

Signatura: IFAD10/3/R.2
Tema: 3
Fecha: 2 de septiembre de 2014
Distribución: Pública
Original: Inglés

S



Invertir en la población rural

Ampliación de escala de los resultados

Nota para los miembros de la Consulta

Funcionarios de contacto:

Preguntas técnicas:

Adolfo Brizzi
Director de la División de Asesoramiento
Técnico y Políticas
Tel.: (+39) 06 5459 2450
Correo electrónico: a.brizzi@ifad.org

Envío de documentación:

Deirdre McGrenra
Jefa de la Oficina de los Órganos Rectores
Tel.: (+39) 06 5459 2374
Correo electrónico: gb_office@ifad.org

Tercer período de sesiones de la Consulta sobre la Décima Reposición de los Recursos del FIDA

Roma, 7 y 8 de octubre de 2014

Para **examen**

Índice

Acrónimos y siglas	i
I. ¿Por qué la ampliación de escala se considera un elemento decisivo para la misión del FIDA?	2
II. Antecedentes	3
III. Enfoque del FIDA respecto de la ampliación de escala de los resultados	5
IV. Desafíos y oportunidades	7
V. Vías para la ampliación de escala	9
VI. Elementos impulsores de la ampliación de escala	11
VII. Espacios	11
VIII. Seguimiento y evaluación	12
IX. Medición del éxito	13
X. Actuación futura	13

Acrónimos y siglas

AOD	asistencia oficial para el desarrollo
ARRI	Informe anual sobre los resultados y el impacto de las actividades del FIDA
COSOP	Programa sobre oportunidades estratégicas nacionales
FIDA9	Novena Reposición de los Recursos del FIDA
FINSSP2	segundo Plan estratégico del sector financiero de Ghana
GCIAI	Grupo Consultivo sobre Investigación Agrícola Internacional
MMR	marco de medición de los resultados
MSI	Management Systems International
NERCORMP	Proyecto de Gestión de los Recursos Comunitarios en Tierras Altas de la Región Nororiental (India)
RAFiP	Programa de Financiación Rural y Agrícola (Ghana)
SyE	seguimiento y evaluación

Resumen

1. Ante la gran escala del problema de la reducción de la pobreza rural, que el FIDA tiene el mandato de abordar, y dada la escasez de recursos de la asistencia oficial para el desarrollo disponibles, el Fondo está decidido a incrementar el impacto de cada dólar que invierte en la agricultura y el desarrollo rural. Por este motivo, la ampliación de escala de los resultados es una prioridad general del FIDA que incide directamente en la realización de su mandato. Dicha prioridad es aplicable a todas las esferas temáticas y circunstancias de los países en los que trabaja el FIDA (países de ingresos medios, estados frágiles, etc.), aunque deberán aplicarse enfoques diferenciados en circunstancias específicas.
2. El FIDA ha estado elaborando desde 2009 un enfoque institucional para la ampliación de escala —la ampliación de escala de los resultados a fin de lograr un mayor impacto— en el que se propone una transformación del modelo de ampliación de escala del FIDA. El enfoque comprende dos aspectos: en primer lugar, el análisis de las enseñanzas extraídas de intervenciones realizadas en el pasado para responder a ciertas preguntas —qué funciona y qué debe ampliarse— y, en segundo lugar, la definición de las vías y los elementos impulsores que permitirán en el futuro ampliar la escala de los resultados a través de los servicios que presta el FIDA en las esferas financiera, de las políticas y de los conocimientos. Para este enfoque será fundamental analizar la ampliación de escala desde las perspectivas de los clientes del FIDA y más allá de los límites de los proyectos.
3. La puesta en práctica de este enfoque se enfrentará al reto de cambiar la mentalidad que rige el diseño y la ejecución de las operaciones del FIDA. El Fondo tendrá que dejar de centrarse en lo que puede hacer con sus propios recursos y mirar más allá, planteándose qué recursos adicionales puede atraer. Este cambio de mentalidad puede tener importantes consecuencias para el diseño de los proyectos y, sobre todo, en los sistemas de seguimiento y gestión de los resultados.
4. Un conjunto de instrumentos de orientación y un nuevo marco operacional¹ servirán para orientar a los programas en los países sobre el modo en que se pueden combinar los tres instrumentos principales del Fondo (proyectos, actuación normativa y conocimientos) para impulsar los cambios sistémicos deseados en el entorno institucional, normativo y económico en el que tiene lugar y se perpetúa la pobreza rural.
5. El objetivo de las operaciones del FIDA será aprovechar los resultados positivos generados para incrementar el capital de conocimientos, social y político, y los recursos adicionales de otros asociados (de los sectores público y privado, y de las propias comunidades) para ampliar la escala de esos resultados de manera sostenible.

¹ Se elaborará en 2014 y 2015.

I. ¿Por qué la ampliación de escala se considera un elemento decisivo para la misión del FIDA?

1. Al igual que muchos asociados para el desarrollo, el FIDA ha determinado que los proyectos de desarrollo innovadores e independientes no constituyen, por sí solos, un vehículo eficaz para erradicar la pobreza a gran escala, sino que deben formar parte de un proceso a más largo plazo que pueda sustentar el aprendizaje y la ampliación de escala.
2. Ante la gran escala del problema de la reducción de la pobreza rural, que el FIDA tiene el mandato de abordar, y dada la escasez de recursos de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) disponibles, el Fondo está obligado a incrementar el impacto de cada dólar que invierte en la agricultura y el desarrollo rural. Por este motivo, la “ampliación de escala” de los resultados de las iniciativas de desarrollo que han tenido buenos resultados no es simplemente otra expresión de moda sino más bien una prioridad general del FIDA que incide directamente en la realización de su mandato. Esto es aplicable a todos los temas prioritarios y circunstancias de los países en los que trabaja el FIDA (países de ingresos medios, estados frágiles, etc.), aunque deberán aplicarse enfoques diferenciados en circunstancias específicas.
3. Para abordar esta prioridad, las prácticas operacionales del FIDA deben orientarse hacia el apoyo a todas las instituciones y agentes interesados —en particular a las mujeres y los hombres pobres de las zonas rurales y a las organizaciones que los representan— con objeto de lograr un impacto a gran escala. Se necesitará para ello pasar de una mentalidad centrada en los proyectos a una orientada a la realización de cambios en el entorno institucional, normativo y económico en el que se desarrolla y perpetúa la pobreza rural. Es decir, las intervenciones del FIDA no tendrán por objetivo únicamente dar a la población rural la oportunidad de salir de la pobreza en el tiempo y el espacio limitados de un proyecto determinado, sino también utilizar los resultados positivos generados para inspirar a otros y generar políticas, conocimientos, capital social y político, y recursos financieros de otros agentes endógenos (de los sectores privado y público y de las propias comunidades) para ampliar la escala de esos resultados de una manera sostenible (véase el recuadro 1).

