera. Tal como se expresa en el Informe sobre el desarrollo rural 2016: favorecer la transformación rural inclusiva, el crecimiento económico trae aparejado un cambio estructural de las economías y, en este proceso, las economías rurales se transforman. Se prevé que esta transformación, que está impulsada por la urbanización y la evolución de los hábitos de consumo de alimentos, produzca un aumento de la productividad agrícola y de las actividades agroindustriales. La agricultura pasa de ser la principal actividad generadora de empleo a convertirse en un motor del crecimiento, al tiempo que la economía rural no agrícola asume cada vez más importancia. Sin embargo, tal como se señala en el informe, la transformación rural inclusiva no ocurre de manera automática: debe hacerse posible. El FIDA debe tener en cuenta estos contextos cambiantes en sus proyectos y realizar inversiones que aseguren la inclusión de las mujeres y hombres pobres y marginados de las zonas rurales en dicha transformación.

8. En el Marco Estratégico del FIDA (2016-2025) se reconoce explícitamente la importancia de emplear enfoques mejorados y diferenciados que promuevan la transformación rural inclusiva y respondan a las necesidades y exigencias cada vez más diversas de los países asociados. Este cometido es coherente con la resolución de la Agenda 2030 de crear las condiciones necesarias para un crecimiento económico sostenible, inclusivo y sostenido, una prosperidad compartida y el trabajo decente para todos, teniendo en cuenta los diferentes niveles nacionales de desarrollo y capacidad. Al respecto, la Agenda establece que "cada país enfrenta desafíos específicos en su búsqueda del desarrollo sostenible, pero merecen especial atención los países más vulnerables y, en particular, los países africanos, los países menos adelantados, los países en desarrollo sin litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo, al igual que los países que se encuentran en situaciones de conflicto y posteriores a un conflicto. Muchos países de ingresos medianos también están atravesando graves dificultades³."
9. Para alcanzar la meta del FIDA se necesitan decisiones a nivel institucional por medio de las cuales se asignen los recursos a los países donde vive la mayor parte de las personas de las zonas rurales afectadas por la pobreza y la inseguridad alimentaria, a través de un enfoque sistemático que se propague en sentido descendente hasta el nivel de los compromisos adaptados a los contextos de los países (cuadro 1). Como la mayoría de las personas pobres y afectadas por la inseguridad alimentaria de las zonas rurales viven en PIM, la atención no deberá centrarse solamente en los países de bajos ingresos (PBI) sino en una amplia gama de países en desarrollo. Asimismo, aunque los PIM tal vez dispongan de más recursos propios para hacer frente a las cuestiones relacionadas con el logro de los ODS, es posible que no siempre tengan soluciones viables al problema de la pobreza rural crónica.
10. El primer escalón del modelo operacional del FIDA es el de las decisiones respecto de qué países deberían recibir apoyo financiero (¿a quién?) y el monto de la financiación que debería recibir cada uno (¿cuánto?). La lógica de esta decisión es velar por que los fondos se destinen a quienes los necesitan (países donde la pobreza y la inseguridad alimentaria constituyen un problema) y donde probablemente permitan alcanzar buenos resultados (donde se espera que el nivel de los resultados de los proyectos sea elevado). Esta decisión supone dos medidas: i) seleccionar los países que se considerarán para recibir financiación, y ii) determinar el monto disponible por medio del PBAS. Mientras que la inclusión de un país en el PBAS determina si recibe o no financiación, la fórmula del PBAS permite calcular el monto de dicha financiación. El PBAS incluye un componente de necesidades que se vincula con la pobreza rural y la inseguridad alimentaria; tiene también un componente de resultados relacionado con la capacidad de gestionar proyectos de inversión de manera adecuada.
11. Además de seleccionar los países objeto de posibles intervenciones, para alcanzar la meta del FIDA es preciso invertir específicamente en las personas rurales pobres y que padecen inseguridad alimentaria dentro de esos países, y que estas inversiones contribuyan a mejorar su bienestar. Mediante un enfoque coordinado de la transformación rural sostenible, el FIDA apoya cada vez más el crecimiento de la cartera de proyectos proporcionando asistencia para incorporar las cuestiones relacionadas con el cambio climático por conducto de las dimensiones de género de la seguridad alimentaria y nutricional. A nivel operacional, este enfoque conlleva, entre otras cosas, introducir tecnologías y enfoques que faciliten la focalización en los grupos socioeconómicos y las comunidades más vulnerables, determinar los obstáculos al desarrollo rural y proponer vías que faciliten la transformación sostenible, la diversificación de la producción, los métodos de explotación agrícola y los sistemas de semillas, la agregación de valor a la producción y los productos y la diversificación de la dieta.

³ *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Resolución A/RES/70/1, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 25 de septiembre de 2015.

12. Para establecer el punto de contacto entre los objetivos del FIDA y las prioridades de los países, se requiere una serie de decisiones a nivel de los países (¿qué?) para garantizar que la ejecución de los programas proporcione inversiones en beneficio de la población rural adaptadas a las circunstancias de cada país. En cada país se utilizará un enfoque que dependerá de la estrategia que el FIDA haya convenido con el Estado Miembro y que se plasma en el COSOP-BR o en la nota sobre la estrategia en el país correspondiente. Las características del país se tienen en cuenta en la estrategia; en este sentido, la clasificación de un país como PIM —ya sea de ingresos medianos altos (PIMA) o de ingresos medianos bajos (PIMB)— o la presencia en el mismo de situaciones de fragilidad, son elementos fundamentales. Independientemente del nivel de desarrollo de un país, resulta decisivo que en la estrategia se identifiquen claramente los hogares rurales de personas pobres y que padecen inseguridad alimentaria del país para que las inversiones lleguen a la población objetivo y permitan alcanzar la meta de reducir la pobreza rural, tanto del país como del FIDA.
13. Tras elaborar la estrategia en el país, los equipos en los países adoptan una serie de *decisiones operacionales* que implican seleccionar instrumentos para la ejecución satisfactoria de las intervenciones (¿por qué medios?) a partir de varias opciones entre las que se incluyen el diálogo sobre políticas, el fortalecimiento de las asociaciones y el aprovechamiento de los conocimientos disponibles sobre los factores que obstaculizan la consecución de los ODS en las zonas rurales y las posibles formas de superarlos. En los últimos años, el FIDA ha emprendido un proceso de descentralización a fin de aumentar el éxito de la ejecución de los programas; también está reformando su capacidad de gestión orientada a la obtención de resultados a nivel operacional y fortaleciendo su capacidad de generar, utilizar y mantener una reserva de conocimientos que le permita adaptar aún más su enfoque a las necesidades de los países. Se busca con todo ello mejorar el flujo de la información. La descentralización facilita una mayor interacción con los encargados de formular políticas y los beneficiarios, contribuyendo de esta manera a una mayor comprensión de los problemas que afectan al desarrollo rural, lo cual redundará en estrategias en los países más realistas y proyectos mejor diseñados. Del mismo modo, una orientación más firme hacia los resultados y un flujo de conocimientos más fluido facilitan la tarea de encontrar las soluciones posibles, lo cual permite que las enseñanzas extraídas en un contexto se puedan aplicar en otro.
14. En las secciones que siguen a continuación se analiza más en detalle este enfoque holístico y se proporciona información más específica sobre cada una de sus partes.

III. Decisiones a nivel institucional: ¿a quién y cómo?

15. En esta sección se describen los medios que utiliza el FIDA para determinar los países que desean recibir apoyo financiero y reúnen las condiciones para hacerlo (¿a quién?) y el nivel de ese apoyo (¿cuánto?).
- Servir a las personas pobres de las zonas rurales**
16. Se prevé que el programa de préstamos y donaciones ejecutado durante el período de la Décima Reposición de los Recursos del FIDA (FIDA10) beneficie a 112,75 millones de personas pobres de las zonas rurales, contribuyendo de forma directa a la Agenda 2030. El número de personas beneficiadas en el curso de los ciclos de reposición sucesivos ha aumentado a un ritmo sostenido, pasando de 78,7 millones en la Octava Reposición de los Recursos del FIDA (FIDA8), a 111,5 millones en la Novena Reposición de los Recursos del FIDA (FIDA9). En la política del FIDA de focalización de 2006 se establece que el grupo objetivo del FIDA está constituido por la población rural de los países en desarrollo que vive en

condiciones de pobreza y de inseguridad alimentaria⁴. En la política se subraya que este grupo no puede definirse *a priori* por el lugar en el que viven las personas o la ocupación a la que se dedican (por ejemplo, haciendo hincapié exclusivamente en la agricultura) o por niveles de ingresos determinados.

