



Invertir en la población rural

Junta Ejecutiva

142.º período de sesiones

Roma, 18 y 19 de septiembre de 2024

Enfoque de los programas adaptables con distintas fases

Signatura: EB 2024/142/R.25

Tema: 7 a)

Fecha: 16 de agosto de 2024

Distribución: Pública

Original: Inglés

Para aprobación

Referencias útiles: Medida objeto de seguimiento 34 de la Duodécima Reposición de los Recursos del FIDA (FIDA12) – Informe de la Consulta sobre la Duodécima Reposición de los Recursos del FIDA ([GC 44/L.6/Rev.1](#)); medida objeto de seguimiento 18 de la Decimotercera Reposición de los Recursos del FIDA (FIDA13) – Informe de la Consulta sobre la Decimotercera Reposición de los Recursos del FIDA ([GC 47/L.5](#)).

Medida: Se invita a la Junta Ejecutiva a que considere la aprobación del enfoque de los programas adaptables con distintas fases, de acuerdo con la recomendación que figura en los párrafos 25, 26 y 27.

Preguntas técnicas:

Thomas Rath

Asesor Principal, Políticas Operacionales y Riesgos de Ejecución de los Programas
División de Políticas y Resultados Operacionales
Correo electrónico: t.rath@ifad.org

Michele Pennella

Especialista en Políticas y Resultados
División de Políticas y Resultados Operacionales
Correo electrónico: m.pennella@ifad.org

Enfoque de los programas adaptables con distintas fases

I. Introducción

1. El objetivo del presente documento es presentar el enfoque de los programas adaptables con distintas fases y solicitar la aprobación de la Junta Ejecutiva. En los siguientes párrafos se describen en detalle los elementos operacionales de los programas adaptables con distintas fases.
2. **Programas adaptables con distintas fases.** Se trata de una forma de estructurar los programas que permite hacer frente a complejos desafíos de desarrollo en distintas fases, lo cual ofrece un marco flexible y dinámico que propicia las respuestas ágiles y brinda la posibilidad de establecer compromisos a largo plazo al ampliar la duración y el impacto de los programas más allá de los proyectos tradicionales. Estos programas, en los que las fases posteriores se definen previamente en el inicio, pero luego se ajustan durante la ejecución, favorecen una estrategia gradual más adecuada a los contextos específicos (por ejemplo, situaciones posconflicto y de fragilidad). A diferencia de los modelos lineales, promueven la flexibilidad, lo cual posibilita los ajustes y las iteraciones a medida que surge información nueva o cambian las circunstancias.
3. En un enfoque por fases, los programas se estructuran como un conjunto de fases más reducidas, individuales e interrelacionadas, con un período de ejecución más prolongado (de hasta 12 años). La fase inicial se rige por un convenio de financiación, y las fases subsiguientes se documentan mediante modificaciones al convenio de financiación inicial (a menos que el Gobierno indique lo contrario). Los programas adaptables con distintas fases incluyen un diseño detallado de la primera fase con un plan de actividades que se ejecutarán durante las fases subsiguientes, las cuales pueden ajustarse en función de la evaluación de los avances y las enseñanzas extraídas de la primera fase.