Recuadro 1. ¿Qué se entiende por ampliación de escala de los resultados?

La definición de “ampliación de escala” adoptada por el FIDA es: ampliar, adaptar y apoyar las políticas, programas y conocimientos que han dado buenos resultados con objeto de aprovechar los recursos y colaborar con los asociados para ofrecer resultados de mayor entidad y más sostenibles a un número mayor de habitantes pobres de las zonas rurales.

La ampliación de escala de los resultados no significa que con las intervenciones del FIDA los proyectos pequeños vayan a pasar a ser proyectos más grandes, sino que dichas intervenciones se centrarán en cómo hacer para que las iniciativas locales que han tenido éxito aprovechen, de manera sostenible, los cambios normativos, los recursos adicionales y el aprendizaje, para ampliar la escala de los resultados.

II. Antecedentes

4. El FIDA lleva elaborando desde 2009 un enfoque institucional para la ampliación de escala. En primer lugar se realizó un examen institucional de la ampliación de escala sobre la base del cual el Instituto Brookings elaboró un marco conceptual y llevó a cabo un análisis teórico de los enfoques del FIDA en materia de innovación y ampliación de escala.² En el examen se documentaron también casos de ampliación de escala con buenos resultados de una serie de países —por ejemplo, Etiopía, Ghana (véase el recuadro 2), el Perú, Filipinas y Viet Nam— y la integración de temas transversales en sus políticas y operaciones. Por ejemplo, el planteamiento del FIDA para la integración de las cuestiones que afectan a los pueblos indígenas (a través de su Política de actuación en relación con los pueblos indígenas, el Foro de los Pueblos Indígenas y el Fondo de Apoyo a los Pueblos Indígenas y su cartera) se ha convertido en un modelo para la labor de otras organizaciones de las Naciones Unidas, reconocido tanto por el sistema de las Naciones Unidas como por los pueblos indígenas. Del mismo modo, la labor innovadora en materia de desarrollo impulsado por la comunidad realizada inicialmente por el FIDA en la India (véase el recuadro 3) fue posteriormente reproducida y ampliada por programas más grandes de donantes y gobiernos.

Recuadro 2. Un sector financiero más integrador en Ghana

El FIDA ha prestado apoyo desde 2010 al Programa de Financiación Rural y Agrícola (RAFiP) en Ghana. Se han producido, en el contexto en el que se desarrolla el RAFiP, los siguientes cambios significativos, entre otros: i) el banco central ha intensificado su función de reglamentación de las instituciones de microfinanciación rural; ii) el Gobierno ha adoptado la Declaración Maya sobre la inclusión financiera; iii) el banco principal de los bancos rurales y comunitarios ha logrado la sostenibilidad; iv) el segundo Plan estratégico del sector financiero de Ghana (FINSSP2) está prestando apoyo de manera decidida al acceso de los hogares de bajos ingresos y las microempresas a los servicios; v) se han actualizado los aspectos relativos a la dimensión normativa y a la sostenibilidad de los resultados del programa sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP) del FIDA; vi) se formalizan cada vez más relaciones relativas a las cadenas de valor, en particular en lo que respecta a la financiación, y vii) algunos donantes han ofrecido al FIDA su apoyo para el programa.

Para un desarrollo ulterior de la vía del diálogo sobre políticas para la ampliación de escala, el RAFiP deberá intervenir activamente en la elaboración de la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera, en particular para asegurarse de que los principios de las mejores prácticas de microfinanciación —que incluyen la educación y la protección del consumidor, y la aplicación innovadora de la tecnología para apoyar la difusión rural— se incorporan y aplican adecuadamente para sentar las bases de cara a la ampliación de escala en futuros proyectos, iniciativas y programas de métodos de eficacia comprobada.

El FIDA ha logrado, a través de su participación en el Examen conjunto del sector agrícola (Joint Agriculture Sector Review) de 2013 y en el proceso de diálogo para el desarrollo del Plan de inversiones a medio plazo en el sector agrícola de Ghana, proporcionar orientación y comunicar los principios para incrementar las inversiones del sector privado y el acceso a la financiación por parte de las cadenas de valor agrícolas y para la elaboración de los presupuestos pertinentes que permitan ampliar la escala de los principales resultados del RAFiP.

² Ampliar la escala de la lucha contra la pobreza rural: un examen institucional del enfoque del FIDA, documento de trabajo 43 de la serie Global Economy and Development at Brookings, octubre de 2010.

