



AMPLIAR LA ESCALA DE LA LUCHA CONTRA LA POBREZA RURAL

UN EXAMEN INSTITUCIONAL DEL ENFOQUE DEL FIDA

Johannes F. Linn
Arntraud Hartmann
Homi Kharas
Richard Kohl
Barbara Massler

La serie de documentos de trabajo (*Working Papers*) de Brookings Global Economy and Development comprende también los siguientes títulos:

- Wolfensohn Center for Development Working Papers
- Middle East Youth Initiative Working Papers
- Center for Universal Education Working Papers

Para más información puede consultar www.brookings.edu/global

Johannes F. Linn es asociado principal no residente en el programa “Global Economy and Development” de Brookings e investigador principal residente en el Emerging Markets Forum.

Arntraud Hartmann es profesor adjunto en SAIS Bologna Center, Universidad Johns Hopkins.

Homi Kharas es vicedirector y asociado principal en el programa “Global Economy and Development” de Brookings.

Richard Kohl es el director de Learning and Leading for Large Scale Change LLC.

Barbara Massler es miembro de AGEG Consultants eG.

“Lo pequeño es hermoso, pero lo grande es necesario.”

Lema atribuido al Comité de Fomento Rural de Bangladesh (BRAC)

“Sin ampliación de escala el valor de las innovaciones resulta muy limitado.”

Marco Estratégico del FIDA (2007-2010)

Agradecimientos:

El presente informe fue preparado por un equipo de expertos organizado por el Wolfensohn Center for Development de Brookings con una donación del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). El equipo lo formaban Arntraud Hartmann, Homi Kharas, Richard Kohl, Barbara Massler y Johannes Linn, que fue el director del proyecto y autor principal.

El equipo reconoce con agradecimiento el apoyo inapreciable de muchos miembros del personal del FIDA, que ofrecieron generosamente sus conocimientos durante la preparación del informe. Merecen especial gratitud Kevin Cleaver por su orientación y apoyo y Cheikh Sourang por su firme compromiso, asesoramiento y sabio consejo como pilar del Fondo para este examen. Jonathan Adams proporcionó una valiosa ayuda a la investigación. Las opiniones expresadas en el presente informe y los errores fácticos que pueda contener son únicamente responsabilidad de los autores.

ÍNDICE

PREFACIO

LISTA DE SIGLAS

RESUMEN	1
INTRODUCCIÓN: CREAR EL MARCO APROPIADO	2
EL MARCO ANALÍTICO DE LA AMPLIACIÓN DE ESCALA	6
LA AMPLIACIÓN DE ESCALA EN LA PRÁCTICA OPERACIONAL RECIENTE DEL FIDA	12
LA AMPLIACIÓN DE ESCALA EN LA GESTIÓN OPERACIONAL DEL FIDA	25
INSTRUMENTOS, CONOCIMIENTOS, RECURSOS E INCENTIVOS DEL FIDA PARA LA AMPLIACIÓN DE ESCALA	36
CONCLUSIONES	45
REFERENCIAS	47
NOTAS FINALES	49

PREFACIO

El Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) es consciente desde hace tiempo de que necesita ser un catalizador para cumplir con éxito su mandato de contribuir de forma significativa a la reducción de la pobreza rural en los países en desarrollo. A lo largo del último decenio, en el Fondo hemos hecho hincapié en la innovación, el conocimiento y la ampliación de escala como elementos básicos de nuestro enfoque. Durante muchos años consideramos que nuestra función principal era la de innovadores en la búsqueda y experimentación de nuevas soluciones para los pobres de las zonas rurales, pero siempre hemos sabido que es esencial que la innovación genere conocimientos sobre lo que da buenos resultados y que se aprovechen estos conocimientos ampliando la escala de las intervenciones que hayan tenido éxito. En consecuencia, nos complació constatar que el Wolfensohn Center for Development de Brookings estaba decidido a preparar un examen institucional de la ampliación de escala para el FIDA con el fin de ayudarnos a comprender mejor nuestra actuación como institución especializada en la ampliación de escala.