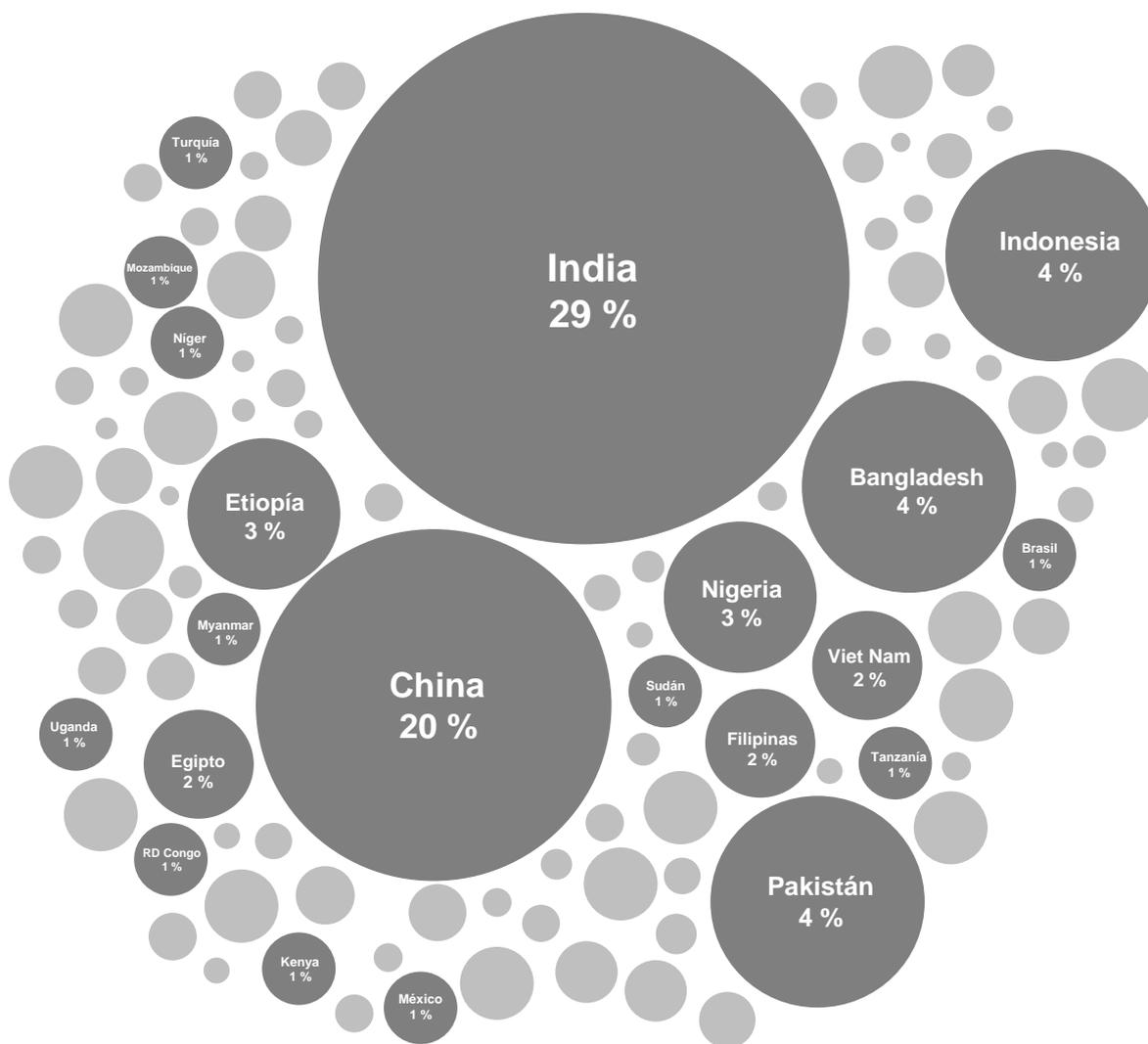
17. Históricamente, la mayor parte de la población mundial pobre ha vivido en PBI⁵: sobre la base de definiciones oficiales estándar, hace 20 años el 90 % de la población pobre del mundo vivía en PBI. Hoy en día, pese a que estos países albergan a tan solo el 28 % de esas personas, las brechas que deben superar para alcanzar los ODS son desproporcionadamente grandes. Estos países continúan siendo los principales beneficiarios de los servicios del FIDA: en ellos el Fondo concentra un 36 % de sus operaciones en curso y tiene previsto ejecutar alrededor de un 32 % de sus operaciones futuras.
18. La transformación de los países que anteriormente eran PBI en PIM se ha acelerado en los últimos 20 años. Por ejemplo, Bangladesh, Camboya, Kenya, Kirguistán, Myanmar y Tayikistán eran todos PBI durante el período de la FIDA8, pero se convirtieron en PIMB durante la FIDA9 y la FIDA10, y la asignación destinada a ellos, de alrededor del 10 % del total, se mantuvo constante durante todo ese período. La mayoría de los países en desarrollo son ahora PIM, y tres cuartos de la población pobre del mundo vive en países que entran en esta categoría. Esto es particularmente cierto en el caso de la mayor parte de la población rural pobre, malnutrida y que padece inseguridad alimentaria en el mundo. Así, a excepción de China (PIMA, 609 millones) y Etiopía (PBI, 80 millones), los 10 países con las cifras más elevadas de población rural incluidos en el PBAS de la FIDA10 eran PIMB, a saber: la India (882 millones), Indonesia (119 millones), el Pakistán (116 millones), Bangladesh (106 millones), Nigeria (95 millones), Viet Nam (61 millones), Filipinas (56 millones) y Egipto (52 millones). De hecho, el 80 % de la población rural a quien el FIDA presta servicios vive en PIMB y PBI. Por tanto, la consecución de la Agenda 2030 y la contribución del FIDA a su logro dependerán, en gran medida, de los resultados positivos o negativos del desarrollo en los PIM, en particular en los PIMB.

⁴ Política del FIDA de Focalización en los Pobres de las Zonas Rurales: www.ifad.org/gbdocs/eb/88/s/EB-2006-88-R-2-REV-1.pdf

⁵ El FIDA no tiene una clasificación propia de los países en función de su renta, sino que se vale de las categorías de ingresos del Banco Mundial, que agrupa a los países en una de las categorías siguientes: ingresos bajos, medianos bajos, medianos altos y altos. Esta clasificación se basa exclusivamente en la renta nacional bruta (RNB) per cápita. La horquilla actual para los países de ingresos medianos es una RNB per cápita de entre USD 1 045 y USD 12 736, mientras que la de los países de ingresos medianos bajos se sitúa entre USD 1 046 y USD 4 125.

Gráfico 2

Distribución de la población rural en países con mucha población incluidos en el Sistema de Asignación de Recursos basado en los Resultados (PBAS) durante el período de la FIDA10

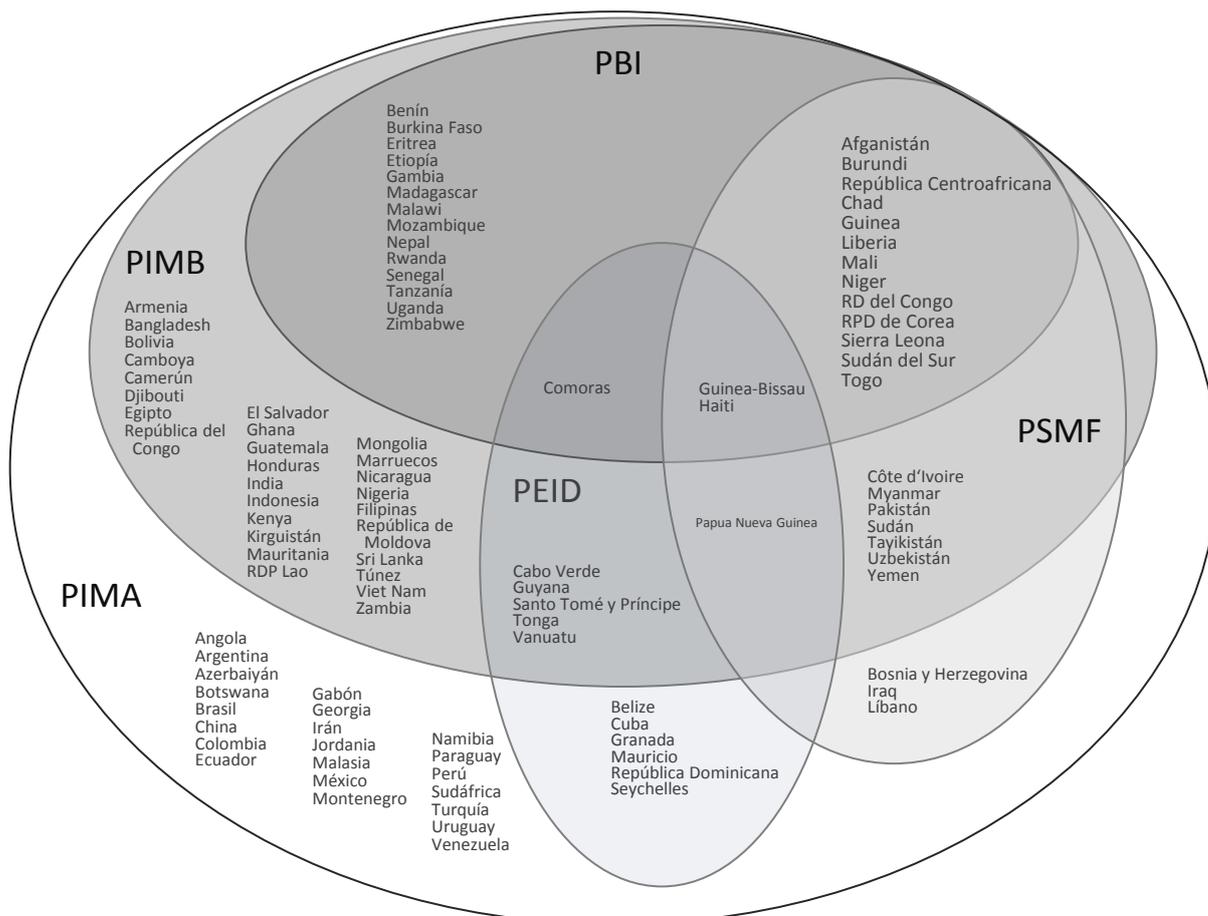


19. A medida que disminuye la proporción de países en la categoría de PBI, se reduce también la cantidad proporcional de PIMB, mientras que aumenta la de los países en la categoría de PIMA. Los PIMA, que albergan a aproximadamente el 22 % de la población mundial extremadamente pobre, constituyen el grupo más heterogéneo. Durante el período de la FIDA10, este grupo abarcaba desde países tan diferentes como los pequeños territorios insulares de Granada y Mauricio, hasta grandes economías como China, el Brasil y México. Los datos empíricos muestran que, en muchas dimensiones no relacionadas con los ingresos, la pobreza en algunos PIMA es tan grave como en los PBI. Además, muchos de estos países padecen la "trampa de los ingresos medianos", una situación en la cual el crecimiento se ralentiza tras alcanzar el país niveles de ingresos medianos. La transición a niveles de ingresos altos parece convertirse entonces en algo aparentemente inalcanzable. De acuerdo con los datos del Banco Mundial, solamente 13 de las 101 economías que en 1960 eran de ingresos medianos habían pasado a la categoría de ingresos altos en 2008. Este es un fenómeno cada vez más pertinente de cara a la Agenda 2030, habida cuenta de la fuerte concentración de la pobreza en estas economías.
20. En todas las categorías de ingresos existen países con situaciones de fragilidad, caracterizados por la debilidad de sus instituciones y la vulnerabilidad a los conflictos (gráfico 3). En estos países vive el 10 % de la población rural total de los países abarcados durante el período de la FIDA10. La nueva estrategia del FIDA

plasma una nueva definición de la fragilidad y criterios para identificar países con situaciones de fragilidad donde sea pertinente aplicar enfoques realmente diferenciados. A estos países se los conoce como países con las "situaciones de mayor fragilidad" (PSMF)^{6,7}. Pese a compartir características similares con respecto a la fragilidad, si se considera su renta nacional bruta per cápita, este grupo de países dista de ser homogéneo ya que comprende 16 PBI, 12 PIMB y 3 PIMA. El alto grado de solapamiento entre los PSMF y los PIM subraya la importancia de que el FIDA adopte un enfoque coherente para actuar en países que entran en estas dos categorías.

Figura 3

Países abarcados durante el periodo de la FIDA10, por grupos



⁶ La nueva definición de "fragilidad" es la siguiente: "Fragilidad 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. La debilidad de las estructuras de gobernanza, junto con la presencia de instituciones con una capacidad limitada, son con frecuencia causa y consecuencia de las situaciones de fragilidad. Estas situaciones frágiles generan normalmente un entorno menos favorable a la transformación rural sostenible e inclusiva y se caracterizan por crisis prolongadas y/o periódicas que suelen repercutir en la agricultura en pequeña escala y la seguridad alimentaria."

⁷ Para clasificar a los países con las situaciones de mayor fragilidad el FIDA utilizará los dos indicadores siguientes:
a) Capacidad institucional: El FIDA aplicará su enfoque diferenciado que tiene en cuenta la fragilidad a países que hayan obtenido las puntuaciones más bajas en el criterio de resultados del sector rural (RSP, en la fórmula del PBAS), es decir, los que se ubican aproximadamente en el quintil inferior. El FIDA utiliza los resultados del sector rural como metodología para evaluar las actividades que impulsan los países a fin de establecer un marco normativo e institucional propicio para el desarrollo rural.

b) Conflicto: La fragilidad vinculada al conflicto puede identificarse mediante los siguientes indicadores sustitutos: i) países con presencia de fuerzas de mantenimiento de la paz regionales o de las Naciones Unidas, y ii) países con situaciones de alerta "muy elevada" o "elevada" según el índice de Estados frágiles del Fondo para la Paz, (el cual abarca, entre otros, indicadores relacionados con la situación de los refugiados y desplazados internos, grupos que padecen agravios, los derechos humanos y el Estado de derecho, el aparato de seguridad interno y el monopolio en el uso de la fuerza, la presencia de élites faccionarias y las intervenciones externas), a fin de abarcar situaciones vinculadas con conflictos, pero donde no necesariamente haya presencia de fuerzas de mantenimiento de la paz.