5. En las conclusiones principales de otros estudios del Instituto Brookings se indica que, si bien el FIDA ha realizado varias ampliaciones de escala satisfactorias, debe prestar una atención mayor y más sistemática en sus funciones operativas al programa de ampliación de escala, para lo que deberá modificar su modelo operativo.³
6. En 2013, se introdujo en el marco de medición de los resultados 2013-2015 un indicador que permite ahora analizar la ampliación de escala de forma más sistemática en los COSOP y en los procedimientos de examen institucional (mejora de la calidad y garantía de la calidad). En el informe anual sobre la garantía de la calidad de 2013 se constató que en 18 de los 27 diseños nuevos se identificaron explícitamente actividades de "ampliación de escala"; todas fueron ampliaciones de diseños anteriores y el 76 % se clasificaron como moderadamente satisfactorias como mínimo.
7. En los exámenes de los COSOP y de los diseños que se iniciaron entre 2010 y 2013 se indica que la incorporación de la ampliación de escala a las operaciones del FIDA progresa satisfactoriamente, aunque de manera irregular. En la aplicación del programa de ampliación de la escala ha de prestarse mayor atención a los siguientes problemas específicos:
 - Todavía no se presta suficiente atención al seguimiento y evaluación (SyE) de las metas de la ampliación de escala.
 - Debería dedicarse más atención a la participación de nuevos tipos de socios, no solo organismos multilaterales, bilaterales y gubernamentales, sino también entidades del sector privado, bancos y las propias comunidades.
 - La ampliación de escala todavía se percibe a menudo desde la perspectiva de la justificación de una intervención nueva en el contexto de una serie de proyectos sucesivos. En realidad, debería especificarse en el diseño de los proyectos la dinámica endógena y los elementos que permitirán en el futuro incrementar el impacto de forma continua y que los resultados se mantengan incluso si dejan de recibirse fondos de los donantes.
 - No se ha logrado todavía pasar de un enfoque basado en los proyectos a uno basado en los programas en los países. Los proyectos suelen diseñarse como iniciativas aisladas, con horizontes predefinidos y escasos vínculos con las demás iniciativas de desarrollo del país y, por lo tanto, revelan aspiraciones modestas en términos de la transformación de las instituciones y las políticas.
 - El diseño y la ejecución de las iniciativas de donaciones podrían ser más eficaces, no solo en cuanto al ensayo de innovaciones sino también en la creación de espacios (de aprendizaje, institucionales y políticos) para el crecimiento de las intervenciones más grandes.
 - El FIDA debe dotarse de productos relacionados con los conocimientos que proporcionen orientación específica sobre qué intervenciones dieron buenos resultados en el pasado y cómo ampliarlas, tanto en el nivel temático como de los países.

³ *Scaling up programs for the rural poor (phase 2)*, de la serie Global Economy and Development at Brookings, enero de 2013.

Recuadro 3. Ampliación de escala impulsada por las comunidades en la región nororiental de la India

La región nororiental de la India es una zona remota, sin litoral y subdesarrollada. Gran parte de ella carece de acceso a servicios básicos. La cobertura de los bancos y las organizaciones de microfinanciación es deficiente, y muchas zonas son demasiado remotas para que acceda a ellas el sector privado. Las instituciones locales tradicionales son débiles y tienen escaso control de los recursos locales.

En 2000, el FIDA, en colaboración con el Gobierno de la India, financió el Proyecto de Gestión de los Recursos Comunitarios en Tierras Altas de la Región Nororiental (NERCORMP), el primer gran proyecto financiado con ayuda exterior. Mediante el NERCORMP, se intentó aplicar un modelo de desarrollo incluyente y sostenible, centrándose en la eficacia de los enfoques impulsados por las comunidades en la promoción de la planificación y la gestión de las actividades de desarrollo de propiedad comunitaria y dirigidas por las comunidades.

En el proyecto se ejecutaron actividades de creación de capacidad para grupos encargados de la gestión de los recursos naturales en los pueblos destinatarios, así como para grupos de autoayuda y ONG proveedoras de servicios. El proyecto permitió a las comunidades establecer vínculos con bancos, acceder a fondos de convergencia de otros programas gubernamentales y beneficiarse del desarrollo empresarial y del establecimiento de vínculos con los mercados. La selección de pueblos de manera agrupada generó economías de escala en la comercialización de productos. Se promovieron tecnologías autóctonas y se introdujeron tecnologías de producción agrícola mejoradas.

Tras una fase inicial exitosa del proyecto NERCORMP (2000-2008), en 2010 se puso en marcha el NERCORMP II con financiación nueva y adicional del FIDA y del Gobierno de la India por una cuantía de USD 32,3 millones destinados a 460 nuevos pueblos y 20 826 hogares beneficiarios adicionales.

En 2011 surgió una oportunidad de ampliar el ámbito geográfico, con el apoyo del Banco Mundial, a través del Proyecto de apoyo a la subsistencia en las zonas rurales de la región nororiental. Este proyecto, dotado de USD 120 millones, tiene como objetivo ampliar las intervenciones exitosas del NERCORMP a cuatro nuevos estados del noreste de la India (Mizorán, Nagalandia, Sikín y Tripura) para beneficiar a otros 300 000 hogares en 1 642 aldeas.

En enero de 2014, se puso en marcha el NERCORMP III, un proyecto de seis años financiado exclusivamente por el Gobierno de la India, para ampliar las actividades del NERCORMP a dos nuevos estados (Arunachal Pradesh y Manipur), con más de 58 850 hogares beneficiarios en 1 177 aldeas y con una inversión de USD 90 millones.

Un elemento crucial en el proceso de ampliación de escala ha sido la función de las instituciones comunitarias. Una vez empoderados, los grupos comunitarios y grupos federados del NERCORMP pueden ahora acceder a préstamos bancarios e inversiones del sector privado, así como a los mercados y servicios de otros programas gubernamentales. Se ha producido, de este modo, una ampliación de la escala en el ámbito local impulsada por la comunidad mediante el fomento de la capacidad de diferentes grupos de beneficiarios de atraer inversiones del sector privado.

La trayectoria de ampliación de escala del NERCORMP constituye un ejemplo de mejores prácticas respecto de la expansión geográfica y funcional de la prestación de servicios innovadores y personalizados para el desarrollo de las comunidades, con el apoyo de un espacio fiscal y financiero adecuado y un SyE eficaz.

III. Enfoque del FIDA respecto de la ampliación de escala de los resultados

8. Para la puesta en práctica del programa de ampliación de escala, el FIDA se plantea, como enfoque principal, seguir utilizando el marco conceptual elaborado por el Instituto Brookings, complementado con el marco de gestión de Management

Systems International (MSI)⁴ e incorporar al mismo tiempo en el modelo operativo conceptos relativos a la ampliación de escala de un modo que puedan aplicar directamente los equipos en los países. El marco de gestión de MSI ofrece orientación para el diseño y la ejecución de estrategias y vías de ampliación de escala, detallando las tareas específicas (véase el recuadro 4). La principal novedad del modelo del FIDA es que comprende dos aspectos: en primer lugar, el análisis de las enseñanzas extraídas de intervenciones realizadas en el pasado para responder a ciertas preguntas —qué funciona y qué debe ampliarse— y, en segundo lugar, la definición de las vías y los elementos impulsores que permitirán en el futuro ampliar la escala de los resultados a través de los servicios que presta el FIDA en las esferas financiera, de las políticas y de los conocimientos. Para este enfoque será fundamental analizar la ampliación de escala desde las perspectivas de los clientes del FIDA y más allá de los límites de los proyectos.