En lugar de llevar a cabo una evaluación formal utilizando una metodología bien experimentada, este examen pretendía servir como experiencia de aprendizaje tanto para nosotros como para el Wolfensohn Center. Este era, que tengamos conocimiento, el primer examen institucional de la ampliación de escala que se llevaba a cabo y, en consecuencia, sirvió como actividad piloto para tal empresa. Damos al equipo libertad total para examinar toda la documentación pertinente, hablar con los directores y el personal, examinar nuestros programas sobre el terreno y reunirse con los interesados directos locales de distintos países. Confiábamos en recibir una evaluación informativa, independiente y equitativa y las recomendaciones que se pudieran aplicar. También confiábamos en que pudiera servir de ejemplo para otras organizaciones de ayuda que deseen examinar sus enfoques para ampliar la escala de sus programas exitosos.

El informe es el resultado de la tarea realizada por el equipo del Wolfensohn Center tras un año de intenso trabajo. En el FIDA consideramos que se han cumplido plenamente nuestras expectativas y que los resultados conseguidos merecieron el esfuerzo realizado y el apoyo financiero que pudimos ofrecer al Wolfensohn Center. Hemos examinado, analizado y comentado el informe detalladamente. No todo el mundo en el Fondo comparte todo lo que dice el informe sobre nuestras actividades ni está necesariamente de acuerdo con todas las recomendaciones, pero esa no era la finalidad de la actividad. Tenemos la convicción de que el examen es un excelente punto de partida para nuestros esfuerzos internos de incrementar la eficacia del FIDA como catalizador en la labor de contribuir a erradicar la pobreza rural en todo el mundo. Consideramos también que ejemplifica de forma excelente el examen y el análisis que las organizaciones de ayuda deberían llevar a cabo para convertirse en instituciones eficaces especializadas en la ampliación de escala. Estamos deseosos de compartir la experiencia con otros.

Quiero agradecer al equipo del Wolfensohn Center su contribución. Quiero dar las gracias también a mis colegas del FIDA por haber sabido comprender la importancia del programa de ampliación de escala, por su apoyo a este examen y por contribuir con su tiempo, sus conocimientos y sus observaciones durante todo el período de preparación del informe. Merece una gratitud especial Cheikh Sourang por haber orientado eficazmente el estudio desde el principio hasta el final.

Kevin Cleaver, Vicepresidente Adjunto encargado de Programas, FIDA
Roma, Italia
Agosto de 2010

LISTA DE SIGLAS

AIF	Asociación Internacional de Fomento
ARRI	Informe anual sobre los resultados y el impacto de las actividades del FIDA
BAfD	Banco Africano de Desarrollo
BRAC	Comité de Fomento Rural de Bangladesh
COSOP	programa sobre oportunidades estratégicas nacionales
EPP	evaluación del programa en el país
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FCE	factor clave de éxito
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
GPP	Gerente del Programa en el País
ICRAF	Centro Mundial de Agrosilvicultura
IFI	institución financiera internacional
IOE	Oficina de Evaluación del FIDA
KfW	Institución de Crédito para la Reconstrucción (Alemania)
MFF	Mecanismo Flexible de Financiación
OCDE/CAD	Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
OSC	Comité de Estrategia Operacional y Orientación en materia de Políticas
PBAS	sistema de asignación de recursos basado en los resultados
PYME	pequeña y mediana empresa
RIMS	sistema de gestión de los resultados y el impacto
SyE	seguimiento y evaluación
UEP	unidad de ejecución del proyecto

AMPLIAR LA ESCALA DE LA LUCHA CONTRA LA POBREZA RURAL

UN EXAMEN INSTITUCIONAL DEL ENFOQUE DEL FIDA

Johannes F Linn
Arntraud Hartmann
Homi Kharas
Richard Kohl
Barbara Massler

RESUMEN

El Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) hace hincapié desde hace muchos años en la innovación, el conocimiento y la ampliación de escala como elementos esenciales de su estrategia para luchar contra la pobreza rural en los países en desarrollo. Este examen institucional del enfoque de la ampliación de escala del FIDA es el primero en su género: un equipo de expertos en desarrollo recibieron financiación del Fondo a través de una donación de pequeña cuantía para evaluar la

trayectoria del Fondo en la ampliación de las intervenciones que habían dado buenos resultados, sus políticas y procesos operacionales, instrumentos, recursos e incentivos, así como para formular recomendaciones a la dirección sobre la manera de hacer del FIDA una institución especializada en la ampliación de escala. Más allá del Fondo, el examen institucional de la ampliación es una actividad piloto que puede servir de ejemplo para otras instituciones dedicadas al desarrollo.