21. Considerar que los beneficiarios pueden ser tanto PIMA como PSMF pone de relieve la necesidad de analizar la incidencia de la pobreza y la vulnerabilidad a escala subnacional. Las inversiones del FIDA en los PIMA se destinan principalmente a regiones con ingresos per cápita inferiores al umbral establecido para esa categoría de países, a menudo más próximos al umbral de los PIMB. Para citar el ejemplo del Brasil, el producto interno bruto per cápita de Maranhão (uno de los estados federales donde se ejecutan proyectos del FIDA) asciende a USD 6 631, similar al de un PIMB como el Congo (USD 6 130) o Cabo Verde (USD 6 476)⁸. Las disparidades regionales se evidencian más todavía a nivel municipal, con altas concentraciones de pobreza e inseguridad alimentaria en los municipios rurales en los que opera el FIDA.
22. La Agenda 2030 se consagra en el compromiso de asegurar que nadie quede atrás. Con este ánimo y en armonía con su política de focalización, el FIDA emplea una variedad de instrumentos para garantizar que la mayor cantidad posible de personas pobres de las zonas rurales se beneficien de las oportunidades económicas que van surgiendo, y que aquellas que no pueden beneficiarse de manera inmediata —en particular, las que pertenecen a grupos marginados como las mujeres, los pueblos indígenas⁹ y los jóvenes— reciban todo el apoyo necesario para adquirir las habilidades y recursos que les permitirán hacerlo en un futuro cercano.

Selectividad de los países

23. El FIDA destina hasta el 45 % de su financiación básica a África Subsahariana, y hasta el 50 % a África en general. A efectos de su programa de préstamos, el Fondo no utiliza directamente la categorización por ingresos del Banco Mundial. De conformidad con las Políticas y Criterios en materia de Financiación del FIDA, el Fondo otorga a los Estados Miembros en desarrollo préstamos en condiciones muy favorables, combinadas y ordinarias. Así, el FIDA clasifica a los países en función de las condiciones de préstamo. Aunque hay una superposición notable entre las clasificaciones basadas en los ingresos y en las condiciones de los préstamos, la coincidencia no es absoluta. Por ejemplo, como Bangladesh pertenece a la categoría de PIMB, puede recibir préstamos del FIDA en condiciones muy favorables. El monto total de los préstamos concedidos cada año en condiciones muy favorables debería representar dos tercios, aproximadamente, del total de los préstamos acordados anualmente por el Fondo.
24. Al principio de cada período de reposición, las divisiones regionales determinan los Estados Miembros que se incluirán en el programa de préstamos y donaciones en función de las estrategias en los países que ya hayan sido aprobadas por la dirección del FIDA o que vayan a ser aprobadas durante ese período. Esto incluye el diálogo con los Estados Miembros a nivel de los países, el examen de las intervenciones posibles, la evaluación de la cartera en curso y las opciones de cofinanciación y de ampliación de escala. Tras la aprobación del Comité de Gestión de las Operaciones y el Comité de Gestión Ejecutiva, estos países se incorporan en el PBAS y reciben una asignación que se establece aplicando la fórmula del PBAS para el período trienal de la reposición. A excepción de los países que puedan tener asignaciones sujetas a un límite máximo o mínimo, la fórmula del PBAS se aplica por igual a todos los países incluidos en el programa de préstamos y donaciones¹⁰.

⁸ Todos valores de 2014 en paridad de poder adquisitivo a precios corrientes. Fuentes: conjunto de datos estadísticos regionales de la OCDE (datos regionales del Brasil); base de datos del Banco Mundial (Cabo Verde y República del Congo). El producto interno bruto per cápita del Brasil asciende a USD 16 000 y el del Distrito Federal, el estado más rico del Brasil, a USD 40 917.

⁹ *Política de Actuación del FIDA en relación con los Pueblos Indígenas*: www.ifad.org/gbdocs/eb/97/s/EB-2009-97-R-3-REV-1.pdf

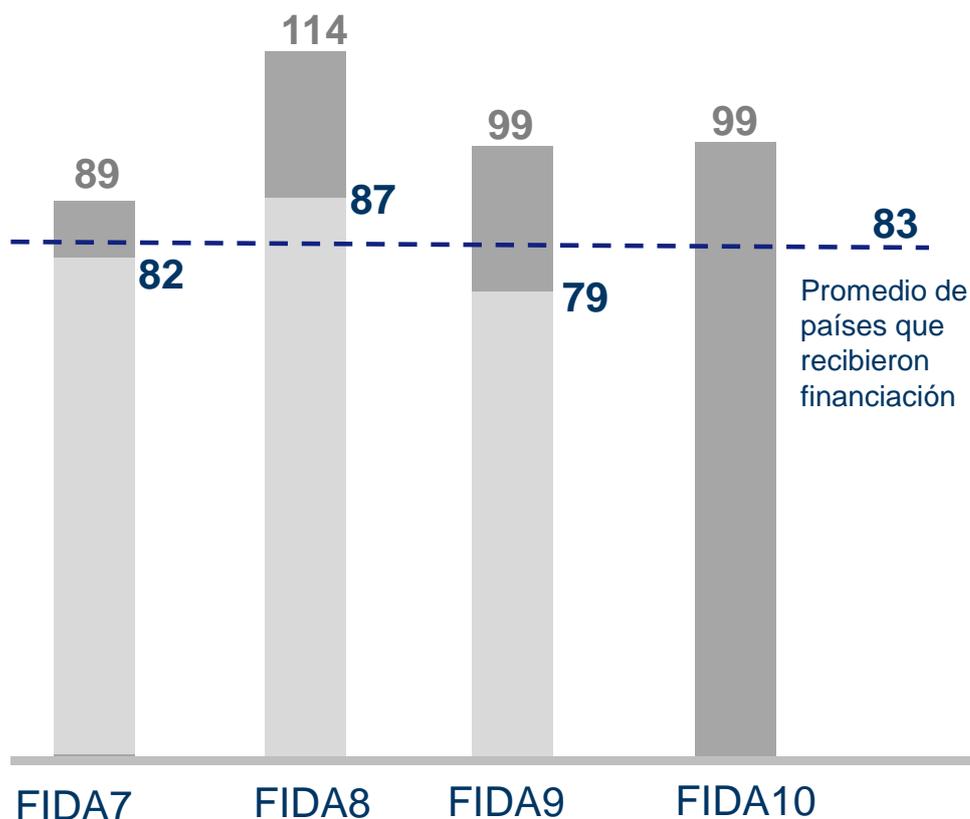
¹⁰ Este proceso se explica en el documento *Selectividad de los países y los temas: cuestiones y opciones* (EB 2014/112/R.6/Rev.1).

25. La dirección del FIDA ha gestionado de forma proactiva el número de países incluidos en el programa de préstamos y donaciones en cada período de reposición. Por ejemplo, tras la introducción del PBAS en 2005, en el cual se concedieron asignaciones a 118 países, la dirección del FIDA, consciente tanto del efecto que esto había tenido en los niveles de financiación de los proyectos como de las consecuencias presupuestarias, redujo el número de países a 89 en la Séptima Reposición de los Recursos del FIDA (FIDA7) (2007-2009) que vino a continuación. En el período de la FIDA9 (2013-2015) se incluyeron 99 países en el programa de préstamos y donaciones para recibir asignaciones por medio del proceso del PBAS, y este número se ha mantenido en la FIDA10, si bien se reconoce que puede ser aconsejable realizar reducciones adicionales.
26. Al reducir el número de países participantes en el programa de préstamos y donaciones, se incrementan las asignaciones concedidas a los países en relación con sus puntuaciones obtenidas con arreglo al PBAS, tal como lo ponen de manifiesto las medidas adoptadas por la dirección del FIDA en los últimos 10 años. En consecuencia, ha aumentado el tamaño de los programas, con lo que se ha cumplido el objetivo de la dirección del FIDA de tener menos programas pero de mayor envergadura. Asimismo, esto ha permitido a las divisiones regionales centrar las asignaciones del presupuesto administrativo en menos programas que estén en fase de diseño y en hacer hincapié en la fase de ejecución y hacer frente a los proyectos problemáticos.
27. No obstante, al reducir el número de países seleccionados en el programa de préstamos y donaciones, se reduce efectivamente la demanda de los Estados Miembros y, dependiendo de las condiciones de los préstamos aplicadas, se reduce también el nivel de reflujos de los préstamos¹¹. De conformidad con la evaluación a nivel institucional de la eficiencia del FIDA donde se recomendaba una mayor selectividad de los países, en futuros períodos de reposición se deberá procurar reducir el número a un máximo de 85-90 países, para que esta cifra coincida con los niveles históricos de países que han podido utilizar efectivamente su asignación por medio de los proyectos de inversión aprobados al esos efectos (gráfico 4).

¹¹ Los PIM desempeñan un papel cada vez más importante en la sostenibilidad financiera del FIDA a medio plazo, y su efecto se hace sentir en los reflujos de préstamos anteriores del FIDA (USD 1 000 millones en el período 2003-2013, es decir, el 38 % de los reflujos totales) y mediante las ganancias derivadas del diferencial de los cargos por el servicio de los préstamos y las contribuciones a las reposiciones. Se prevé que, en el período 2016-2018, los reflujos de los préstamos concedidos por el FIDA a los PIM (en condiciones ordinarias y combinadas) ascenderán a USD 560 millones.

Gráfico 4

Número de países incluidos en el PBAS y de países con proyectos aprobados en cada ciclo

**Asignación de recursos**

28. Al igual que otras instituciones financieras internacionales, la asignación de los recursos financieros del FIDA destinados a los distintos países se rige por un sistema de asignación de recursos basado en los resultados (el PBAS). El PBAS del FIDA es esencialmente un sistema que se basa en normas y utiliza una fórmula que incorpora mediciones de las necesidades y los resultados de los países para calcular el nivel de financiación que puede recibir un país durante un período de reposición de tres años. Actualmente se están realizando mejoras en el sistema sobre la base de la evaluación a nivel institucional que condujo la IOE en 2015 y 2016, y de consultas posteriores con la Junta Ejecutiva que tuvieron lugar en 2016 y 2017. Los cambios tienen por objeto garantizar que el PBAS se ajuste mejor al mandato, el papel y las políticas del FIDA, y que las asignaciones de recursos del Fondo respondan más eficazmente a los contextos sociales, económicos, ambientales, institucionales y normativos de los países asociados, así como a los efectos del cambio climático, a otras vulnerabilidades y a las situaciones de fragilidad.
29. Para reforzar el componente del PBAS relativo a las necesidades del país se agregará a la fórmula un componente de vulnerabilidad que se conocerá como el índice de vulnerabilidad del FIDA¹². Al asignar los recursos teniendo en cuenta las vulnerabilidades estructurales se trata de compensar los obstáculos estructurales al crecimiento y la reducción de la pobreza, es decir, las deficiencias prolongadas y que escapan a la capacidad presente que tiene un país para superarlas (por supuesto, pueden ser consecuencia de políticas anteriores): estas deficiencias reflejan principalmente el impacto de factores históricos o geográficos, o el entorno

¹² El índice de vulnerabilidad del FIDA es un índice que el FIDA ha elaborado tomando como base el componente de vulnerabilidad del índice de adaptación mundial de Notre Dame (ND-GAIN). Pueden encontrarse más detalles en el anexo II del documento *Enfoque del examen del sistema de asignación de recursos basado en los resultados* (EB 2016/119/R.5).

internacional. Pero centrarse en la vulnerabilidad también es una forma de potenciar la eficacia de la ayuda. A la larga, centrar la atención en este criterio contribuye a mitigar las consecuencias de crisis imprevistas pero probables y evitar estallidos sociales y la fragilidad en los Estados, donde es mejor prevenir que curar.