Recuadro 4. El marco de gestión de MSI para la ampliación

Paso 1: elaborar un plan de ampliación de escala

- Tarea 1: crear una visión
- Tarea 2: evaluar la posibilidad de ampliar la escala
- Tarea 3: suplir las carencias de información
- Tarea 4: elaborar un plan de ampliación de escala

Paso 2: establecer las condiciones previas para la ampliación de escala

- Tarea 5: legitimar el cambio
- Tarea 6: construir una comunidad de interesados
- Tarea 7: reajustar y movilizar los recursos necesarios

Paso 3: ejecutar el proceso de ampliación de escala

- Tarea 8: modificar las estructuras organizativas
- Tarea 9: coordinar las actuaciones
- Tarea 10: analizar el desempeño y mantener el impulso

9. En el marco de este programa institucional general se responderá, entre otras, a las preguntas clave siguientes:
- ¿Cómo pueden los equipos en los países diseñar programas y proyectos adaptados a la ampliación de escala?
 - ¿Cómo supervisan y apoyan los equipos en los países la ejecución de la ampliación de escala?
 - ¿Cómo puede el FIDA establecer asociaciones, llevar adelante el diálogo sobre políticas y gestionar los conocimientos para facilitar ese impacto?
10. El enfoque demostrará que la ampliación de escala puede realizarse si el FIDA utiliza eficazmente sus tres instrumentos de intervención principales: la financiación de proyectos, la actuación normativa y la gestión de los conocimientos. Para ello, deberá aplicarse en la ampliación de escala un enfoque más programático y pasarse de una ampliación de escala de los proyectos del FIDA a una ampliación de escala de los resultados en materia de desarrollo, en sentido amplio, a nivel de los países.
11. En la nueva perspectiva se mira más allá de lo que puede lograr un proyecto tradicional y los proyectos se consideran vehículos para la innovación, el aprendizaje y el impulso de cambios sistémicos. Se estudiarán, desde el principio y durante todo el ciclo del proyecto, las posibles vías de ampliación de escala que

⁴ Policies, Practices and Perspectives for Taking Innovations to Scale. L. Cooley y J.F. Linn. Mayo de 2014 (Borrador).

permitan garantizar que si el proyecto da buenos resultados no se quedará en un caso singular sino que será más bien un escalón (no necesariamente el primero) hacia un impacto más amplio y sostenible en la erradicación de la pobreza (véase el recuadro 5). Algunas intervenciones pueden ofrecer resultados satisfactorios pero resultar insostenibles si los fondos de los donantes no se complementan con el espacio financiero o fiscal necesario para mantener las actividades una vez finalizado el proyecto.

Recuadro 5. La sostenibilidad y la ampliación de escala

Los principios de la ampliación de escala y la sostenibilidad están estrechamente vinculados y se complementan recíprocamente. Es preciso evaluar claramente los espacios clave y los agentes institucionales que darán continuidad a una iniciativa local en ausencia de financiación de los donantes.

El enfoque del FIDA para la ampliación de escala se centrará en la idea de que los programas en los países utilizarán su capacidad de influencia para garantizar que el impacto continúa una vez terminado el proyecto, y tratarán de garantizar la implantación del marco normativo y la obtención de los recursos financieros o fiscales necesarios para ampliar la escala de los resultados de una manera sostenible.

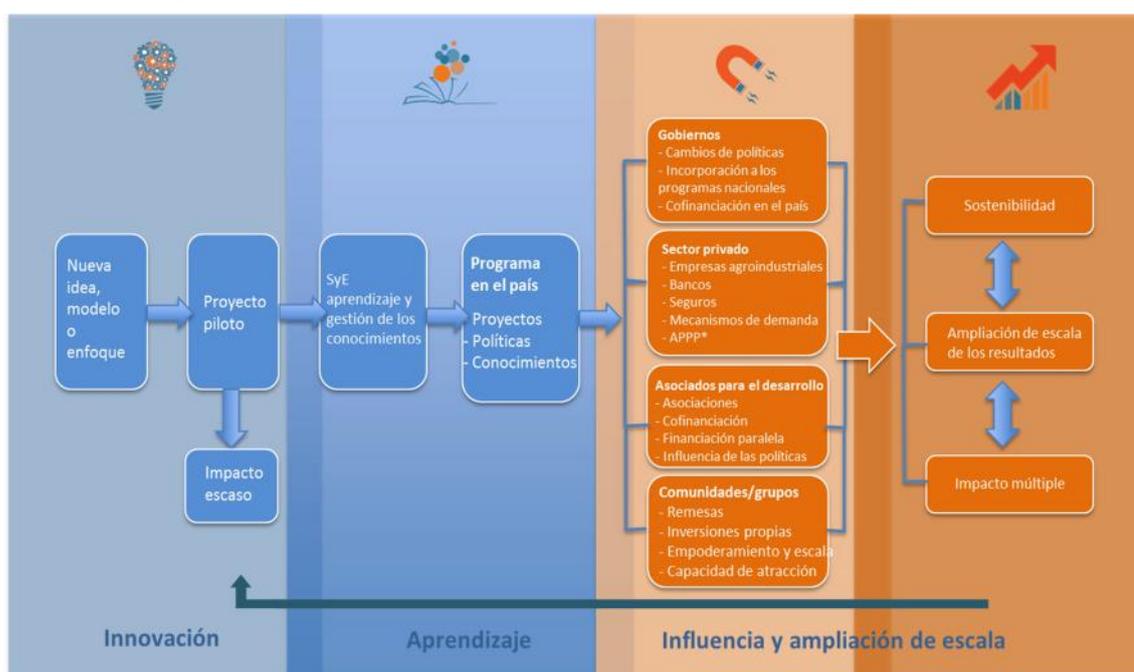
12. Durante la fase inicial de la ampliación de escala, deberán proporcionarse pruebas de la eficacia y la sostenibilidad financiera de una idea o modelo determinado, mientras que en las fases posteriores se desarrollarán los procedimientos de ejecución y se crearán las condiciones institucionales, de aprendizaje y normativas necesarias para la consolidación de los tipos de proyectos con métodos de ampliación de escala específicos. En cambio, deberán aplicarse modalidades de ampliación de escala diseñadas a la medida de las condiciones específicas de cada país (dependiendo, por ejemplo, de si se trata de países frágiles, países que salen de un conflicto o países de ingresos medios).
13. Para incorporar el enfoque de la ampliación de escala a las operaciones del FIDA se elaborarán diversos instrumentos, que se completarán a lo largo de 2015:
 - notas de orientación sobre la manera de ampliar la escala de los resultados a través de las esferas temáticas prioritarias en las que trabaja el FIDA — financiación rural, cadenas de valor, riego, tenencia de la tierra, ganadería, etc.—, destacando los aspectos y características comunes;
 - ilustración de tres casos específicos de temas transversales —el género, el cambio climático y la nutrición— en los que la ampliación de escala se puede incorporar en la labor que lleva a cabo actualmente el FIDA para que estos enfoques sean aspectos centrales de su cartera;
 - notas de países sobre enfoques de ampliación de escala adaptados a países con diferentes circunstancias, como los países de ingresos medios, los países de bajos ingresos y los Estados frágiles, y
 - un nuevo marco operacional que definirá los procesos operativos, procedimientos, formatos, indicadores e instrumentos financieros con los que deberá contar el FIDA para impulsar el programa de ampliación de escala de los resultados en sus operaciones y actuación normativa.