INTRODUCCIÓN: CREAR EL MARCO APROPIADO

El Fondo reconoce la necesidad de ampliar la escala de las operaciones realizadas con éxito en el ámbito del desarrollo. Por ejemplo, en el *Marco Estratégico del FIDA (2007-2010)* se dice que, “sin ampliación de escala, el valor de las innovaciones resulta muy limitado” (FIDA, 2007a, pág. 7), y en la *Estrategia de innovación del FIDA* se señala que “el aumento efectivo de escala es una medida esencial para el éxito de las innovaciones” (FIDA, 2007b, pág. 8). Estas declaraciones crean el marco apropiado para el examen de la ampliación de escala en el FIDA, que se presenta en este informe. Sitúa la ampliación de escala en el centro de la estrategia operacional del Fondo. Este examen tiene por objeto determinar si estas declaraciones estratégicas se han traducido, y en qué forma, en una práctica operativa y describe las medidas que puede adoptar el Fondo para cumplir plenamente su misión en lo que se refiere a la ampliación. El FIDA es una organización singular entre los organismos de asistencia para el desarrollo por hacer de la ampliación de la escala de las intervenciones que han dado buenos resultados un objetivo institucional y puede servir de ejemplo para otros asociados en el desarrollo.

En este capítulo se intenta dar respuesta a cuatro interrogantes, a modo de introducción: ¿Por qué la ampliación de escala? ¿Por qué la ampliación de escala para el FIDA? ¿Por qué un examen de la ampliación de escala en el FIDA? ¿Cómo se llevó a cabo dicho examen?

¿Por qué la ampliación de escala?

La comunidad internacional ha fijado unos Objetivos de Desarrollo del Milenio ambiciosos para la reducción sostenible de la pobreza en el mundo para 2015. Sin embargo, a mediados de 2010 se veía ya con claridad que para la mayoría de los países en desarrollo sería difícil alcanzar esos objetivos: muchos no podrán cumplirlos,

especialmente en África (Asociación Internacional de Fomento [AIF], 2010a). En la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, los asociados internacionales en el desarrollo (donantes) y los países asociados (receptores) acordaron fórmulas que permitan que la asistencia para el desarrollo se utilice adecuadamente para conseguir dichos objetivos. Aunque los exámenes intermedios realizados por el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE/CAD) mostraron que se habían hecho progresos, es mucho lo que queda por hacer. Durante el decenio de 2000, la asistencia para el desarrollo ha aumentado de forma sustancial y el número de asociados en el desarrollo se ha incrementado exponencialmente, pero los ambiciosos objetivos de incremento de la ayuda que se fijaron en la Cumbre del G-8 en Gleneagles están lejos de cumplirse.¹

En este contexto de objetivos de desarrollo encomiables y ambiciosos, que la comunidad internacional todavía no ha cumplido, examinamos la razón de ser de la ampliación de escala en las intervenciones de desarrollo que han dado buenos resultados, como señalan Hartmann y Linn (2008, pág. 2) en su examen de la ampliación de escala en materia de desarrollo:

El desafío no consiste únicamente en brindar una ayuda mayor, mejor coordinada y más estable. Una limitación fundamental que es necesario superar es que las intervenciones de desarrollo —proyectos, programas y políticas— con demasiada frecuencia son como guijarros que se lanzan en un gran estanque: tienen una escala limitada y son efímeras y, en consecuencia, no causan un impacto duradero. Esto podría explicar por qué tantos estudios han constatado que, en conjunto, el impacto de la ayuda externa en el desarrollo es escaso o inexistente a nivel mundial y nacional, aun cuando muchas intervenciones concretas hayan dado buenos resultados en el logro de los

objetivos específicos de los proyectos o programas. Para reducir sustancialmente la pobreza debemos seguir el consejo de James Wolfensohn y descubrir cómo pasar de nuestros éxitos a intervenciones en gran escala, cómo dar a estas iniciativas la amplitud necesaria para que puedan tener realmente impacto en la pobreza, de manera que podamos conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En este contexto, ampliar la escala significa desarrollar, adaptar y sostener en el tiempo proyectos, programas o políticas que han dado buenos resultados con el fin de lograr un mayor impacto en el desarrollo. (Cita original en inglés.)