A. Antecedentes

4. **Experiencias de los bancos multilaterales de desarrollo.** En los últimos años, los bancos multilaterales de desarrollo han mostrado un gran interés en la adopción de instrumentos flexibles para las inversiones en proyectos. En 2017, el Banco Mundial reintrodujo el mecanismo con ajustes, que se denomina enfoque programático de varias etapas. Asimismo, el Banco Africano de Desarrollo presentó la Política sobre el Mecanismo de Financiación de Varios Tramos en 2022, y el Banco Asiático de Desarrollo reformó su Mecanismo de Financiación de Varios Tramos.
5. **Enseñanzas extraídas.** En el nuevo enfoque propuesto, se aprovechan las siguientes experiencias del FIDA y de los bancos multilaterales de desarrollo:
 - a) el diseño inicial de buena calidad es fundamental en los enfoques programáticos, dado que, para la primera fase, deben establecerse metas realistas basadas en una estrategia gradual;
 - b) desde el inicio del programa, debe darse prioridad a la creación de un sistema sólido de seguimiento y evaluación para velar por que los diseños de las fases subsiguientes estén sustentados por pruebas;
 - c) la delegación de facultades de la Junta Ejecutiva en la Dirección es esencial para proporcionar la flexibilidad y el ahorro de recursos inherentes al resultado satisfactorio de un programa por fases, y
 - d) los indicadores numerosos o exclusivamente cuantitativos aumentan la rigidez del enfoque, y los bancos multilaterales de desarrollo han comenzado a adoptar determinaciones más subjetivas en torno a los avances satisfactorios de la fase anterior.

B. Justificación de la introducción de los programas adaptables con distintas fases

6. Los programas adaptables con distintas fases están plenamente integrados en el modelo operativo del FIDA. Estos programas responden a compromisos de reposición específicos, especialmente aquellos que requieren la elaboración de directrices y la puesta a prueba de enfoques programáticos de fases múltiples¹, de conformidad con la Duodécima Reposición de los Recursos del FIDA (FIDA12), y que aplican enfoques programáticos de fases múltiples en, al menos, el 10 % de los nuevos diseños² (FIDA13)³. El objetivo es que los programas en los países se consoliden en proyectos de mayor envergadura e impacto que se centren en los factores que propiciaron la ampliación de escala satisfactoria de las actividades en las fases anteriores. La experiencia demuestra que combinar los proyectos en operaciones de mayor envergadura en varias fases da lugar al fomento de las asociaciones y la promoción del sentido de apropiación de los Gobiernos, a la vez que preserva la agilidad de los programas y concilia los compromisos a largo plazo con las orientaciones estratégicas.
7. **Los programas adaptables con distintas fases y la fragilidad.** El Fondo incluyó los contextos de fragilidad entre las esferas prioritarias de la FIDA13 y reafirmó su compromiso de prestar apoyo a las comunidades rurales asignando, al menos, el 30 % de los recursos básicos de la FIDA13 a los contextos de fragilidad. Asimismo, el Fondo ha elaborado un enfoque operacional renovado en situaciones de fragilidad que fomenta la adopción de programas ágiles y por fases que dan una respuesta rápida a los contextos cambiantes sobre el terreno. Los programas adaptables con distintas fases ampliarían el catálogo actual de instrumentos de diseño de proyectos del FIDA al facilitar un enfoque gradual y flexible, específicamente adaptado para crear una colaboración duradera en los países con contextos de fragilidad afectados por la debilidad institucional y la elevada exposición a amenazas ambientales o conflictos armados. En un contexto de fragilidad, las fases iniciales deben centrarse inmediatamente en el restablecimiento del apoyo, la estabilización de las situaciones y la comprobación de las capacidades de terceros; en las fases subsiguientes, puede darse prioridad al fortalecimiento de las instituciones, las reformas de la gobernanza y las inversiones favorables al desarrollo sostenible, que allanan el camino para el desarrollo equitativo y a largo plazo. Los programas adaptables con distintas fases se consideran útiles también para los pequeños Estados insulares en desarrollo, dado que se beneficiarían de los compromisos a largo plazo y las inversiones flexibles para hacer frente a las condiciones adversas provocadas por el cambio climático y la degradación ambiental, y aumentarían así su resiliencia.
8. **La cartera actual del FIDA ya contiene proyectos a largo plazo.** Entre 2005 y 2023 se finalizaron 542 proyectos, de los cuales 101 (el 19 % del total) tuvieron una duración de entre 9 y 12 años, y 20 proyectos (equivalentes al 4 %) duraron más de 12 años.
9. **Actualmente, el FIDA ya utiliza tres formas de incorporar un enfoque con distintas fases.** En primer lugar, muchos proyectos incluyen financiación adicional para ampliar la escala de los resultados positivos. De los 121 proyectos con una duración superior a 9 años, 42 (el 34 %) incluyeron la aprobación de un préstamo "complementario" durante la ejecución, a fin de ampliar la escala de sus actividades y aumentar su alcance o ampliar la zona objetivo. En segundo lugar, algunos préstamos independientes están diseñados como fases subsiguientes de

¹ Informe de la Consulta sobre la Duodécima Reposición de los Recursos del FIDA: Recuperación, reconstrucción, resiliencia ([GC44/L.6/Rev.1](#)).