30. El componente de resultados de la fórmula utiliza la puntuación de los resultados del sector rural (RSP) para evaluar los entornos institucionales y normativos de un país que favorecen la reducción de la pobreza rural. Esta puntuación proporciona datos que permiten a los equipos en los países focalizar la actuación normativa y, por lo tanto, es una pieza fundamental de un enfoque holístico donde se combinan las actividades crediticias y las no crediticias. Tal como se propuso en el documento Enfoque del examen del sistema de asignación de recursos basado en los resultados¹³, que la Junta Ejecutiva examinó en diciembre de 2016, se está fortaleciendo y sistematizando el cuestionario de los resultados del sector rural para garantizar su alineación con el Marco Estratégico (2016-2025) y una mayor incorporación de cuestiones transversales como el cambio climático, el género y la nutrición. Como parte de esta tarea, se están introduciendo mejoras al cuestionario para hacerlo más eficiente y útil de cara a su utilización en el diálogo sobre políticas, en particular, mediante el diseño de un enfoque metodológico mixto que combina datos cuantitativos y cualitativos a fin de garantizar la objetividad de la evaluación en su conjunto.

Figura 5

Inversión por habitante rural y por categoría de país durante el período de la FIDA9



31. Este enfoque de la asignación de recursos y las inversiones se ajusta a la evolución socioeconómica de los países asociados. Las inversiones se destinan a los países donde existe una mayor necesidad de asistencia: durante la FIDA9, los PBI y los PIMB recibieron el 89 %, aproximadamente, del total de los recursos de financiación disponibles. Asimismo, la inversión del FIDA por habitante rural es mayor en los PBI y decrece progresivamente a medida que los países evolucionan de PIMB a PIMA: durante la FIDA9, el monto invertido en cada habitante rural fue de USD 2,32 en los PBI, USD 0,79 en los PIMB y USD 0,45 en los PIMA (gráfico 5). Por otro lado, a medida que los PIM se desarrollan, tienden a acceder a una porción cada vez más pequeña de los recursos del FIDA (que se calcula mediante el PBAS) concedida, en la mayoría de los casos, en condiciones ordinarias de financiación, y se muestran más interesados en cofinanciar proyectos junto con el FIDA. Durante la FIDA9, el coeficiente de cofinanciación de los PIM (1,69) cuadruplicaba con creces a la de los PBI (0,41). Además, la demanda de financiación proveniente de los PIMA se satisface cada vez más por medio de la toma de empréstitos, en lugar de por contribuciones a los recursos básicos en el marco de las reposiciones.
32. El PBAS contribuye a hacer que el enfoque holístico del FIDA sea más eficaz a nivel de los países porque: i) brinda una manera de controlar las asignaciones excesivas de recursos a países con resultados deficientes y de orientar los recursos a países con mejores resultados; ii) aumenta la estabilidad y la previsibilidad de los flujos

¹³ Documento EB 2016/119/R.5.

de recursos donde más se necesitan (a los países con resultados estables o que muestran mejoras), y iii) ayuda a establecer un criterio, mediante el uso de calificaciones en función de los resultados, que aísle los factores exógenos que dificultan en mayor o menor medida el proceso de desarrollo en países o regiones diferentes.

IV. Decisiones a nivel de los países: ¿qué y cómo?

33. En esta sección se describe la manera en que el FIDA adopta, junto con los países prestatarios, decisiones que conciernen a las metas y los resultados previstos (¿qué?) de la asistencia que ofrece a los Estados Miembros, y la forma en que el Fondo adecua sus intervenciones para alcanzarlos (¿cómo?) teniendo en cuenta las características específicas de cada país.

Un modelo basado en el país

34. La armonización con los ODS a través de las estrategias de cada país de reducción de la pobreza orientadas al sector agrícola, en particular a la agricultura en pequeña escala, constituye la piedra angular del modelo basado en el país, que se resume en las estrategias en los países. Así pues, el FIDA cuenta efectivamente con una estrategia para asistir a cada país —un COSOP o una nota sobre la estrategia— que evoluciona con el tiempo para adaptarse a los cambios en las prioridades y dificultades que van surgiendo. Para facilitar la alineación con las prioridades del país, en la estrategia se tienen en cuenta los programas nacionales de desarrollo y la armonización con la labor de otros donantes, consiguiendo de esta manera aumentar al máximo el impacto sobre el terreno. La estrategia en el país también brinda la posibilidad de que en el programa del FIDA se concilien, a escala nacional, cuestiones de importancia mundial y las prioridades nacionales.
35. Al mismo tiempo, las estrategias en los países se orientan por el propio Marco Estratégico del FIDA (2016-2025)¹⁴ y las políticas institucionales. La actuación del FIDA en relación con cualquiera de sus países asociados tiene el fin último de hacer realidad su meta general de ayudar a que las personas pobres de las zonas rurales salgan de la pobreza y alcancen la seguridad alimentaria a través de unos medios de vida remunerativos, sostenibles y resilientes, apoyándose en programas en los países que ponen en práctica sus tres objetivos estratégicos y se rigen por sus cinco principios de actuación^{15,16}. En esta tarea se combinan normalmente los recursos financieros para programas de inversión con los conocimientos, que tal vez guarden relación con las tecnologías de producción y los conocimientos especializados en materia de productividad rural, comprendidas la elaboración y ejecución de políticas inclusivas en favor de los pobres y las asociaciones estratégicas.
36. En 2015 se publicaron unos procedimientos nuevos para la elaboración de estrategias en los países, que ayudaron a simplificar el proceso de diseño de los COSOP-BR y a incorporar las mejoras del modelo operacional del FIDA. Fomentan la adopción de un enfoque más programático y a más largo plazo de apoyo a los productores en pequeña escala y presentan una perspectiva holística e integrada donde se combinan las actividades crediticias y las no crediticias para respaldar a los países en la consecución de objetivos a más largo plazo. En los COSOP-BR se indica cuál es el grado de apropiación, por parte de los gobiernos, de los proyectos y programas que se van a financiar, si estos están en consonancia con las

¹⁴ Documento EB 2015/116/R.4/Rev.1 <https://webapps.ifad.org/members/eb/116/docs/spanish/EB-2015-116-R-4-Rev-1.pdf>

¹⁵ Los tres objetivos estratégicos del FIDA son: i) incrementar las capacidades productivas de la población rural; ii) aumentar los beneficios que obtienen las poblaciones rurales al participar en los mercados, y iii) fortalecer la sostenibilidad ambiental y la capacidad de resistencia al cambio climático de las actividades económicas de la población rural.

¹⁶ Los cinco principios de actuación del FIDA son: i) focalización para que se beneficie la mayor cantidad posible de personas pobres de las zonas rurales; ii) empoderamiento social y económico de estas personas; iii) promoción de la igualdad de género; iv) fomento de la innovación, el aprendizaje y la ampliación de escala de buenos resultados, y v) promoción de asociaciones eficaces y eficientes que aprovechen las ventajas comparativas y logren que el impacto general sea mayor que la suma de las partes.

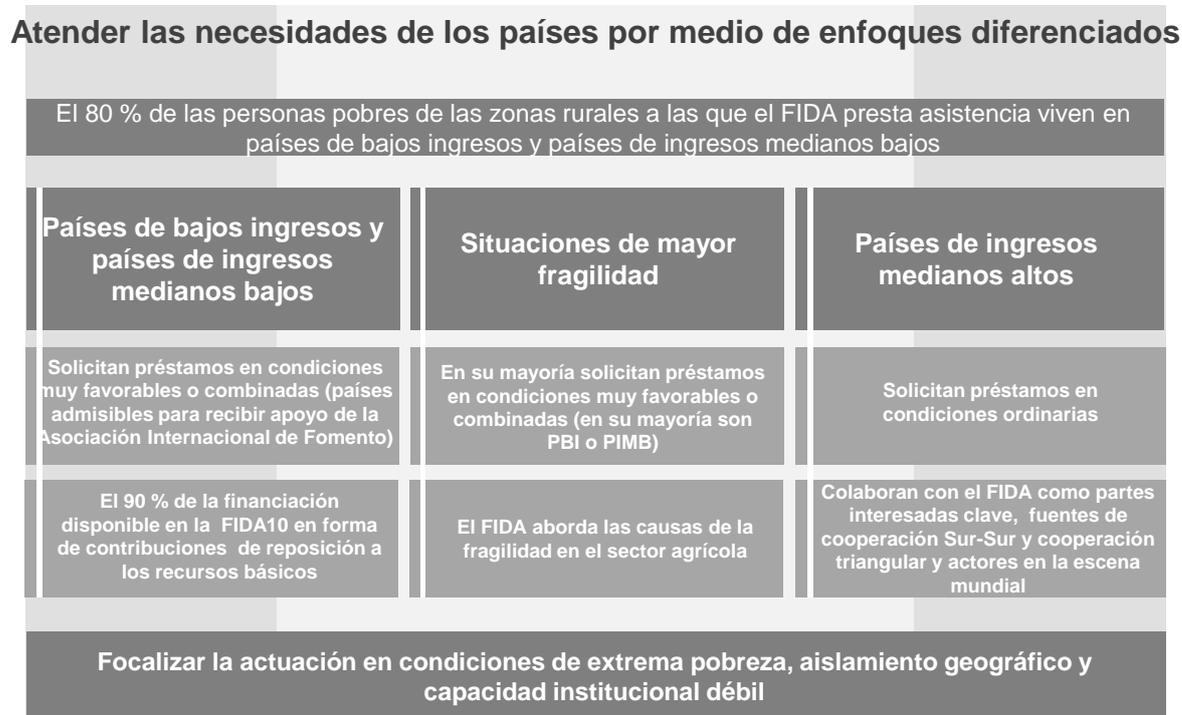
prioridades sectoriales y otras más generales, la forma en que contribuyen al fortalecimiento de los sistemas nacionales y la creación de capacidad local. Esta armonización con las prioridades nacionales se ejemplifica también a través de los resultados de la encuesta de clientes del FIDA, que contiene preguntas sobre cuestiones de fondo relacionadas con el desempeño del FIDA en los ámbitos de las políticas y los programas. Las calificaciones que ha obtenido el FIDA a este respecto han mejorado de manera constante en los períodos de la FIDA9 y la FIDA10. Todos los COSOP-BR incluyen ahora marcos de resultados que conectan las actividades del FIDA con los resultados a nivel del país, si bien la calidad de esos marcos es despareja. Una de las innovaciones que introducen los nuevos procedimientos es la flexibilidad para armonizar el calendario de las estrategias en los países con las perspectivas temporales de los actores nacionales. Esto puede ayudar al FIDA a aprovechar mejor las condiciones favorables que resultan de un mayor sentido de apropiación por parte de los países.