En el mundo comercial privado, el afán de obtener beneficios y la competencia del mercado inducen a los agentes económicos a innovar y reproducir en mayor escala las innovaciones que han dado buenos resultados. En el mundo no comercial de provisión de bienes públicos y normas burocráticas de la asistencia para el desarrollo, son los incentivos de políticas y mecanismos de competencia no comerciales los que guían el comportamiento de los gobiernos, las organizaciones sin fines de lucro y los organismos internacionales de ayuda. Ha sido más fácil crear incentivos para la innovación que conseguir que los gobiernos, ONG y organismos internacionales de ayuda se concentren de forma sistemática en el programa de ampliación. La naturaleza humana, las fuerzas políticas y razones burocráticas se conjuran para concentrar una gran atención en la innovación, porque las nuevas ideas, las nuevas iniciativas y los nuevos comienzos resultan más interesantes para las personas y, además, más atractivos políticamente y de más fácil justificación burocrática que la evaluación y la reproducción de actividades piloto.

Ciertamente, en el ámbito del desarrollo cabe mencionar éxitos espectaculares de innovaciones que se han reproducido en mayor escala: el programa sobre la oncocercosis en África Occidental, que en tan gran medida contribuyó a erradicar esta enfermedad

generalizada y mortal; los programas de microcrédito para personas pobres del Banco Grameen y el Comité de Fomento Rural de Bangladesh (BRAC), así como el programa *Progresar-Oportunidades* en México y programas similares de transferencia condicionada de efectivo en otros lugares de América Latina, que han contribuido a hacer frente a la pobreza endémica. Se pueden citar otros muchos ejemplos.² Algunos gobiernos, en particular las autoridades chinas, han hecho de la ampliación de escala la motivación esencial de su enfoque del desarrollo. Es evidente, pues, que la ampliación de escala en el ámbito del desarrollo es posible. El desafío real consiste en asegurarse de que tenga lugar en el momento y lugar apropiados. Esto nunca ha sido así hasta la fecha sino que, por el contrario, la mayor parte de las actividades de desarrollo siguen siendo intervenciones aisladas, de carácter puntual, como puntos desconectados en una página en blanco.³ La gran oportunidad radica en conectar los puntos y conseguir dar forma a una estrategia de desarrollo eficaz. Si cada agente del desarrollo cobra un interés personal en la reproducción en mayor escala de las innovaciones que han dado buenos resultados, será posible hacer realidad los ambiciosos objetivos de desarrollo de la comunidad internacional.

¿Por qué la ampliación de escala para el FIDA?

El FIDA se creó en 1977 como una institución con una finalidad específica, como se declara en su Convenio Constitutivo (FIDA, 1977, pág. 4):

“El objetivo del Fondo consistirá en movilizar recursos financieros adicionales que estén disponibles en condiciones de favor a fin de fomentar la agricultura en los Estados Miembros en desarrollo. Para alcanzar esta meta, el Fondo financiará principalmente proyectos y programas destinados en forma expresa a iniciar, ampliar o mejorar los sistemas de producción de alimentos y a reforzar las políticas e instituciones en el marco de las prioridades y estrategias nacionales,

teniendo en cuenta: la necesidad de incrementar la producción de alimentos en los países más pobres que tienen déficit alimentario; el potencial de aumento de esa producción en otros países en desarrollo; la importancia de mejorar el nivel de nutrición de las poblaciones más pobres de los países en desarrollo, así como sus condiciones de vida.”

El FIDA es una entidad relativamente pequeña en la esfera del desarrollo rural. La idea de que su existencia debe justificarse en razón de que agrega valor a través de la innovación y el impacto catalizador que conduce a la multiplicación y reproducción en mayor escala está firmemente incorporada en sus políticas y criterios de préstamo establecidos en 1978 y modificados posteriormente (FIDA, 1998). Si obtenían buenos resultados, los proyectos del Fondo se transferirían a otras instituciones mejor dotadas para la ampliación de esas innovaciones. Como previeron sus fundadores, el FIDA jugaría un papel dinámico en ese proceso de transferencia.

