

Signatura: EC 2016/94/W.P.4/Add.1
Tema: 5
Fecha: 29 de septiembre de 2016
Distribución: Pública
Original: Inglés

S



Invertir en la población rural

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

Nota para los miembros del Comité de Evaluación

Funcionarios de contacto:

Preguntas técnicas:

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

Fabrizio Felloni
Director Adjunto
Tel.: (+39) 06 5459 2361
Correo electrónico: f.felloni@ifad.org

Envío de documentación:

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

Comité de Evaluación — 94º período de sesiones
Roma, 13 de octubre de 2016

Para **examen**

Signatura: EB 2016/119/
Tema: _____
Fecha: Diciembre de 2016
Distribución: Pública
Original: Inglés

S



Invertir en la población rural

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

Nota para los representantes en la Junta Ejecutiva

Funcionarios de contacto:

Preguntas técnicas:

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

Fabrizio Felloni
Director Adjunto
Tel.: (+39) 06 5459 2361
Correo electrónico: f.felloni@ifad.org

Envío de documentación:

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

Junta Ejecutiva — 119º período de sesiones
Roma, 14 y 15 de diciembre de 2016

Para **examen**

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

Observaciones generales

1. La Oficina de Evaluación Independiente del FIDA (IOE) acoge favorablemente la Estrategia del FIDA de actuación en países con situaciones de fragilidad, que se presentará a la Junta Ejecutiva en diciembre de 2016. La estrategia se basa en un documento conceptual previo presentado por la dirección del FIDA a la Junta en abril de 2016 y en la evaluación a nivel institucional sobre la actuación del FIDA en situaciones y Estados frágiles y afectados por conflictos, que la IOE presentó a la Junta en abril de 2015. Esta estrategia representa uno de los compromisos asumidos por el Fondo frente a los Estados Miembros para el período de la Décima Reposición de los Recursos del FIDA (FIDA10).
2. La dirección ha hecho el cálculo estimativo de que la proporción de fondos que el FIDA destinó a Estados con situaciones de fragilidad en el período abarcado desde la FIDA8 a la FIDA10 osciló entre el 45 % y el 52 % del total de la financiación (véase el cuadro 1 del apéndice IV del documento EC 2016/94/W.P.4), lo que pone de manifiesto la importancia de este tema para el Fondo.
3. En la estrategia se abordan las principales esferas de recomendación de la evaluación a nivel institucional mencionada anteriormente, en particular: i) las políticas y estrategias; ii) el diseño de proyectos y programas; iii) la ejecución de proyectos y programas; iv) el empoderamiento del personal, y v) la medición de los resultados.
4. Como se señaló en las observaciones de la IOE sobre el documento conceptual presentado a la Junta en abril de 2016, la nueva definición de fragilidad supone un avance positivo. En ella se destaca el concepto de vulnerabilidad, el posible vínculo con los conflictos, la debilidad de la gobernanza y las instituciones, y las repercusiones concretas para la seguridad alimentaria y la agricultura, que son sumamente pertinentes al mandato del FIDA.
5. De forma similar, la presentación de una clasificación de situaciones frágiles específica del FIDA y una lista más reducida de 31 países con las "situaciones de mayor fragilidad" constituye una mejora con respecto a la anterior práctica de elaborar una extensa lista de países obtenida a partir de las clasificaciones de otras organizaciones. En la evaluación a nivel institucional antes mencionada se advirtió que dicha práctica generaba un grupo muy heterogéneo de países, resultado que poseía un escaso valor añadido desde un punto de vista analítico y operacional.
6. En la estrategia se subraya la importancia de analizar el contexto y las causas de la fragilidad en los programas sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP) y las notas sobre la estrategia en el país (NEP), así como en la fase de diseño de los proyectos. La estrategia vincula el análisis de la fragilidad con un énfasis en "instituciones capaces de instaurar un clima de confianza" como, por ejemplo, las organizaciones de agricultores y pueblos indígenas, las asociaciones de mujeres y otras instituciones de nivel comunitario y gubernamental. Esta perspectiva que otorga prioridad tanto a las instituciones públicas como a las organizaciones de base (puntos de entrada para numerosos proyectos financiados por el FIDA) se sustenta en la experiencia y los puntos fuertes del Fondo. Hubiera sido conveniente mencionar de forma específica la cuestión de la gobernanza local, dado que las causas de la fragilidad pueden ser localizadas y no estar distribuidas por todo el país (véanse más adelante otras observaciones sobre este tema).