² Compromiso 2.1, "[p]romover un enfoque programático integrado en los países", medida objeto de seguimiento 18, "[g]arantizar que al menos el 10 % de los nuevos proyectos apliquen enfoques programáticos de fases múltiples para el cuarto trimestre de 2027".

³ Informe de la Consulta sobre la Decimotercera Reposición de los Recursos del FIDA: Invertir en la prosperidad y la resiliencia rurales en pro de un futuro con seguridad alimentaria ([GC47/L.5](#)).

proyectos anteriores. De los proyectos aprobados durante la FIDA11 y la FIDA12, el 22 % se define como la segunda o la tercera fase de proyectos anteriores. En tercer lugar, durante el mismo período, un número limitado de proyectos (el 5 %) incluyó un enfoque con distintas fases en su estructura.

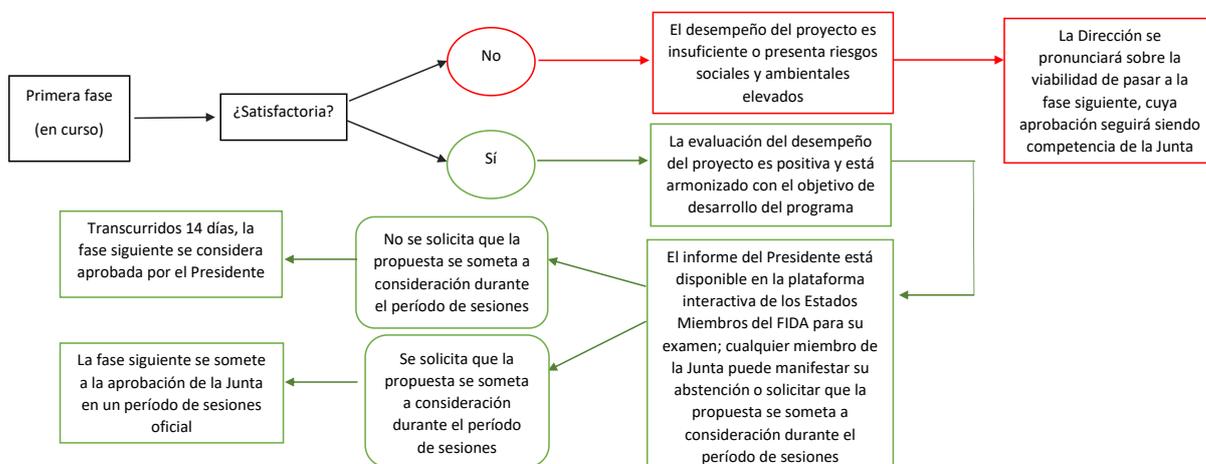
10. La experiencia indica que, en los primeros dos casos, la adopción de un enfoque programático habría redundado en beneficio de los proyectos. Si bien los proyectos con préstamos complementarios generaron un mayor impacto, resultaron menos eficaces para movilizar cofinanciación más allá de la fecha de finalización original, debido a la imposibilidad de anticipar las prórrogas. En el segundo caso, algunos de los proyectos de seguimiento experimentaron problemas de desempeño en el inicio a causa de la brecha entre el primer proyecto y el subsiguiente. Esto obedeció principalmente a la partida del personal tras el cierre de cada proyecto, lo cual dio lugar a la pérdida de memoria y competencias institucionales, que debieron restablecerse en el marco del proyecto de seguimiento. Los programas adaptables con distintas fases combinan los beneficios de la financiación complementaria y los proyectos de segunda fase al crear una perspectiva a más largo plazo desde el principio, lo que se traduce en un mejor desempeño y un compromiso a largo plazo, a la vez que promueve la estabilidad. Asimismo, al adoptar un enfoque de desarrollo a largo plazo, estos programas generan oportunidades para que las partes interesadas se unan, cofinancien y contribuyan al programa en cada fase.