A lo largo de los años, desde su fundación, el Fondo ha tendido a centrar su atención en la innovación más que en la dimensión catalizadora y de ampliación de la escala de su mandato institucional. Sin embargo, incluso en sus primeros años de existencia, el FIDA contribuyó a la ampliación de escala al menos en algunos aspectos. Especialmente destacado es su apoyo a una iniciativa que llegaría a merecer un premio Nobel, el Banco Grameen. Los dos préstamos del Fondo en los años ochenta fueron una importante fuente de financiación para el Banco Grameen; cada uno de esos préstamos representó un tercio de sus fondos totales en 1984 y 1985, y dos tercios en 1986.⁴ Este fue un factor importante para el desarrollo del Banco Grameen.

En los primeros años del decenio de 2000 el FIDA tomó conciencia de la oportunidad que representaba la ampliación de escala para la institución y en sus documentos de estrategia aparecieron cada vez más declaraciones que hacían hincapié en la innovación y la ampliación. En 2004 el Fondo participó activamente en la

Conferencia de Shanghái sobre ampliación de escala que organizaron las autoridades chinas y el Banco Mundial a instancias del Presidente del Banco James Wolfensohn. En relación con este acontecimiento, el Fondo defendió con firmeza la necesidad de la ampliación y encargó un estudio monográfico sobre la experiencia del Fondo a este respecto en el Perú.⁵ Como documentaremos en el presente informe, los programas del Fondo en los países muestran distintas experiencias satisfactorias de ampliación de escala. Sin embargo, en una evaluación realizada recientemente por la Oficina de Evaluación del FIDA (IOE), se señala que aunque el Fondo haya reconocido hace tiempo la necesidad de ampliar la escala de las innovaciones, esto no se han incorporado adecuadamente en los programas en los países y concluye que el Fondo tiene que considerar la ampliación como parte esencial de su misión (IOE, 2010, págs. 66 y 76).

¿Por qué un examen de la ampliación de escala del FIDA?

Hasta que la IOE no realizara recientemente la evaluación sobre la innovación y la ampliación de escala, el FIDA no había analizado su trayectoria, sus políticas y procesos operacionales y su capacidad institucional para la ampliación.⁶ A este respecto, el Fondo no constituye una excepción entre los organismos oficiales de ayuda. Si bien es cierto que Hartmann y Linn (2008) llegaron a la conclusión de que la ampliación de escala se ha convertido en los últimos años en objeto de análisis respecto de determinados sectores y esferas temáticas, no constataron la existencia de ninguna evaluación o examen de la capacidad o prácticas de ningún organismo de ayuda en relación con esta cuestión. En consecuencia, una de sus recomendaciones para mejorar la prestación de la ayuda es que estos organismos lleven a cabo “auditorías” o exámenes de la ampliación de escala a nivel institucional. El FIDA es el primer organismo de asistencia para el desarrollo que patrocina un examen de estas características. Esto puede servir como información para que la dirección del Fondo decida si debe mejorar su orientación y capacidad para la ampliación y la forma de hacerlo. Puede servir también como evaluación piloto, que tal vez deseen emular otros organismos de ayuda.

Este es un momento especialmente importante y oportuno para que el Fondo centre su atención en el programa de la ampliación de escala, por distintas razones:

- tras la crisis alimentaria mundial de 2007-2008 la comunidad internacional está prestando una atención renovada a la seguridad alimentaria, la agricultura y el desarrollo rural;
- en la Cumbre que celebró en L'Aquila en 2009 el G-8 se comprometió a conseguir USD 20 000 millones en favor de la seguridad alimentaria;
- el FIDA tiene una trayectoria de más de 30 años como organización que apoya de forma sistemática y fiable el desarrollo rural comunitario, en un momento en que otros donantes han reducido sustancialmente su aportación;
- en su condición de “fondo vertical” *de facto*, el FIDA se beneficia de la popularidad de la que gozan hoy en día tales fondos con respecto a la asistencia para el desarrollo, en la que los gobiernos y el público en general de los países donantes valoran la orientación temática, el enfoque orientado a los resultados y la rendición de cuentas de los fondos verticales, y
- el FIDA sigue siendo una entidad relativamente pequeña, como quinto mayor proveedor de asistencia oficial para el desarrollo en los ámbitos de la agricultura, la silvicultura y la pesca, si bien tiene la posibilidad de conseguir un impacto muy superior al de su peso como institución con los recursos adicionales que cuenta y basándose en su nuevo enfoque institucional en materia de ampliación de escala.