Enfoques diferenciados

- 37. Las dificultades y las oportunidades varían mucho de un país al otro; por tal motivo, resulta imperativo que el FIDA adecue su actuación de acuerdo con las características y circunstancias individuales de cada país. No obstante, como se muestra en el gráfico 3, el solapamiento entre países con situaciones de mayor fragilidad, o aquellos en la categoría de PEID o PIM, subraya la importancia de que el FIDA adopte un enfoque coherente para su actuación en los países que quedan comprendidos en los distintos grupos. Se deberá, por lo tanto, aplicar un principio de complementariedad, lo cual significa que la actuación en un país determinado tendrá elementos de cada enfoque.

Gráfico 6

Enfoques diferenciados de la actuación en los países



Situaciones de mayor fragilidad

- 38. En la Agenda 2030 se reconoce que abordar la fragilidad es uno de los "seis elementos esenciales" necesarios para alcanzar los ODS, ya que las situaciones de fragilidad coinciden sistemáticamente con resultados de desarrollo menos satisfactorios. Habida cuenta de sus limitaciones y dificultades estructurales, entre

los que se incluye la existencia de instituciones débiles y la gran vulnerabilidad a conflictos recurrentes, la actuación en estos países conlleva riesgos intrínsecos y es fácil que se produzca un retroceso de los logros que comienzan a perfilarse.

Además, cuando los países no abordan los problemas relacionados con las situaciones de mayor fragilidad, las consecuencias se hacen sentir en los países vecinos. Así, una respuesta vigorosa por parte del FIDA redundará en provecho de todos los Estados Miembros ya que los logros en estos contextos tendrán efectos indirectos positivos y ayudarán a mantener los avances en materia de desarrollo que han conseguido los países con mejores resultados. El Fondo para Refugiados, Migrantes y Desplazados Forzosos en pro de la Estabilidad Rural (FARMS) es un ejemplo de iniciativa que el FIDA ha concebido, de conformidad con este principio, a fin de hacer frente a las dimensiones rurales de la actual crisis de refugiados.

39. El FIDA se compromete a centrar más su atención en las situaciones de fragilidad a la hora de movilizar, asignar y distribuir los recursos. La incorporación en la fórmula del PBAS de un componente de vulnerabilidad asegura que se tenga más en cuenta la fragilidad a la hora de asignar los recursos del FIDA. Los cálculos actuales muestran que 19 de los 30 países que el FIDA clasifica como PSMF (véase la sección VI para mayores detalles) se sitúan en los dos quintiles superiores del índice de vulnerabilidad del FIDA. Además, se está haciendo hincapié en movilizar financiación suplementaria para proyectos en situaciones de mayor fragilidad a medida que los países demuestren que hay demanda y que cuentan con la capacidad necesaria para absorber más recursos además de los asignados a través del PBAS.
40. Las estrategias en PSMF están apoyadas por evaluaciones de la fragilidad. En esas estrategias se refleja la dirección y el ritmo de los cambios en la gobernanza de cada país, habida cuenta de la heterogeneidad que caracteriza a estas situaciones. Es más probable que las actividades de desarrollo conduzcan a lograr mejores resultados en períodos de transición posteriores a conflictos o en contextos de gobernanza que experimentan mejoras graduales, pues existe un nivel razonable de capacidad gubernamental que puede servir de conducto para la asistencia del FIDA destinada a ayudar a ejecutar actividades y políticas agrícolas favorables a los pobres, y a observar normas básicas de gobernanza. En circunstancias de crisis prolongadas, cuando la capacidad del gobierno es nula o está fuertemente limitada, el Fondo actúa para mantener el estado de preparación operacional que le permita ampliar la escala de la intervención en el momento apropiado. En contextos de deterioro de la gobernanza, el FIDA se concentra en proteger los bienes operacionales y los logros en ciernes y en la actuación normativa, en colaboración con otros asociados para el desarrollo, a fin de reducir el riesgo de conflictos, siempre que sea posible.
41. A nivel operacional, en estos países el FIDA aplica un enfoque tendiente a abordar la pobreza desde la perspectiva de las personas pobres. Los proyectos del FIDA en los PSMF se centran en fomentar la resiliencia y la capacidad para hacer frente a las crisis. En concreto, el FIDA ayuda a las personas a resistir a estas crisis por medio de sus propias organizaciones locales, en lugar de depender por completo de la asistencia gubernamental. La actuación en los PSMF se rige por los siguientes siete principios consagrados en la nueva estrategia: a) gestión del riesgo y resiliencia; b) mayor atención a las causas profundas (en el marco del mandato y la ventaja comparativa del FIDA); c) incorporación de las cuestiones de género y focalización; d) fortalecimiento institucional para promover la confianza y la cohesión social; e) recursos, instrumentos y enfoques flexibles y adecuados a las necesidades; f) asociaciones estratégicas y complementarias, y g) medición de los resultados y aprendizaje a partir de los mismos. Las asociaciones ayudan al FIDA a gestionar los riesgos, pues le proporcionan los medios para afrontar las causas profundas de la fragilidad que no entran estrictamente en las esferas de ventaja comparativa del Fondo.

Pequeños Estados insulares en desarrollo

42. El FIDA reconoce las dificultades singulares que encuentran los PEID al abordar las cuestiones relacionadas con la seguridad alimentaria y el empleo de los agricultores y pescadores en pequeña escala, en entornos de vulnerabilidad extrema al cambio climático y una persistente exposición a desastres y peligros meteorológicos, situación que se agrava aún más por el aislamiento geográfico y la dispersión territorial. La actuación del FIDA en estos países se orienta por su Enfoque de la Actuación en los Pequeños Estados Insulares (2014), donde se establecen una serie de esferas prioritarias, a saber: producción y consumo sostenible de alimentos nutritivos; adaptación al cambio climático y mitigación de sus efectos; cadenas de valor orientadas a mercados internacionales para productos específicos; energías renovables, y la economía azul.
43. Un rasgo fundamental que distinguirá el enfoque de gestión operacional del FIDA en los PEID será que tratará de aplicar un criterio de "programación multinacional" a fin de: i) reducir los costos de transacción que supone la ejecución de proyectos en estos países; ii) aprovechar las economías de escala; iii) crear una masa crítica respecto de la producción que permita generar oportunidades en los mercados regionales e internacionales; iv) facilitar la difusión de soluciones eficaces, y v) potenciar los intercambios horizontales y las oportunidades de aprendizaje.
44. Como se indicó anteriormente, la incorporación de un componente de vulnerabilidad en la fórmula del PBAS es una medida importante para asegurar que al asignarse los recursos se tengan en cuenta más efectivamente las necesidades de los PEID. Si se analizan las asignaciones del PBAS en el marco de la FIDA10, un cuarto de los PEID se sitúan en el primer quintil del índice de vulnerabilidad del FIDA. Además, se está triplicando la asignación mínima del PBAS a la mayor parte de los PEID, compensando parcialmente con ello los elevados costos unitarios de preparar y supervisar proyectos en Estados pequeños.

Países de ingresos medianos

45. En el informe de síntesis de evaluación que elaboró la IOE en 2014 sobre la actuación del FIDA en los PIM se expresaba lo siguiente: "En el futuro inmediato, el FIDA continuará desempeñando un papel importante en apoyo a los países de ingresos medios para reducir la pobreza rural, habida cuenta de su mandato, así como del gran porcentaje de población rural pobre y de situaciones de desigualdad."¹⁷ Como se señaló anteriormente, los compromisos de préstamos y donaciones con arreglo al Marco de Sostenibilidad de la Deuda aprobados durante el período de la FIDA9 para financiar proyectos en los PIM ascendían a USD 1 560 millones (el 53,6 % del total), del cual los PIMB se llevaron la parte más sustanciosa (alrededor de un 80 % de los nuevos compromisos en beneficio de los PIM en el período de la FIDA9).
46. La labor del FIDA en los PIM se orienta por su política de actuación en relación con los países de ingresos medios, de 2011¹⁸. En este contexto, por medio de una combinación estratégica de productos y servicios financieros y de conocimientos, el FIDA se esfuerza por mejorar su propuesta de valor a los PIM a fin de responder a las necesidades cambiantes que se presentan en estos países al hacer frente a la persistencia de la pobreza rural y la desigualdad entre el medio urbano y el rural. Se requiere para ello una focalización apropiada, puesto que la mayoría de los PIM tienen "focos de pobreza" localizados en regiones poco desarrolladas y en determinados grupos étnicos o indígenas.

¹⁷ La IOE ha realizado una serie de evaluaciones, relacionadas con los PIM o que contienen referencias a los mismos, en las que ha formulado varias recomendaciones sobre cómo maximizar el impacto del FIDA en esos países por medio de productos financieros y no financieros. Las recomendaciones son las siguientes: aprovechar los COSOP como punto de partida para definir la relación del FIDA con los PIM, movilizar financiación de fuentes alternativas e incrementar las asociaciones con organizaciones bilaterales y multilaterales, en particular con los organismos con sede en Roma, y, al mismo tiempo, fortalecer las relaciones con el sector privado.