IV. Desafíos y oportunidades

La ampliación de escala de los resultados forma parte de un proceso más amplio que comprende la innovación, el aprendizaje, la influencia y la ampliación de escala (véase el gráfico 1). Normalmente, las ideas nuevas se ensayan mediante un proyecto piloto, que ha de someterse a una evaluación completa. Como resultado de esta experiencia, se generan y difunden conocimientos que sirven de base para idear un modelo de ampliación de escala que incluye su adaptación, expansión y

reproducción mediante los instrumentos operacionales del FIDA (proyectos, políticas y conocimientos). Este procedimiento se basa en el hecho de que los resultados comprobados facilitarán la obtención de recursos adicionales de los gobiernos, el sector privado, los asociados en el desarrollo y las propias comunidades rurales, o bien conducirán al establecimiento de alianzas y asociaciones más amplias que puedan lograr cambios en las políticas y generar múltiples impactos sostenibles. La experiencia de la ampliación de escala estimula, a su vez, el aprendizaje y la generación de nuevas ideas.

Gráfico 1

Fases de la ampliación de escala

* Asociaciones público-privadas de productores

15. Por lo general, el concepto de ampliación de escala se ha relacionado con la capacidad de expansión de los proyectos financiados mediante AOD con el fin de llegar a un mayor número de beneficiarios. Este enfoque tiene limitaciones, dado que los donantes a menudo asignan a cada país cantidades fijas de recursos de AOD (y a veces las reducen progresivamente). Por lo tanto, si una estrategia de ampliación de escala se define y mide solo por el dinero que un determinado donante puede aportar, podrá mejorarse la eficiencia del proyecto, pero la ampliación de escala de los resultados seguirá restringida por las dotaciones de recursos fijas asignadas a un país determinado.
16. Más allá de su propia eficacia en el proceso de ampliación de escala, el FIDA debe considerar también el modo de mejorar la capacidad de los interesados locales de atraer recursos adicionales de forma independiente, en base a los buenos resultados de las iniciativas respaldadas por el FIDA. La función del FIDA en la ampliación de escala está determinada principalmente por su capacidad para buscar iniciativas de innovación y desarrollo prometedoras, determinar qué instituciones son las adecuadas para sus grupos objetivo, fortalecer su capacidad y ayudarlas a ampliar la escala, en lugar de que el propio Fondo realice estas funciones.
17. La puesta en práctica de la ampliación de escala se enfrentará al reto de cambiar la mentalidad que rige el diseño y la ejecución de las operaciones del FIDA. El Fondo tendrá que dejar de centrarse en lo que puede hacer con sus propios recursos y mirar más allá, planteándose qué recursos adicionales puede atraer. Este enfoque puede tener importantes consecuencias para el diseño de los proyectos y, sobre todo, en los sistemas de seguimiento y gestión de los resultados.

18. Un modelo definido solo debería incorporarse a una vía de ampliación de escala si se han obtenido y se han medido datos relativos a su impacto y sostenibilidad. Además, será útil especificar qué componentes se espera que sean fácilmente replicables y cuáles es probable que sean aplicables solo al lugar específico. Las actividades —y los correspondientes resultados— que se consideren específicas del lugar deberán someterse a más ensayos antes de poder considerarse idóneas para la ampliación de escala. No es preciso ampliar la escala de todas las iniciativas respaldadas por el FIDA, sino que deberá tomarse en cada caso una decisión informada sobre si la ampliación de escala es o no pertinente.

Recuadro 6. Terminología relativa a la ampliación de escala

Vías: la secuencia de pasos que se deben tomar, utilizando los tres principales instrumentos de asistencia del FIDA (los proyectos, el diálogo sobre políticas y los conocimientos) para garantizar que la escala de una intervención que ofrece buenos resultados se amplía, en etapas sucesivas, hasta alcanzar, en última instancia, una dimensión que se juzgue adecuada y sostenible para la intervención perseguida.

Elementos impulsores: factores que impulsan el proceso de ampliación. Cabe citar los líderes o promotores locales, los catalizadores externos, el mercado y la demanda de la comunidad, y los incentivos.

Espacios: las oportunidades que pueden surgir o los posibles obstáculos que deberán eliminarse para permitir el crecimiento de las intervenciones.

Los elementos impulsores y los espacios deberán considerarse en distinta medida en cada caso. De hecho, identificar los factores básicos aplicables a un determinado caso, y centrarse en ellos, es fundamental para una ampliación de escala eficaz.