A pesar de la importancia del programa de ampliación de escala para el FIDA, es fundamental recordar que la misma no es un fin en sí mismo, sino un medio para conseguir beneficios mayores y más generales para la población rural pobre a la que presta asistencia el FIDA.

¿Cómo se llevó a cabo el examen de la ampliación de escala en el FIDA?

Como ya se ha dicho, no existen experiencias ni referencias de un examen institucional de la ampliación de escala, por lo que el enfoque adoptado constituye un experimento del que tendremos que extraer enseñanzas, no solo sobre la manera de ampliar la escala de las actividades del FIDA, sino también sobre la manera de realizar este tipo de exámenes institucionales.

En ausencia de un modelo, adoptamos un enfoque pragmático que reflejaba los intereses del Fondo, las limitaciones de recursos impuestas por la donación del Fondo con la que se financiaba el examen, el escaso tiempo disponible (un año desde el comienzo hasta el final) y los intereses y capacidad del equipo de expertos que se formó para el examen.

El examen se basa en el marco analítico elaborado por Hartmann y Linn (2008) para la ampliación de escala que hace hincapié en la importancia de crear métodos de ampliación, lo que implica una visión, elementos impulsores y espacios, así como un proceso de seguimiento y evaluación (SyE). Una de las nuevas características de este marco es el reconocimiento de que la ampliación de escala forma parte de un continuo de procesos de innovación, aprendizaje y ampliación, que tienen que interactuar y han de promoverse conjuntamente, pero que necesitan también una consideración por separado, capacidades institucionales diferentes y un apoyo al proceso diferenciado.

El análisis se basa en seis elementos empíricos:

- una “macroevaluación” de la situación comparativa del FIDA en términos de eficacia de la ayuda y margen para ampliar la escala sobre la base de un nuevo indicador de la eficacia de los organismos de ayuda;
- un examen de las pruebas documentales relativas a las estrategias, documentos de orientación operativa y resultados de evaluación del FIDA;

- dos estudios monográficos detallados de países con visitas sobre el terreno e intercambios con los interesados directos locales (Perú y la República de Moldova);
- un examen de la documentación de dos esferas temáticas (gestión del medio ambiente y de los recursos naturales, y cadenas de valor);
- entrevistas con los directores y el personal del FIDA en el curso de cuatro visitas a la Sede del Fondo, comprendidas tres actividades de enseñanza para el personal operativo organizadas en relación con esas visitas y que contaron con una nutrida asistencia, y
- nuestra participación en otras actividades del FIDA de vario tipo.

Nuestro equipo recogió información pertinente sobre los numerosos aspectos de la gestión interna de la ampliación de escala en el FIDA. Sin embargo, no toda la información es tan completa ni permite el mismo grado de certidumbre respecto de los resultados y recomendaciones. Consideramos este examen como un primer paso en el proceso que hará del Fondo una institución especializada en la ampliación de escala. Desde el primer momento, este examen se diseñó como la primera fase de un proceso con varias fases. Como parte de una próxima fase, nuestro análisis y recomendaciones deben ser avalados cuidadosamente, mediante el acopio de más pruebas, un diseño más detallado de los elementos de actuación y un proceso de cambio institucional que asegure un amplio apoyo de la Junta Ejecutiva, la dirección y el personal del FIDA y, en última instancia, de sus clientes y asociados.

Desde que nuestro equipo comenzó este proyecto en julio de 2009, hemos observado un notable aumento de la atención a la ampliación de escala entre la dirección y el personal operativo del Fondo. Esto es alentador porque pone de manifiesto que el examen no tuvo una motivación externa ni fue impulsado desde arriba, sino que refleja una necesidad sinceramente sentida por la primera línea del FIDA.