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

Aspectos clave que requieren mayor atención

9. **No se presta suficiente atención a las causas de la fragilidad a nivel subnacional.** En la estrategia se presenta una definición más exhaustiva de fragilidad —“un estado de gran vulnerabilidad a las perturbaciones naturales y provocadas por el ser humano, a menudo acompañado de un riesgo elevado de violencia y conflicto”— y una clasificación más reducida de países frágiles. Sin embargo, no se presta suficiente atención a la fragilidad en el plano subnacional. Incluso en países cuyas características a nivel nacional no se corresponden con la definición, pueden existir situaciones localizadas de fragilidad que incidan de forma significativa en las intervenciones financiadas por el FIDA. Hubiese sido importante tener en cuenta esta consideración y aclarar en qué medida la estrategia aborda estas situaciones y especifica las medidas previstas. Una cuestión clave es si los principios rectores (párr. 17) y la movilización de recursos (párrs. 33-40) serán de aplicación a situaciones de fragilidad a nivel subnacional en países que no forman parte de la lista de los 31 con las “situaciones de mayor fragilidad”.
10. Asimismo, aunque el examen de los enfoques de otras organizaciones internacionales (por ejemplo, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, el Banco Mundial y el Banco Africano de Desarrollo) presentado en la estrategia resulta útil, habría sido conveniente incluir información sobre el Banco Asiático de Desarrollo ya que sus enfoques se examinaron en el contexto de la evaluación a nivel institucional y brindaron importante material sobre los conflictos en el plano subnacional que habían tenido lugar en la región.
11. **Fortalecer los vínculos con las estrategias, políticas y procesos del FIDA actuales y futuros.** Dado que el documento proporciona una orientación amplia, la aplicación se apoyará en gran medida en otras políticas, estrategias y procesos del FIDA. Puede tener, por tanto, un efecto dominó en estas políticas y procesos, esto es, que deban someterse a una actualización o revisión. Aunque en la estrategia se menciona el papel del Grupo de trabajo sobre el sistema de asignación de recursos basado en los resultados (PBAS), hubiese sido importante determinar otras políticas y estrategias del FIDA (por ejemplo, la Estrategia de asociación y la Política de supervisión y apoyo a la ejecución, así como el plan de descentralización institucional

que se presentará a la Junta Ejecutiva en diciembre de 2016) o procedimientos (por ejemplo, directrices para elaborar los COSOP y para el diseño de proyectos) que pudieran verse afectados o debieran ser examinados tras la aprobación de esta estrategia.

12. De igual forma, la estrategia tendrá que verse reflejada en el plan a medio plazo del FIDA y la formulación del presupuesto y programa de trabajo. Estos aspectos podrían haberse presentado de manera más estructurada en el documento de la estrategia. Por otro lado, quizá sea necesario llevar a cabo una revisión de la estrategia una vez que se haya aprobado la revisión del PBAS o el nuevo plan de descentralización institucional.
13. **Puesta en práctica de los principios rectores.** Aunque los principios rectores determinan esferas que son importantes para hacer frente a las situaciones de fragilidad, hubiese sido conveniente explicar mejor la forma en la que el FIDA pretende ponerlos en práctica. Por ejemplo, en el documento se menciona acertadamente el principio de contar con "recursos, instrumentos y enfoques flexibles y adecuados a las necesidades" (párr. 17 v)), pero no se desarrolla. Podría haberse descrito brevemente en el documento principal y ampliarse en un apéndice.
14. De igual modo, en el documento se mencionan las "asociaciones estratégicas y complementarias" (párr. 17 vi)), pero se ofrece escasa orientación sobre la forma de aplicar este principio en el diseño de futuros proyectos y COSOP. Además, aunque en la estrategia se menciona la puntuación de los resultados del sector rural como un criterio para determinar la lista de países con las "situaciones de mayor fragilidad", se podrían haber analizado formas de hacer un mejor uso del proceso de evaluación de los resultados del sector rural como enfoque para mejorar la orientación hacia la fragilidad.
15. **Seguimiento y evaluación de los resultados.** En la estrategia propuesta se establece que el FIDA examinará las opciones para desarrollar "procesos de seguimiento y evaluación (SyE) y metodologías de evaluación del impacto que sean sencillos y eficaces en función de los costos y, al mismo tiempo, permitan recopilar datos coherentes sobre los resultados alcanzados" (párr. 17 vii)). Aunque se trata de un reconocimiento pertinente, en la evaluación a nivel institucional se observó que, según la documentación del FIDA, los sistemas de SyE arrojaban escasos resultados y no mostraban indicios claros de mejora. En consecuencia, el historial institucional en SyE ha sido tradicionalmente deficiente, incluso en los contextos que no son frágiles. Las situaciones de fragilidad pueden plantear retos adicionales para los sistemas de SyE; por ejemplo, quizás sea necesario: i) que contengan indicadores específicos referidos a la fragilidad (incluidas referencias geográficas, según las necesidades); ii) que posean capacidad de proporcionar información en un espacio de tiempo relativamente corto, y iii) que se basen en técnicas de recopilación de datos "no invasivas" para reducir la exposición al riesgo del personal y los beneficiarios de los proyectos. En consecuencia, los sistemas de SyE para contextos frágiles exigirán una atención y esfuerzos especiales por parte de la dirección del FIDA.

Observaciones finales

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