V. Vías para la ampliación de escala

19. En la mayoría de los modelos de desarrollo rural, la ampliación de escala no se producirá de manera espontánea, sino que es preciso definir y planificar cuidadosamente unas vías claras con objetivos intermedios que permitan determinar si la ampliación de escala recorre la vía adecuada. La experiencia del FIDA revela que el proceso de definición de las vías para la ampliación de escala es largo y comprende diversas etapas en las que participan múltiples interesados. Las funciones del FIDA son, por una parte, determinar, consolidar y perfeccionar los modelos en favor de la población pobre y mejorar la capacidad de las comunidades rurales de defender sus propias causas; y, por otra, trasladar a los gobiernos asociados las enseñanzas extraídas de la experiencia operacional y prestar asistencia en la ampliación de escala de los enfoques y las actividades que hayan dado buenos resultados mediante políticas, programas y prácticas de ámbito nacional.
20. Para el FIDA, la vía para ampliar la escala de los resultados requiere la integración de tres instrumentos fundamentales —la actuación normativa, los proyectos y los conocimientos— como puntos de acceso para obtener recursos de otros asociados (los gobiernos de los países, el sector privado, bancos, otros donantes, etc.) o para impulsar cambios de políticas.

Proyectos

21. El FIDA puede obtener más recursos de terceros que los que puede proporcionar por sí solo. En lugar de analizar los proyectos del FIDA en términos de los resultados que pueden producir por sí solos, o en fases sucesivas, deberían considerarse catalizadores para movilizar fondos adicionales, establecer asociaciones y propiciar cambios en las políticas, ya que los resultados de los proyectos serán un incentivo para la realización de inversiones adicionales, ya sea por parte del sector privado (empresas del sector agroindustrial, bancos, seguros, remesas) o mediante la cofinanciación (de donantes o de los países). En los

proyectos del FIDA la ampliación de escala también se examinará desde la perspectiva de los beneficiarios para determinar qué hace falta para movilizar recursos adicionales y su capacidad para impulsar una iniciativa duradera y sostenible, sin los recursos del FIDA y una vez finalizado el proyecto. La posibilidad de ampliar la escala se evaluará a lo largo del proceso de elaboración de los COSOP y durante el diseño y la ejecución de los proyectos. En el diseño de los proyectos deberá prestarse especial atención a la sostenibilidad financiera y fiscal de las intervenciones.

Actuación normativa

22. La importancia de las cuestiones normativas varía ostensiblemente en función de la intervención y de la esfera temática. Para ampliar la escala de las operaciones es fundamental contar con políticas propicias y prestarles atención especial, ya que las políticas desfavorables pueden dificultar significativamente el desempeño y la ampliación de escala de los proyectos. Los problemas relacionados con las políticas financieras, la reglamentación del sector bancario y las intervenciones en los precios y en los mercados suelen ser los principales obstáculos para la ampliación de escala en las cadenas de valor y en el sector de la financiación rural. Los proyectos que reciben apoyo del FIDA pueden servir para detectar políticas perjudiciales y poner de manifiesto sus consecuencias. En un sentido más amplio, sin embargo, pueden generar enseñanzas sobre enfoques provechosos en materia de reducción de la pobreza rural y fomentar el diálogo con las instancias normativas y con otros interesados, con miras a integrar esos enfoques en las políticas, instituciones y estrategias nacionales. También pueden servir para fortalecer y potenciar la ejecución de las políticas públicas de desarrollo rural —y a las instituciones responsables— y su focalización en los pobres, así como para desarrollar la capacidad de los interesados de los países para participar eficazmente en los procesos normativos y en la conformación de las políticas nacionales.

Conocimientos

23. En algunos casos, el aspecto económico puede ser una consideración menor a la hora de demostrar que una innovación determinada funciona y que los gobiernos u otros donantes pueden ampliar su escala. La gestión de los conocimientos es especialmente importante en un contexto en el que los recursos públicos para el desarrollo son cada vez más escasos, ya que puede propiciar cambios mediante el fomento de las mejores prácticas, las enseñanzas extraídas y la cooperación Sur-Sur. La transferencia, de un país a otro, de ideas que han generado buenos resultados puede generar un considerable impacto en el desarrollo.⁵ El FIDA contribuirá al programa de ampliación de escala a través de sus funciones de intermediario de conocimientos (en particular por medio de su programa de donaciones). La ampliación de escala mediante el programa de gestión de los conocimientos es especialmente pertinente en los países de ingresos medios, en los que los fondos de los donantes no son, en muchos casos, el principal factor determinante de la estrategia de ampliación de escala. En estos casos, la innovación, los conocimientos y el aprendizaje pueden ser la mejor forma de incorporar las intervenciones del FIDA a los programas nacionales. El conocimiento de las circunstancias de los países es igualmente importante, ya que la ampliación de escala basada en la transferencia de las mejores prácticas y de la buena gobernanza puede no funcionar siempre, especialmente si conlleva la transferencia de modelos institucionales ajenos a los entornos con escasa capacidad o frágiles.

⁵ Cabe citar dos ejemplos, del Afganistán, de ampliaciones de escala basadas en conocimientos de otros lugares: el Programa Nacional de Solidaridad para el desarrollo rural, basado en un enfoque similar en Indonesia, y el programa nacional de acceso a servicios de salud básicos, que adoptó un enfoque que se había probado en Camboya.

VI. Elementos impulsores de la ampliación de escala

24. En los proyectos del FIDA se definirán y se prestará apoyo a las principales esferas institucionales y normativas que deberán desarrollarse para alcanzar una mayor escala, así como las "personas influyentes" que pueden ayudar en el proceso de crecimiento. Deberá prestarse apoyo a los grupos interesados en los cambios para convertirlos en elementos impulsores eficaces, por ejemplo para impulsar cambios en un sistema de reglamentación, sostener sistemas participativos, impulsar reformas en el sistema de financiación rural, difundir y adaptar nuevas tecnologías, presionar para lograr un grado suficiente de compromiso respecto de asignaciones presupuestarias, etc. Son ejemplos habituales de elementos impulsores la demanda del mercado y de las comunidades; los incentivos y exigencias de rendición de cuentas; los grupos influyentes, ya sean de carácter político, del sector privado o representantes de los productores, o las instituciones de la sociedad civil con interés en los cambios y que los incluyen en su visión.

VII. Espacios

25. Para que una iniciativa crezca y alcance la escala deseada de manera sostenible es necesario generar espacios. Los más importantes son: el fiscal o financiero; el institucional u organizativo; el político; el relativo a los asociados, y el cultural. Según el tipo de intervención, el FIDA facilitará la creación de los espacios necesarios.