II. Programas adaptables con distintas fases

11. **Características.** Se prevé que los programas adaptables con distintas fases se estructurarán en varias fases, con una duración total del programa de hasta 12 años. La flexibilidad intrínseca del enfoque permite decidir en cuántas fases se llevará a cabo el programa, así como la duración de cada fase de acuerdo con las actividades que se prevé que se apoyarán durante el período de ejecución. Solo se diseña en detalle la primera fase, mientras que las fases subsiguientes se describen en términos más generales, de modo que puedan adaptarse a la evolución y los resultados de la etapa inicial.
12. **Aprobación de la Junta Ejecutiva.** Se presentará un informe del Presidente a la Junta Ejecutiva para la aprobación de la financiación de la primera fase del programa y la ratificación del objetivo general del programa, el concepto que sustenta las fases siguientes y el límite de financiación de las fases adicionales. También se solicitará a la Junta que autorice al Presidente a aprobar la financiación para la o las fases subsiguientes dentro del límite establecido de la financiación del FIDA que se indicará en el informe del Presidente para cada programa adaptable con distintas fases, con sujeción a la disponibilidad de recursos financieros y la evaluación satisfactoria de la fase anterior. La primera fase se rige por un convenio de financiación y, para las fases subsiguientes, se tramitarán las cartas de enmiendas al convenio de financiación pertinente (a menos que la contraparte solicite un convenio de financiación independiente).
13. **Proceso de diseño y evaluación.** Dado que todos los programas adaptables con distintas fases constituyen un instrumento nuevo en el FIDA, se tramitarán por la vía 1 (la vía de diseño para las operaciones que exigen un alto nivel de atención institucional) durante la FIDA13, después de la cual esta disposición podría revisarse en función de la experiencia adquirida. En el diseño, cada fase debe incluir directrices de evaluación que indiquen un conjunto de criterios significativos y realistas (cuantitativos o cualitativos) con respecto a los cuales se evaluará el desempeño de la primera fase, a fin de determinar si se han cumplido las condiciones necesarias para la aprobación de la fase siguiente. No se pretende que estos criterios sean parámetros rigurosos, sino que, en cambio, pueden basarse en la obtención de resultados importantes o la demostración de los avances logrados en materia de preparación para la fase siguiente.

14. **Diseño de las fases subsiguientes.** Luego de la evaluación de la primera fase, y mientras aún se esté ejecutando, el equipo del proyecto diseñará la fase subsiguiente, incorporando las enseñanzas extraídas y ajustando las actividades del proyecto a los posibles cambios en el contexto en cuestión, siempre que se mantenga una correspondencia clara y directa con el objetivo de desarrollo del programa aprobado.
15. **Aprobación de las fases subsiguientes.** En virtud del presente modelo propuesto, si el proyecto ha cumplido los criterios establecidos (es decir, si la evaluación de su desempeño ha sido positiva y está armonizado con el objetivo de desarrollo del programa), el Presidente, con las facultades que se le otorgaron en el momento de la aprobación de la primera fase por parte de la Junta, aprobará la financiación para la fase subsiguiente dentro del límite establecido para la financiación del FIDA, como se indica a continuación. Una vez finalizado el proceso de diseño, las propuestas (el informe al Presidente y la evaluación) se someterán al examen de los representantes en la Junta Ejecutiva, a más tardar 14 días antes de la aprobación del Presidente. Cualquiera de los miembros de la Junta podrá manifestar su abstención u objeción, o bien, solicitar que la propuesta se someta a la aprobación de la Junta. En ausencia de una solicitud de un representante de la Junta para que se presente una propuesta en el próximo período de sesiones de la Junta, las propuestas se considerarán aprobadas por el Presidente. Este procedimiento de someter las propuestas al examen de los representantes en la Junta Ejecutiva, a más tardar 14 días antes de la aprobación del Presidente, es el mismo que se aplica actualmente para las aprobaciones en virtud de la delegación de facultades en el Presidente⁴. En el momento de la aprobación de cada fase, el prestatario debe reunir las condiciones establecidas para poder acceder a los préstamos de las fases subsiguientes.
16. En cambio, si la evaluación de la fase anterior no ha satisfactoria (es decir, un proyecto problemático crónico o un desempeño deficiente), o la calificación de riesgos ambientales y sociales es alta, la Dirección examinará la viabilidad o la conveniencia de avanzar a una segunda fase, y **la Junta Ejecutiva conservará las facultades para aprobar la fase siguiente.**