En el presente documento se establece primero un marco analítico y luego se facilita información sobre la forma en que el FIDA ha abordado la ampliación de escala en su labor operativa. Seguidamente, se examinan los procesos operacionales del Fondo desde el prisma de la ampliación de escala y se evalúan los instrumentos, conocimientos, recursos e incentivos del Fondo para llevar a cabo esta actividad. Por último, se resumen brevemente las constataciones y recomendaciones para las siguientes fases.

EL MARCO ANALÍTICO DE LA AMPLIACIÓN DE ESCALA

Comenzamos la consideración del marco analítico con una definición de trabajo de la ampliación de escala en el FIDA para luego examinar los nexos entre la innovación, el aprendizaje y la ampliación de escala. Por último, exploramos los posibles métodos de ampliación y, utilizando los conceptos formulados por Hartmann y Linn (2008), los elementos impulsores y los espacios que la hacen posible.

Definición

Cuando se pregunta al personal del FIDA qué es la ampliación de escala, escuchamos distintas definiciones: más dinero y una escala organizativa mayor para el Fondo; dotar a los proyectos de fondos adicionales; ampliar el alcance geográfico de los proyectos; transferir una innovación a otro lugar (incluso a otro país), y traspasar a asociados la responsabilidad de los proyectos. En las declaraciones de la misión, las estrategias y las directrices operacionales del Fondo prevalece la última de estas definiciones: los proyectos suelen definirse como “susceptibles de ampliación de la escala” si se pueden traspasar a asociados para una posible aplicación en mayor escala.

Es importante que el Fondo comprenda con claridad el significado de ampliación de escala. En consonancia con la definición general de Hartmann y Linn (2008), proponemos que el FIDA adopte la siguiente definición, que refleja su misión específica:

Ampliar la escala significa desarrollar, reproducir, adaptar y sostener en el espacio geográfico y en el tiempo proyectos, programas o políticas que han dado buenos resultados para poder llegar a un mayor número de pobres del mundo rural. (Cita original en inglés.)

Esta definición es deliberadamente amplia y comprende todas las definiciones del FIDA que se han recogido más arriba, entre otras. No solo significa ampliar la escala de pequeños proyectos, sino de cualquier intervención que tenga efectos multiplicadores a mayor escala, como las reformas normativas e institucionales. La definición comprende la ampliación de escala por el propio FIDA y sus esfuerzos decididos para ayudar a conseguir que otros amplíen la escala de las intervenciones del Fondo que hayan dado buenos resultados.

La ampliación de escala como elemento de la tríada innovación-aprendizaje-ampliación de escala

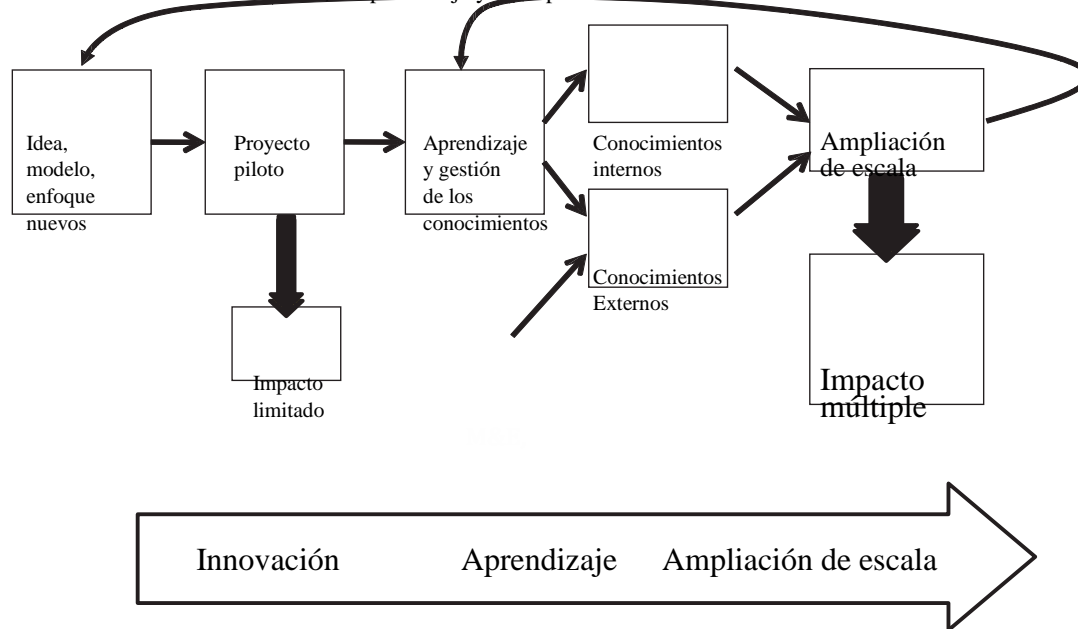
“Innovación, aprendizaje y ampliación de escala” es uno de los seis principios de actuación del FIDA que se presentan en el *Marco Estratégico del FIDA (2007-2010)* (FIDA, 2007). Por lo general, la estrategia y las directrices operacionales del Fondo presentan estos tres conceptos para los términos del enfoque del FIDA y la medición de sus resultados. Sin embargo, los tres componentes son partes de un proceso dinámico e interactivo de desarrollo que pueden separarse, como se muestra en el gráfico 1.