¹⁸ Documento EB 2011/102/R.3/Rev.1

47. A medida que los países alcanzan el nivel de PIM, la importancia de la agricultura dentro de la economía en general tiende a disminuir. De hecho, existe una fuerte correlación inversa entre la proporción de la agricultura dentro del producto interno bruto y el producto interno bruto per cápita¹⁹. En los PIMA, este fenómeno se combina con un mayor acceso a los mercados de capitales y la disminución de la financiación que el FIDA asigna con arreglo al PBAS. Para que esta relación funcione se requiere ajustar progresivamente la financiación a la baja y proporcionar servicios de conocimientos específicamente destinados a potenciar la influencia del FIDA en el ámbito normativo; en todos los casos, se necesitarán contribuciones gubernamentales importantes, de carácter financiero y de otro tipo. En los PIM, y también en el caso particular de los PIMA, los COSOP son un instrumento clave para adaptar un marco de actuación general a la amplia diversidad presente en este grupo de países. Por otro lado, como las dificultades y exigencias que se presentan al desarrollo de estos países cambian rápidamente, es cada vez más acuciante la necesidad de que el FIDA adopte unas estrategias individualizadas dinámicas y receptivas (esta tarea se facilita por medio de los nuevos procedimientos para la elaboración de estrategias en los países que se mencionaron anteriormente). La presencia de personal sobre el terreno también contribuye a obtener una idea más precisa de las necesidades del país y de cómo responder a ellas.
48. En los PIM, el desarrollo se ha vuelto un fenómeno más complejo, caracterizado por el papel cada vez más importante que ocupa el sector privado en la mayoría de las economías y el aumento de la globalización. El FIDA apoya los esfuerzos de los PIM para fortalecer la participación del sector privado en el sector rural a fin de modernizar las cadenas de valor en respuesta a la creciente demanda urbana de alimentos, especialmente de productos de mejor calidad y mayor valor. El FIDA ha consolidado y difundido enfoques e instrumentos de partes interesadas múltiples con el objeto de potenciar su función catalizadora para movilizar las inversiones del sector privado en la agricultura y el sector rural a fin de satisfacer las distintas necesidades y prioridades de sus países asociados y su grupo objetivo. Al respecto, cabe destacar como ejemplo el enfoque de asociaciones entre el sector público, el sector privado y los productores. Otros mecanismos financieros y de gestión de riesgos importantes financiados por el FIDA, en colaboración con asociados, que pueden ser pertinentes para otros países asociados del FIDA, son el Fondo de Financiación para Remesas²⁰, el Servicio de Gestión de los Riesgos Meteorológicos²¹ y la Plataforma para la Gestión de Riesgos Agrícolas²².
49. La mayoría de los PIM, en particular los PIMA, muestran una brecha de desigualdad entre el quintil superior de ingresos y los dos quintiles inferiores que se agranda progresivamente²³. La desigualdad es especialmente pronunciada en todos los países dentro de determinados grupos de personas que a lo largo del tiempo han

¹⁹ Cervantes-Godoy, D. y J. Brooks (2008): "Smallholder Adjustment in Middle-Income Countries: Issues and Policy Responses", Documentos de trabajo de la OCDE sobre alimentación, agricultura y pesca, n.º 12, ediciones de la OCDE

²⁰ El Fondo de Financiación para Remesas es una iniciativa de donantes múltiples que ha cofinanciado hasta la fecha cerca de 50 proyectos en 45 países por un total de USD 38 millones. Su objetivo es optimizar el impacto que tienen las remesas para las personas pobres de las zonas rurales por medio de la ampliación del acceso a los servicios financieros y la oferta de productos financieros a las personas receptoras de remesas a través de servicios innovadores, económicos y accesibles. Las remesas constituyen una fuente potencial enorme de recursos. Las remesas representan una fuente de financiación con un inmenso potencial que se espera que crezca desde los USD 0,5 billones que se estima que se enviaron en 2016 hasta los USD 2,5 billones antes de que concluya 2020.

²¹ El Servicio de Gestión de los Riesgos Meteorológicos es una iniciativa conjunta del FIDA y el Programa Mundial de Alimentos para promover el acceso de los pequeños productores vulnerables a herramientas de gestión del riesgo como los seguros basados en índices (SBI). El servicio conduce investigaciones a nivel mundial sobre mejores prácticas en programas de SBI a fin de apoyar al personal encargado de los programas en los países de organismos internacionales y entidades donantes para que implementen eficazmente los programas de SBI.

²² La Plataforma para la Gestión de Riesgos Agrícolas comenzó a funcionar en 2013 como una iniciativa de donantes múltiples desarrollada en el marco del G20. Su valor se calcula en USD 7,7 millones. La plataforma permite identificar, evaluar y cuantificar los riesgos agrícolas en los países asociados, y elaborar las estrategias correspondientes para su inserción en políticas públicas, programas de inversión agrícola y prácticas del sector privado.

²³ Piketty T. (2014): *Capital in the Twenty-First Century*, Harvard University Press, 2014.

ocupado socialmente una posición desventajosa y padecido la discriminación, como las mujeres, los pueblos indígenas y los jóvenes de las zonas rurales. La mayor atención que está poniendo el FIDA en abordar de manera integrada cuestiones de carácter transversal como el género, la nutrición y el cambio climático contribuye a reducir las desigualdades en el bienestar de estas personas por medio de una focalización más precisa.

V. Decisiones a nivel operacional: ¿por qué medios?

50. En esta sección se describe de qué forma los principios estratégicos para los países, enunciados en los COSOP-BR, se traducen en instrumentos operacionales (¿por qué medios?) para obtener resultados concretos. Una de las prioridades del FIDA ha sido aumentar la variedad de herramientas y enfoques, de productos y servicios financieros y de conocimientos que pueden formar parte del conjunto de intervenciones a las que presta su respaldo en un país. El Fondo responde así al marcado aumento de la diversidad de contextos nacionales en que opera, así como a la solicitud de los Estados Miembros de que diferencie más claramente sus modalidades de actuación en función del grupo de países de que se trate.

Préstamos

51. El principal instrumento financiero del FIDA son los préstamos soberanos para la financiación del sector público; sin embargo, el Fondo está ampliando y diversificando cada vez más sus productos financieros para catalizar mayores inversiones públicas y privadas en el sector rural. Los préstamos soberanos para la financiación del sector público siguen siendo esenciales para muchos PBI, PIMB y PSMF porque complementan sus esfuerzos por movilizar fondos públicos nacionales. Además, seguirán siendo importantes para todos los países como elemento catalizador de la inversión privada en el sector agrícola y rural y porque van acompañados de un conjunto de competencias técnicas destinadas a ayudar a los gobiernos a fortalecer sus políticas y mejorar la calidad de la inversión pública en el sector.
52. En los países con situaciones de fragilidad se está procurando, en consonancia con las nuevas orientaciones estratégicas, diseñar operaciones dotadas de objetivos más realistas y que tengan en cuenta las capacidades de ejecución locales, utilizando enfoques operacionales y de organización pertinentes para mejorar los resultados de los proyectos. Para abordar las causas profundas de la fragilidad, las operaciones deben concentrarse ante todo en fortalecer la gobernanza de los recursos naturales, fomentar organizaciones de base comunitaria inclusivas, prestar servicios eficaces a las administraciones locales y mejorar la resiliencia de las comunidades objetivo a los efectos de los conflictos y otras crisis. Además, la mayor flexibilidad debe extenderse a los procesos operativos, en particular al diseño de los proyectos y los procedimientos de supervisión de los mismos, que deberán simplificarse a fin de que tengan en cuenta lo difícil que resulta trabajar en esas situaciones.
53. En los PIM, la actuación del FIDA se centrará en apoyar a los gobiernos para que encuentren soluciones a los problemas de la desigualdad entre el medio urbano y el rural, el crecimiento desperejo de estas zonas y el desempleo juvenil. Con este objetivo pueden utilizarse los proyectos de inversión para poner a prueba nuevos modelos y enfoques de desarrollo, en particular para reforzar la índole inclusiva del desarrollo de la agricultura en pequeña escala orientada al mercado. Además, para mejorar los servicios financieros que presta a los PIM, recientemente el FIDA ha modificado sus Condiciones Generales para la Financiación del Desarrollo Agrícola con el fin de poder conceder préstamos en divisas distintas del derecho especial de giro, es decir, préstamos en una sola moneda. En los PEID, la actividad crediticia del FIDA se centra sobre todo en tres esferas temáticas: pesca y acuicultura sostenibles en pequeña escala; oportunidades y empleo en el sector de la agricultura en pequeña escala, y medio ambiente y cambio climático.

Donaciones

54. El programa de donaciones del FIDA es grande en términos relativos, se aplica a diversos contextos regionales y nacionales y, según la política de donaciones de 2015, contribuye a los bienes públicos mundiales, regionales o nacionales relacionados con el mandato del Fondo. Los receptores de las donaciones pueden ser los gobiernos de los Estados Miembros, organizaciones intergubernamentales (entre ellas, organismos de las Naciones Unidas y centros del GCIAl), organizaciones de la sociedad civil (como ONG y organizaciones de campesinos) y, desde 2009, también entidades del sector privado. Las organizaciones de la sociedad civil son las entidades que reciben el mayor número de donaciones, mientras que las instituciones de investigación reciben la proporción más elevada de fondos²⁴. De hecho, una importante conclusión de la evaluación a nivel institucional de la política de donaciones es que estas permiten al FIDA establecer asociaciones con instituciones que poseen conocimientos y experiencia complementarios de los suyos. El reciente requisito de que la selección de los receptores de las donaciones se realice con criterios competitivos ha permitido al FIDA ampliar aún más su cartera de asociaciones con centros de excelencia de todo el mundo.
55. En la evaluación a nivel institucional sobre innovación y ampliación de escala se indica que la financiación mediante donaciones es fundamental en las primeras etapas de una innovación para sufragar las actividades de exploración y experimentación, cuando el nivel de riesgo es alto y los préstamos no son el instrumento más adecuado. De hecho, un principio importante de la política de donaciones de 2015 es que una donación debería centrarse en actuaciones en las que ese tipo de financiación posee un manifiesto valor agregado y una ventaja comparativa frente a los préstamos ordinarios. Las donaciones se utilizan para financiar actividades específicas relacionadas, por ejemplo, con la creación de capacidad, el fomento de la innovación, la gestión de los conocimientos, la ampliación de escala del impacto y la investigación agrícola.
56. En cuanto a las donaciones a nivel mundial y regional, el FIDA reconoce que hay posibilidades de establecer vínculos más sólidos y tangibles sobre el terreno entre los préstamos y las donaciones, y de ampliar el potencial de aprendizaje de las actividades financiadas mediante donaciones. En aplicación de la política se ha prestado más atención a garantizar los vínculos con las actividades crediticias. Por este motivo, las consultas con los gerentes de los programas en los países (GPP) responsables de los países interesados directa o indirectamente se analizan debidamente en la etapa de garantía de la calidad.
57. Según la política de 2015, las donaciones deben supervisarse debidamente para estar seguros de que se administran con eficacia y se extraen todas las enseñanzas posibles. En este sentido, al diseñar las donaciones hay que formular planes de ejecución y supervisión dotados de recursos suficientes, que se verificarán durante los procesos de selección y garantía de la calidad. Por supuesto, cuando una cartera es demasiado grande, la supervisión y el apoyo a la ejecución representan un desafío. Por esta razón, en la política de donaciones se da la preferencia a un menor número de nuevas donaciones pero de mayor cuantía, y se prevé que el volumen de las donaciones de pequeña cuantía no supere el 10 % de la asignación total destinada a esa modalidad de financiación. Por último, la descentralización contribuye asimismo a garantizar que las donaciones se supervisen adecuadamente.

²⁴ Evaluación a nivel institucional de la Política del FIDA relativa a la financiación mediante donaciones.