Gráfico 1

Proceso de aprobación de las fases subsiguientes

⁴ [EB 2019/126/R.48/Rev.2](#)

17. **Beneficios.** Los programas adaptables con distintas fases son congruentes con el mandato del FIDA tendiente a lograr una transformación sostenible de los medios de vida rurales. Estos programas aprovechan la experiencia del Fondo y de otras instituciones financieras internacionales. Esta experiencia ha puesto de relieve los siguientes beneficios:
- a) **la colaboración duradera en los países**, especialmente en contextos de fragilidad;
 - b) **un fuerte sentido de apropiación de los Gobiernos** mediante el fortalecimiento del diálogo sobre políticas y la colaboración con el sector privado;
 - c) **la flexibilidad** para adaptar las intervenciones de los proyectos a circunstancias imprevistas, siempre que las actividades sean congruentes con los objetivos de desarrollo iniciales;
 - d) **la sostenibilidad de los resultados**, gracias al fortalecimiento a largo plazo de las capacidades de las instituciones públicas y las organizaciones rurales;
 - e) **una mayor previsibilidad del uso de los fondos** en las distintas fases;
 - f) una mayor atención a la **ampliación de escala de los resultados en las distintas fases de los proyectos**, fomentando la introducción de enfoques innovadores en las primeras etapas de los proyectos;
 - g) **la reducción de las brechas temporales y las demoras** en la ejecución de los proyectos y **la mayor continuidad** en la gestión de los programas debido a que se ofrece una perspectiva de desarrollo profesional a más largo plazo al personal de las unidades de gestión de los programas;
 - h) **una estrategia dinámica para atraer a cofinanciadores** de otras instituciones internacionales y del sector privado en las distintas fases de los proyectos, lo cual mejora el papel que desempeña el FIDA como depositario de financiación;
 - i) **un marco coherente** para la práctica vigente de préstamos complementarios y segundas fases, con el objetivo de racionalizar el proceso de aprobación de los proyectos y programas, así como reducir la carga de trabajo de la Junta Ejecutiva y del personal del Fondo, y
 - j) la experiencia previa en el FIDA y en otras instituciones financieras internacionales indica que, en la mayoría de los programas con distintas fases, suelen finalizarse todas las fases.
18. **Riesgos.** Si bien los programas adaptables con distintas fases tienen numerosos beneficios, también existen posibles riesgos que deben gestionarse:
- a) los programas con distintas fases pueden estar supeditados a los cambios políticos en el país, a una reducción de los compromisos económicos y fiscales, y a un giro en las prioridades de los Gobiernos y los intereses de los donantes, lo cual pone en peligro el apoyo constante y plantea desafíos adicionales para lograr una ejecución satisfactoria;
 - b) asimismo, los objetivos de desarrollo demasiado generales e imprecisos, junto con la escasez de recursos financieros en las últimas etapas, puede provocar la discontinuidad de los proyectos o producir efectos directos parciales, con lo cual se desaprovechan oportunidades para ampliar la escala de las buenas prácticas y asegurar una salida ordenada, y
 - c) las dotaciones financieras disponibles para los países prestatarios, así como las condiciones de los préstamos, podrían variar durante el período de ejecución.