Espacio financiero o fiscal

26. Algunas vías de ampliación de escala son más dependientes de la financiación continuada (ya sea privada o pública, o ambas). Para garantizar la sostenibilidad financiera del modelo de ampliación de escala será preciso determinar qué elementos deberán tenerse en cuenta en el diseño de los proyectos. Si la sostenibilidad se apoya principalmente en fuentes públicas, deberá explorarse en el modelo la posibilidad de incorporar las actividades del proyecto a los programas de desarrollo propios del gobierno (sobre todo en el caso de los países de ingresos medios) o de garantizar enfoques más coordinados y eficientes por parte de diversos donantes. Si se prevé que la sostenibilidad vaya a basarse en fuentes privadas, deberá examinarse en el modelo qué elementos se necesitan para garantizar que existen incentivos adecuados para las inversiones del sector privado. Si se prevé que la sostenibilidad se basará en la contribución de organizaciones público-privadas y de productores, deberán considerarse las oportunidades de formar asociaciones público-privadas centradas en la producción como elementos impulsores de la ampliación de escala. Un componente de la generación de espacio financiero o fiscal consiste en contener o reducir los costos y en aumentar la recuperación de los costos internos de los programas con el fin de reducir la necesidad de recurrir a recursos financieros externos.

Espacio institucional u organizativo

27. El primer reto fundamental es determinar qué instituciones tienen capacidad para acometer y mantener iniciativas de ampliación de escala, y están cohesionadas socialmente y bien integradas en el contexto nacional, de modo que pueden trabajar a gran escala. El FIDA ha elaborado instrumentos para el análisis institucional que ayudan a entender la función de las distintas instituciones a los niveles nacional, regional y local, así como la de las unidades de ejecución de los proyectos (y su capacidad para mantener la iniciativa una vez finalizados los proyectos). Para una institución como el FIDA, centrada en la colaboración con instituciones de base, es importante examinar hasta qué punto las instituciones locales (las instituciones "de" los pobres, no únicamente "para" los pobres) pueden actuar como los principales elementos impulsores de la ampliación de escala.

28. Si se amplía la escala de estas instituciones, con apoyo del FIDA, podrían ser las principales encargadas de establecer el programa, movilizar recursos, atraer al sector privado, ejercer de autoridad convocante, generar consenso para el cambio y la ampliación de escala, e influir en las reformas normativas. También podrían convertirse en instituciones capaces de proporcionar servicios a gran escala.

Espacio político

29. En muchos países, el empoderamiento de la población rural pobre y de sus instituciones, para reducir su pobreza y mejorar su seguridad, tendrá probablemente repercusiones políticas, dado que conlleva cambios tanto en las relaciones de poder como en la distribución de la riqueza y de los ingresos. Para garantizar el apoyo político a una intervención a escala ampliada, el FIDA deberá contar con los colectivos interesados importantes, tanto con los que estén a favor de la intervención como con aquellos que estén en contra.
30. Del mismo modo, puede ser necesario generar una dinámica favorable al cambio a nivel político ayudando a los grupos de interesados con los que trabaja tradicionalmente el FIDA a participar en los procesos de diálogo y consulta sobre políticas. También es posible generar una dinámica favorable al cambio si se logra una legitimidad suficiente para los cambios de políticas mediante coaliciones, redes y asociaciones a nivel mundial.

Espacio relativo a los asociados

31. Deberá generarse espacio relativo a los asociados en prácticamente todas las esferas temáticas. Los asociados tradicionales del FIDA son los gobiernos, las instituciones nacionales, los donantes o fundaciones, los grupos de reflexión y las universidades, así como los centros de investigación y desarrollo. El establecimiento de asociaciones no persigue principalmente la movilización de recursos, sino el acceso a los conocimientos y el aprovechamiento de la capacidad, la influencia y el alcance de las instituciones. A este respecto, las asociaciones con diversos actores como son el sector privado, las empresas agroindustriales, las instituciones de microfinanciación y los bancos, los sistemas de microseguros, el sector de la tecnología de la información y las comunicaciones y los promotores de la innovación y la tecnología (como el Grupo Consultivo sobre Investigación Agrícola Internacional [GCI AI], los sistemas nacionales de investigación agrícola, las universidades o las redes de conocimientos) deben contemplarse como una forma de aumentar las oportunidades para la ampliación de escala en el sector agrícola. Por último, debe destacarse el papel de los medios de comunicación como asociados para la ampliación de escala, ya que constituyen una vía muy eficaz y rentable para llegar a la opinión pública y crear grupos a favor del cambio.

Espacio cultural

32. Se han de identificar los posibles obstáculos culturales o mecanismos de apoyo, y se tiene que adaptar la intervención para hacer posible la ampliación de escala en un entorno caracterizado por la diversidad cultural. En determinadas circunstancias, cuando se trata con determinados grupos, como los pueblos indígenas, las mujeres o las minorías étnicas, es fundamental comprender el contexto y entorno cultural en el que se desarrollan las intervenciones del FIDA para abordar los factores fundamentales que pueden obstaculizar o favorecer los procesos de desarrollo. Las barreras culturales podrían generar importantes obstáculos para la ampliación de escala de los resultados si no se reconocen de forma adecuada en el transcurso del diseño de los proyectos o del diálogo sobre políticas.

VIII. Seguimiento y evaluación

33. El seguimiento de una vía de ampliación de escala difiere del seguimiento de un proyecto tradicional del FIDA. Un sistema de seguimiento de la ampliación de escala debe centrarse en los objetivos intermedios de la vía, en lugar de en los productos y efectos directos definidos en los proyectos del FIDA. Sin embargo, el seguimiento

no debe centrarse solo en los resultados, sino también en si se generan o no los espacios clave (institucionales, normativos, fiscales, etc.) que permitan que prosiga la vía de ampliación de escala. En principio, es posible integrar el seguimiento de los proyectos del FIDA en el seguimiento de las vías. Para que una vía de ampliación de escala sea eficaz debe contar, necesariamente, con un SyE eficaz. Como parte del esfuerzo de renovación de su sistema de seguimiento de los proyectos, el FIDA se cerciorará de que se utilizan los indicadores adecuados para evaluar los resultados de los proyectos.