Actuación normativa a nivel nacional

58. Un importante instrumento de ampliación de escala y promoción de cambios sistémicos en las condiciones en que vive la población rural pobre es la actuación normativa a nivel nacional. Hay muchas maneras en que el FIDA, directa o indirectamente, pone en práctica o promueve la actuación normativa. Esto se traduce en un conjunto variado de actividades. Aunque la mayoría de las actividades relacionadas con las políticas tienen su origen o se llevan a cabo en el marco de los proyectos o donaciones, los GPP y los oficiales en los países también realizan actividades relacionadas con la actuación normativa fuera de estos mecanismos. Esa labor puede consistir en participar en los grupos de trabajo sectoriales nacionales o en otras iniciativas, que tal vez no se mencionen de forma explícita en los COSOP²⁵.
59. En enero de 2013, el FIDA adoptó un plan de acción para la actuación normativa. En él se describen varias medidas destinadas a integrar la actuación normativa en los COSOP-BR y los proyectos, introducir (y financiar) nuevos productos, como los análisis de políticas, y aumentar la capacidad de seguimiento y evaluación de ese tipo de actividades. Así pues, la actuación normativa a nivel nacional, cuyo objetivo principal es apoyar la mejora de las políticas, estrategias, programas e instituciones favorables a la población rural pobre en los PIM, está cada vez más integrada en los proyectos de inversión o se lleva a cabo como actividad independiente para complementar la financiación de proyectos. En 2016 se elaboró un conjunto de instrumentos para la actuación normativa a nivel nacional que proporciona orientación al personal y los consultores del FIDA sobre la forma de incorporar esa actuación en el diseño de los COSOP-BR, el diseño de los proyectos y el seguimiento y evaluación de los programas en los países. Una de las formas de determinar los progresos que el FIDA ha hecho en el ámbito de la actuación normativa es la encuesta de clientes, según la cual el 94,59 % de los países recibieron una calificación igual o superior a 4 en lo relativo al diálogo sobre políticas, un resultado superior al objetivo del 85 % fijado para la FIDA10.

Asistencia técnica reembolsable

60. En 2012, la Junta Ejecutiva aprobó un instrumento por el que se establecía un programa de asistencia técnica reembolsable²⁶ cuyo objetivo era atender a los países asociados que solo aspiraban a obtener apoyo técnico del FIDA. Aunque no está destinado exclusivamente a los PIM, este instrumento debería interesar principalmente a los países que disponen de un mayor volumen de recursos internos que dedicar a proyectos de desarrollo que necesitan conocimientos especializados. De hecho, hasta ahora solo los PIMA han demostrado interés en este instrumento. En 2016 se elaboraron unos procedimientos operacionales revisados en materia de asistencia técnica reembolsable que abarcan tres grandes líneas de servicio: asistencia operacional (principalmente para el diseño, la supervisión y el apoyo a la ejecución relacionados con los proyectos); asistencia analítica y asesoramiento (estudios, diferentes tipos de evaluaciones, estrategias, análisis o documentos de posición sobre políticas), y aprendizaje y asistencia para la promoción (conferencias, reuniones, seminarios, cursos de formación, viajes de

²⁵ En un examen realizado en 2016 por la División de Asesoramiento Técnico y Políticas se definieron siete métodos de actuación normativa diferentes utilizados en las operaciones del FIDA, a saber: i) los proyectos/GPP apoyan la ampliación de escala y la adopción por parte del gobierno nacional de modelos e iniciativas aplicados con carácter experimental o puestos a prueba en el marco de proyectos respaldados por el FIDA que han dado buenos resultados; ii) los proyectos crean un espacio o foro para el diálogo sobre políticas entre las partes interesadas nacionales; iii) los proyectos mejoran la capacidad de las partes interesadas nacionales —especialmente las organizaciones de la población rural— para participar en los procesos normativos nacionales; iv) el GPP o el oficial del programa en el país participan en los grupos de trabajo sectoriales nacionales constituidos por representantes del gobierno y de sus asociados para el desarrollo; v) los proyectos fortalecen la capacidad de los organismos públicos para formular políticas y programas nacionales importantes para la agricultura en pequeña escala y el desarrollo rural; vi) los proyectos respaldan el análisis normativo y prestan asistencia técnica de breve duración para la formulación de políticas, y vii) los proyectos dan a los gobiernos los medios para poner en práctica a nivel local una política nacional que hasta aquel entonces había quedado sin aplicar.

²⁶ Documento EB 2012/105/R.28.

estudio e intercambios de conocimientos). La primera línea de servicio ofrece a los países la oportunidad de adquirir las competencias técnicas del FIDA en materia de diseño y supervisión de proyectos, conocimientos que muchos PIM aprecian.

Cooperación Sur-Sur y cooperación triangular

61. En el contexto de las consultas sobre la FIDA9 y la FIDA10, el Fondo se comprometió a seguir ampliando su función de facilitador de la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular, subrayando la importancia creciente de este mecanismo, especialmente en los PIM. Con arreglo al Enfoque en relación con la cooperación Sur-Sur y triangular²⁷, recientemente finalizado, el FIDA realizará diversas actividades en tres esferas amplias: i) cooperación técnica; ii) eventos regionales de intercambio, y iii) promoción de inversiones.
62. En la esfera de la cooperación técnica, el Fondo respalda el aprendizaje *inter pares* en el ámbito del desarrollo rural mediante la reproducción y la ampliación de experiencias particularmente satisfactorias de la cartera de préstamos y donaciones del FIDA y la creación de nuevos mecanismos y asociaciones. En lo que hace a la promoción de inversiones, el FIDA procura crear y aprovechar nuevas oportunidades para promover el flujo de recursos financieros entre los países del Sur Global. Además, podría experimentar —o aplicar a mayor escala— una gama de instrumentos (como la facilitación financiera, la mejora del acceso a los datos sobre los productores y la cooperación entre empresas) en las distintas regiones para promover diferentes tipos de inversiones transfronterizas entre países en desarrollo. Estas iniciativas respetan tanto el mandato del FIDA como los principios de la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular, que abarcan: el respeto de la soberanía nacional, la implicación nacional y la independencia, la igualdad, la no condicionalidad, la no injerencia en los asuntos internos y el beneficio mutuo. La cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular son instrumentos útiles para conectar los flujos de conocimientos entre los PIM y los PBI con actividades específicas en las que participan la mitad de todos los PIM en el marco de la FIDA10.

VI. Apoyar la prestación de servicios a nivel nacional

63. Las operaciones del FIDA en los países están respaldadas por una plataforma de prestación de servicios que comprende la gestión financiera, la gestión de los recursos humanos, los sistemas de tecnología de la información y las comunicaciones y otros servicios y procesos de apoyo a las operaciones. En los últimos años, el FIDA ha prestado una gran atención a mejorar los procesos operativos internos, reducir los costos y abreviar los plazos de respuesta. En esta sección se describen solo unos pocos elementos clave del apoyo operacional del FIDA en que se basa su capacidad para adaptar y orientar sus servicios a contextos nacionales específicos y cada vez más variados.

Descentralización

64. El fortalecimiento de las oficinas del FIDA en los países (OFP) y la delegación de mayores atribuciones sobre el terreno representan una piedra angular del modo holístico con que el Fondo aborda los enfoques diferenciados por países. La descentralización modifica la forma en que el FIDA interactúa con sus miembros y requiere la introducción de ajustes en algunos procesos operativos internos, en particular en la Sede. Para lograr una descentralización eficaz se necesita una Sede fuerte, que establezca una dirección estratégica, políticas y salvaguardias claras, y sea capaz de mantener las normas y la calidad en tanto que reconoce que el FIDA puede ofrecer sus productos y servicios a los miembros y responder a sus necesidades con mayor eficacia estando más cerca de ellos. La descentralización también desempeña una función importante en la gestión de los conocimientos, asegurando una amplia difusión de la información y las ideas, que deberían mejorar cualitativa y cuantitativamente gracias a las aportaciones de las OFP.

²⁷ Documento EB 2016/119/R.6.

67. Este programa de importancia fundamental se está consolidando y fortaleciendo mediante la implementación del Plan de Descentralización Institucional ultimado en 2016. Este plan, que refleja las especificidades regionales y nacionales, incluidas las situaciones de fragilidad, y se basa en las características más satisfactorias de la experiencia de descentralización en todo el FIDA, promueve un modo de configurar las OFP más coherente y armonizado. El plan prevé tres modelos de OFP: i) centros subregionales; ii) grupos de programas en los países, y iii) OFP únicas²⁸. El fortalecimiento de la presencia sobre el terreno situará a las OFP al frente de la creación y la gestión de las asociaciones, en particular con los otros organismos con sede en Roma. Las OFP también se están encargando cada vez más de buscar, desarrollar y negociar oportunidades de cofinanciación.
68. Una mayor descentralización comporta pasar de una cultura de supervisión y apoyo a la ejecución basada en misiones a una cultura de "supervisión continua" a cargo de personal de las OFP especialmente dedicado a ello. Esto permite calcular más fácilmente la frecuencia e intensidad de las actividades de supervisión en función de la situación específica del país y el proyecto en cuestión. Una de las iniciativas emprendidas por el Fondo consiste en modernizar sus procedimientos de supervisión para evaluar mejor los resultados, promover correcciones sobre la marcha y mejorar el aprendizaje en todos los países y regiones. El seguimiento de los proyectos problemáticos reviste especial importancia para abordar consideraciones recurrentes como las cuestiones fiduciarias, la capacidad del personal directivo de los proyectos y la lentitud de los procesos de contratación y adquisición. El Fondo está definiendo asimismo medidas para mejorar los resultados relativos a los desembolsos, como prestar más atención, en el diseño de los proyectos, a las disposiciones sobre el flujo de fondos y ofrecer apoyo concreto a los gobiernos y los equipos de los proyectos durante la fase de puesta en marcha. Además, el FIDA pondrá en marcha el Sistema de Medición de los Resultados Operacionales, una plataforma informática que permite armonizar las plantillas de los informes de los proyectos, desde la fase de diseño hasta su supervisión y terminación, basándose en marcos lógicos.

Eficacia de la labor de desarrollo

69. El fortalecimiento de la capacidad local para dirigir la implementación de proyectos y políticas en pos de un desarrollo eficaz es una prioridad dentro del abanico de enfoques diferenciados que el Fondo promueve. Al respecto sigue habiendo un margen de mejora considerable. Muchos COSOP-BR suelen ser sólidos en lo relativo a la labor de diagnóstico pero relativamente más débiles a la hora de proponer una combinación de actividades crediticias y no crediticias que permita subsanar estas carencias e ir más allá de la duración de los distintos proyectos. Esto está empezando a cambiar gracias a los nuevos esfuerzos por revitalizar la importancia primordial de la gestión de los conocimientos en los programas en los países (según se describe más adelante) y a la adopción del Marco relativo a la Eficacia de la Labor de Desarrollo del FIDA²⁹.
70. Uno de los aspectos fundamentales de la eficacia de la labor de desarrollo estriba en diseñar operaciones que propongan soluciones a los problemas detectados y se ajusten a las capacidades de los asociados en la ejecución. Estas capacidades son diferentes en los PBI, los PIMB y los PIMA. Por consiguiente, en el Marco relativo a la Eficacia de la Labor de Desarrollo del FIDA se propone una serie de

²⁸ Los centros subregionales dispondrán de personal técnico y de otra índole con experiencia en gestión financiera y contratación y adquisiciones; además, funcionarán como centros de servicios para una región, o parte de ella, y desempeñarán las funciones relacionadas con los programas en los países para un grupo más reducido de países; los grupos de programas en los países compartirán personal y conocimientos a los efectos del programa en el país para una serie de países y programas, y las OFP únicas prestarán servicios a un solo país. En algunos países puede que sea necesario establecer una OFP única debido a su importancia estratégica o a circunstancias especiales (como el aislamiento geográfico, problemas políticos específicos o una fragilidad extrema) que dificultan su agrupación con otros países.