19. A pesar de estos riesgos, en conjunto, los programas adaptables con distintas fases ofrecen oportunidades para mantener la colaboración con los Gobiernos y los asociados y crear vías alternativas que propicien el cumplimiento de los objetivos de desarrollo mutuamente acordados. A tal fin, el análisis minucioso de la trayectoria de desarrollo del país, la colaboración proactiva con los cofinanciadores, y la interacción estrecha y fluida entre el equipo en el país y el Gobierno son esenciales a la hora de mitigar estos riesgos.
20. **Vínculos con otros enfoques y políticas de gestión de la cartera.** Los programas adaptables con distintas fases son compatibles con otros instrumentos que se emplean actualmente en el FIDA, por ejemplo, los enfoques de préstamos basados en los resultados, en cuyo caso se recomienda dedicar la primera fase a fortalecer las capacidades institucionales necesarias y aplicar el enfoque de préstamos basados en los resultados en las fases subsiguientes.
21. **Política de reestructuración.** Al igual que en otros programas del FIDA, los programas adaptables con distintas fases pueden reestructurarse manteniendo la misma distinción entre la reestructuración de nivel 1 y de nivel 2. Si un programa adaptable con distintas fases tiene una reestructuración de nivel 1 pendiente, toda aprobación de una fase subsiguiente deberá esperar a que concluya la reestructuración.
22. **Cancelación.** Los programas adaptables con distintas fases están sujetos a los procedimientos ordinarios del FIDA relativos a la cancelación de recursos financieros. Al igual que en el caso de los programas ordinarios, para que la financiación se reasigne en la cartera, debe aprobarse más de un año antes de la fecha de finalización.
23. **Financiación adicional para subsanar déficits de financiación.** Las distintas fases pueden diseñarse con un déficit de financiación, o también puede producirse un déficit de financiación durante la ejecución debido al retiro de un cofinanciador o a un aumento de los costos del proyecto. En tales casos, el Gobierno puede solicitar financiación adicional para subsanar el déficit, de conformidad con los procedimientos ordinarios del FIDA.
24. **Financiación adicional para ampliar la escala.** Los programas adaptables con distintas fases también pueden acceder a financiación adicional para ampliar el alcance o la zona del proyecto durante la ejecución, de conformidad con los procedimientos ordinarios del FIDA.

III. Recomendación

25. La introducción de los programas adaptables con distintas fases por parte del FIDA representa una respuesta estratégica al panorama en evolución de la financiación para el desarrollo, que se caracteriza por requerir flexibilidad, sostenibilidad y capacidad de respuesta a los cambios en los contextos. Asimismo, la especial atención a la lucha contra la fragilidad pone de manifiesto el compromiso del FIDA con el desarrollo inclusivo y sostenible, y permite velar por que los programas adaptables con distintas fases sigan siendo ágiles y respondan a las diversas necesidades de los Estados Miembros.
26. Con el fin de:
 - a) aprovechar las enseñanzas extraídas y asegurar la armonización con otras instituciones financieras internacionales que ya han aprobado instrumentos similares;
 - b) mejorar la eficiencia de los procesos administrativos internos del FIDA;
 - c) cumplir el compromiso de la FIDA¹² de elaborar directrices y poner a prueba enfoques programáticos de fases múltiples (medida objeto de seguimiento 34), y

- d) facilitar el cumplimiento del compromiso de la FIDA13 de que, al menos, el 10 % de los nuevos diseños apliquen enfoques programáticos de fases múltiples (medida objeto de seguimiento 18).
27. Se recomienda a la Junta Ejecutiva que examine y apruebe la introducción propuesta del enfoque de programas adaptables con distintas fases, como se indica en el presente documento.