IX. Medición del éxito

34. Durante la Novena Reposición de los Recursos del FIDA (FIDA9), se prestó una mayor atención a los objetivos del FIDA respecto de la ampliación de escala mediante la incorporación al marco de medición de los resultados (MMR) de indicadores para el seguimiento de la calidad en las etapas iniciales. En el sistema de resultados de la gestión institucional se realiza un seguimiento sistemático y se informa en detalle sobre una serie de parámetros; a saber: i) si se está ampliando la escala de la intervención o se está desarrollando a partir de intervenciones anteriores; ii) en qué medida se definen en el diseño de los proyectos los modelos o intervenciones específicos cuya escala debe ampliarse; iii) en qué medida se aporta en el diseño de los proyectos pruebas de que los modelos o intervenciones sometidos a prueba son eficaces y eficientes; iv) en qué medida se señala en el diseño de los proyectos la dimensión de la escala que se persigue alcanzar, y v) en qué medida se describe claramente en el diseño de los proyectos cómo se va a lograr ejecutar las actividades a mayor escala, definiendo los requisitos institucionales, de políticas, fiscales y financieros (es decir, los espacios de ampliación de escala) que deben desarrollarse con el fin de actuar a mayor escala.
35. Se constata un menor rigor en la evaluación de la ampliación de escala durante la ejecución y al término de los proyectos, y en el sistema de resultados de la gestión institucional no se ofrece ninguna calificación. La innovación y la ampliación de escala se evalúan en el Informe anual sobre los resultados y el impacto de las actividades del FIDA (ARRI), en el que se examina en qué medida las intervenciones del FIDA han introducido enfoques innovadores para la reducción de la pobreza rural y en qué medida estas intervenciones han sido reproducidas o ampliadas de escala (o es probable que vayan a serlo) por las autoridades gubernamentales, las organizaciones donantes, el sector privado y otros organismos.
36. En el marco operacional que deberá desarrollarse se determinará si es necesario incorporar a las evaluaciones y las autoevaluaciones (informes sobre la situación e informes finales de los proyectos) una evaluación más pormenorizada de la ampliación de escala y de los requisitos en materia de elaboración de informes.

X. Actuación futura

37. El FIDA continuará institucionalizando un enfoque sistemático para la ampliación de escala de los resultados. Para lograrlo empleará una serie de instrumentos, notas de orientación y actividades de capacitación, y elaborará un nuevo marco operacional con el objetivo de definir los procesos operativos, los instrumentos financieros, los incentivos y los procedimientos que deberá poner en marcha, a nivel institucional, para impulsar el programa de ampliación de escala de los resultados, cerciorándose al mismo tiempo de que dispone de la capacidad y los recursos necesarios. La mayor parte de esta labor de preparación tendrá lugar a lo largo de 2015, para garantizar que el programa de ampliación de escala pueda ejecutarse durante el período de la FIDA10. En el cuadro que figura a continuación se presenta una hoja de ruta indicativa del procedimiento que va a seguir el FIDA para incorporar el programa de ampliación de escala en sus operaciones y en su modelo operativo en 2015 y en los años posteriores.

Hoja de ruta para incorporar el programa de ampliación de escala

<i>Medida</i>	<i>Descripción</i>	<i>Plazo</i>
Elaboración de notas de orientación sobre la ampliación de escala	Conjunto de unas 10 notas temáticas y 10 informes de países sobre la ampliación de escala, en las que se ofrece al personal del FIDA que participa en el diseño, el seguimiento y la supervisión de los programas y proyectos financiados por el Fondo información práctica sobre la manera específica de ampliar la escala de las intervenciones en función de la esfera temática de que se trate (dado que <i>en las vías se aplicarán métodos de ampliación de escala específicos</i>) y en países con contextos diferentes.	Octubre de 2014
Actividades de aprendizaje	Sesiones de capacitación específicas para los equipos del FIDA en los países o integradas con otras actividades de capacitación (capacitación directa en diseño, supervisión, etc.).	Durante todas las actividades de capacitación
Elaboración de un marco operacional	Se cuenta con los procesos operativos, instrumentos financieros, incentivos y procedimientos necesarios para impulsar el programa de ampliación de escala de los resultados.	Marzo de 2015
Posibles revisiones de los procesos y procedimientos	Basándose en el marco operacional, el FIDA puede considerar pertinente revisar los procesos y procedimientos (es decir, las directrices para los COSOP, el modelo de informe sobre el diseño de los proyectos, los procesos de garantía y mejora de la calidad, la supervisión, el SyE, etc.).	2015
Elaboración de las actividades de capacitación y la documentación para los cursos	Elaboración, por profesionales de la capacitación —basándose en el marco operacional, análisis transversales y estudios de casos—, de documentación para los cursos y módulos de capacitación para el personal del FIDA, equipos de los países, equipos de los proyectos y consultores.	2015
Examen del seguimiento y evaluación	Los expertos en SyE del FIDA examinarán las prácticas y directrices de SyE y desarrollarán enfoques que aborden eficazmente la dimensión de la ampliación de escala.	2015
Aplicación de los conocimientos	Puesto que serán varias las divisiones o departamentos que ejecuten los experimentos e iniciativas de ampliación de escala, se desarrollará un enfoque de gestión de los conocimientos que reúna y difunda estas experiencias de manera sistemática.	Permanente
Aplicación del marco operacional	Diseño, ejecución y seguimiento de los programas en los países basándose en el nuevo marco operacional para la ampliación de escala de los resultados.	Año 2015 y venideros
Apoyo financiero, mediante donaciones, de la ampliación de escala	Se incluirán como criterio clave de selección en la Política revisada del FIDA relativa a la financiación mediante donaciones consideraciones relativas a la ampliación de escala.	Año 2015 y venideros

* Las notas abarcan los temas siguientes: i) la resistencia al cambio climático, ii) la inclusión financiera, iii) el género, iv) el agua para la producción de alimentos, v) la tenencia de la tierra, vi) la ganadería, vii) la nutrición, viii) las remesas, ix) las instituciones de los pequeños agricultores y x) el desarrollo de cadenas de valor.