²⁹ Document EB 2016/119/R.12.

transformaciones del modelo operacional para facilitar el proceso de diseño, supervisión y evaluación de los proyectos, con el fin de ofrecer soluciones de desarrollo que puedan adaptarse a los contextos locales y dejen atrás una forma tradicional de gestionar los proyectos para adoptar una cultura basada en los resultados.

71. En cuanto al fortalecimiento de los sistemas de los países para la gestión orientada a los resultados, hay dos iniciativas complementarias financiadas con donaciones del FIDA. La primera tiene por finalidad desarrollar un instrumento que permita evaluar las capacidades nacionales para una gestión de los programas y políticas basada en los resultados y elaborar planes de acción para subsanar las carencias detectadas por medio de los COSOP-BR. La segunda se propone fortalecer las capacidades de los países en materia de seguimiento y evaluación del desarrollo rural gracias a los programas sistemáticos de capacitación y certificación de competencias realizados por conducto de los Centros para el Aprendizaje en la Evaluación y los Resultados (Iniciativa CLEAR). Además, el Marco relativo a la Eficacia de la Labor de Desarrollo permitirá: fortalecer las atribuciones, los incentivos y los instrumentos del Fondo en materia de autoevaluación; adoptar una lista de comprobación de la eficacia de la labor de desarrollo para garantizar la conformidad y calidad de los documentos de los proyectos; impartir capacitación sistemática al personal operacional por medio de una academia operacional, y aplicar una estrategia de evaluación del impacto en virtud de la cual esas evaluaciones se diseñen cada vez más *ex ante* en lugar de *ex post* y se estructuren para optimizar el aprendizaje y la rendición de cuentas.

Gestión de los conocimientos

72. En consonancia con la estrategia y el plan de acción en materia de gestión de los conocimientos para el período 2016-2018, los países asociados tienen varias opciones en cuanto a productos y servicios de conocimientos, en función de las necesidades y la demanda, como por ejemplo: recurrir a estudios analíticos, conferencias y actividades de intercambio de conocimientos entre varios países; crear redes regionales, y utilizar más las evaluaciones del impacto y las evaluaciones producidas por la IOE, es decir, evaluaciones temáticas, de países y de proyectos.
73. La actuación en los PIM enriquece el diseño de programas en los PBI. Además, gracias a esa colaboración el FIDA puede extraer enseñanzas de los enfoques innovadores que los gobiernos de los PIM aplican para reducir la pobreza rural y transferir luego esa experiencia a su actuación en los PBI. Por otra parte, para muchos PIM el FIDA es una fuente de competencias técnicas, con las que ayuda a los gobiernos a hacer frente a los problemas que plantean el crecimiento desigual en los medios urbano y rural, el desempleo juvenil y la inseguridad alimentaria. Con este fin, el Fondo pone a prueba enfoques innovadores de reducción de la pobreza rural y creación de empleo; recopila y analiza las experiencias adquiridas en los proyectos que respalda, y ayuda a los gobiernos a formular políticas y estrategias, y a desarrollar las instituciones nacionales, sobre la base de las enseñanzas extraídas. Ahora bien, producir conocimientos para consumo de los PIM resulta cada vez más arduo: actualmente esos países pueden sacar partido de su mayor capacidad institucional y de las competencias técnicas internacionales, incluidas las de empresas de consultoría profesionales por cuyos servicios deben pagar.
74. Una gestión de los conocimientos eficaz requiere conocimientos técnicos avanzados y más dinámicos, proporcionados por expertos internos altamente calificados o a través de asociaciones en los países. Un elemento importante del intercambio de enseñanzas extraídas de la experiencia internacional es la renovada labor del FIDA para aumentar la movilidad del personal, especialmente en las operaciones. La movilidad ayuda a mantener al personal al día de lo que sucede en varios países y le permite adquirir experiencia en diversos países en desarrollo, poniéndolo en

condiciones de transferir esa experiencia de un PIM a otro, y de los PIM como grupo a los PBI. Los esfuerzos en curso para establecer una academia operacional que sirva de plataforma para compartir y utilizar los conocimientos representan un paso más en esa misma dirección. Además, la mayor presencia sobre el terreno ayuda a comprender mejor la situación de los Estados Miembros, con el fin de mejorar el diseño de los proyectos y fortalecer la supervisión y la actuación normativa.

VII. Ámbitos en los que pueden introducirse mejoras

75. En las secciones anteriores se han resumido los enfoques globales adoptados por la dirección del FIDA para los distintos grupos de países. Si bien estos enfoques constituyen marcos de índole general, la actuación del FIDA se adapta a cada país por medio de los COSOP-BR. En esta sección se esbozan algunas esferas clave en las que se prestará una atención renovada a las cuestiones de a quién, qué, cómo y por qué medios, en el marco del enfoque holístico con que el FIDA aborda los contextos diferenciados por países, en un entorno de demanda cada vez más compleja de servicios del FIDA por parte de todos los grupos de países.

¿A quién? Empoderar a los beneficiarios con información

76. Los datos disponibles indican que el impacto de la asistencia al desarrollo funciona mejor cuando existe un vínculo fuerte entre los beneficiarios y los responsables de las políticas. Esto ocurre cuando los beneficiarios pueden atribuir a los encargados de formular las políticas la responsabilidad de unos servicios públicos que benefician a la población pobre o cuando los responsables de las políticas se preocupan de la calidad de vida de la población pobre. Tal vez el instrumento más poderoso para aumentar el protagonismo de la población pobre en la formulación de las políticas es una información mejor³⁰. En este sentido, el FIDA está firmemente decidido a aumentar la transparencia de sus intervenciones, entre otros medios, redoblando los esfuerzos por divulgar los documentos operacionales (incluidos los informes de supervisión y los informes finales) y cumpliendo las normas de la Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda. De esta forma se complementarán los esfuerzos que el Fondo lleva largo tiempo desplegando para colaborar estrechamente con sus beneficiarios directos en la evaluación de las prioridades de intervención, extraer enseñanzas sobre el diseño y la ejecución para introducir las modificaciones necesarias y realizar la labor de seguimiento y evaluación, actividades todas ellas que contribuyen a fin de cuentas a mejorar los resultados de desarrollo.

¿Qué? Mejorar la calidad de las operaciones

77. Para mejorar la calidad de los proyectos hay que centrar más la atención en las operaciones y aumentar las probabilidades de que alcancen sus objetivos de desarrollo. En lo relativo a los PSMF, las evaluaciones de la IOE han reconocido una y otra vez la necesidad de que los proyectos se diseñen de forma más simple y directa. En los PEID, los elevados costos unitarios exigen resultados sólidos y duraderos. Pero probablemente en ningún otro lugar la presión por alcanzar unos estándares más elevados es más intensa que en los PIM: sus exigencias son cada vez más acuciantes y el FIDA no es su única posibilidad de obtener apoyo. Para que las intervenciones del Fondo tengan un efecto de demostración más intenso en todos los grupos de países, una mayor proporción de las mismas debe alcanzar los niveles más elevados de eficacia. Además, hay que realizar evaluaciones sistemáticas para agregar desde el punto de vista cuantitativo estos efectos e incorporar las enseñanzas al diseño de los nuevos proyectos, según lo previsto en el Marco relativo a la Eficacia de la Labor de Desarrollo del FIDA.

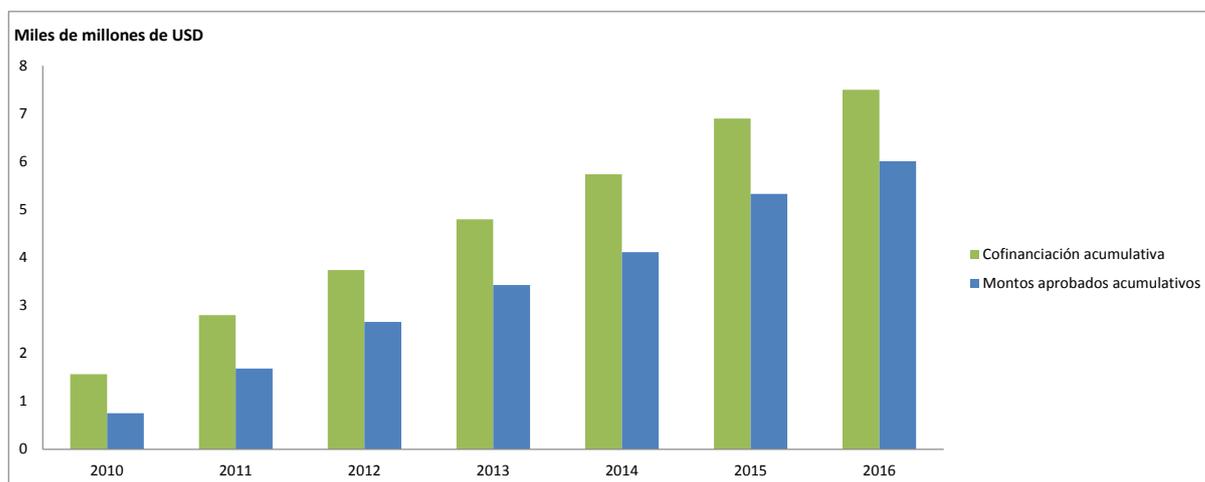
³⁰ Banco Mundial. 2003. Informe sobre el desarrollo mundial 2004: Servicios para los pobres. Washington, D.C.: Banco Mundial.

¿Cómo? Revisar las prioridades en la esfera de las asociaciones

78. Según el ARRI de 2016, en el contexto de los COSOP hay posibilidades de entablar relaciones de asociación con un conjunto más amplio de agentes a nivel de los países. El FIDA es un actor relativamente pequeño en cuanto al volumen de recursos financieros a nivel nacional, y esto es tanto más cierto en el caso de los PIM, incluso en el sector agrícola. El Fondo tendrá que colocar de manera más explícita en el centro de su modelo de ejecución a las asociaciones con los otros asociados en la labor de desarrollo. Para conseguir un impacto sustancial, la actuación del FIDA tiene que influir en procesos y proyectos de desarrollo distintos de los que él mismo patrocina directamente. A este respecto, es necesario volver a centrar la atención en la cofinanciación. La tasa de cofinanciación sigue creciendo a un ritmo moderado en comparación con el rápido aumento de los compromisos (gráfico 8). El coeficiente de cofinanciación relativo a los PIM, sin embargo, es significativamente superior a la media del conjunto de operaciones —lo que se debe a un volumen relativamente mayor de recursos nacionales disponibles— y muestra una tendencia al alza, del 1,3 en 2012 al 2,1 en 2015. No obstante, este coeficiente puede seguir mejorando, sobre todo en lo que hace a la cofinanciación con asociados bilaterales y multilaterales.

Gráfico 8

Progresión de la cofinanciación con respecto al aumento de los compromisos



¿Por qué medios? Estudiar nuevos productos financieros

79. Esta labor se lleva a cabo a través de un grupo de trabajo interdepartamental encargado de estudiar la viabilidad de desarrollar nuevos productos. Un ejemplo son los préstamos "basados en los resultados": préstamos que vinculan la financiación a los "productos" o a unos indicadores de los resultados, en lugar de prever que sean los "insumos" de un país el elemento activador de los flujos financieros. La próxima evaluación a nivel institucional de la estructura financiera del FIDA ofrecerá la ocasión de examinar los datos disponibles e impulsar la reflexión a este respecto dentro del FIDA.