Durante la fase de innovación se incorpora una nueva idea, modelo o enfoque en una intervención o proyecto piloto, que por sí solos tienen un impacto limitado. En consonancia con la práctica del FIDA, adoptamos una definición amplia de innovación, que supone aplicar o demostrar nuevas ideas o prácticas, entre ellas:

- innovaciones técnicas, por ejemplo, en las semillas, técnicas de cultivo, etc.;
- innovaciones de los procesos, como en la movilización de las comunidades o las técnicas pedagógicas para enseñar a agricultores;

- técnicas de ejecución, como en la obtención de información o acceso a comunidades marginadas;
- instituciones, como en la creación de alternativas a la falta de mercados para el suministro de insumos, la comercialización, la entrega y la venta de productos, el acceso a tecnología, y
- políticas, como en el establecimiento de marcos jurídicos y reglamentarios apropiados en relación con la propiedad y el uso de la tierra, la gestión de los recursos naturales, la intermediación financiera, etc.

Gráfico 1. Vinculaciones entre la innovación, el aprendizaje y la ampliación de escala



Fuente: elaborado por los autores.

Durante la fase de aprendizaje, se sigue de cerca y se evalúa lo observado durante el diseño y la ejecución de la actividad piloto, y un proceso de gestión de los conocimientos garantiza que las enseñanzas extraídas pasen a formar parte de la base de conocimientos internos del FIDA y, mediante su difusión, constituyan una aportación a la base de conocimientos externos.

En la fase de la ampliación de escala, se llevan a la escala apropiada la idea, modelo o enfoque original generados durante la fase piloto y sobre la base del conocimiento externo, según proceda.

Cabe hacer varias observaciones sobre la tríada innovación-aprendizaje-ampliación de escala:

1. La innovación, el aprendizaje y la ampliación de escala se han de considerar procesos separados, aunque vinculados entre sí. Cada uno de los tres conceptos se refiere a una fase importante del desarrollo de una intervención a escala y cada uno requiere un proceso, aptitudes, recursos y atención apropiados. Con frecuencia, la innovación y la ampliación de escala son complementarias, pero en ocasiones compiten respecto de

los recursos, atención en materia de gestión, rentabilidad política, etc.

2. Los agentes del desarrollo (incluido el FIDA) no solo tienen que dirigir su atención a la innovación, sino también al aprendizaje y ampliación de escala. Durante el último decenio, la innovación se convirtió en el principal objetivo de las operaciones del Fondo. Aunque otras instituciones dedicadas al desarrollo han sido por lo general menos explícitas a este respecto, de hecho esta atención preferente a la innovación es endémica en el sector de la ayuda y la actividad del desarrollo, normalmente en detrimento del interés en el aprendizaje y, especialmente, en la ampliación de escala.

3. El proceso innovación-aprendizaje-ampliación de escala no es lineal, sino un ciclo iterativo e interactivo. Como se indica en el gráfico 1, hay numerosos circuitos de retroalimentación entre el aprendizaje y la ampliación de escala, por un lado, y la innovación por otro. De hecho, el proceso de SyE da lugar muchas veces a nuevas ideas para mejorar el diseño y la ejecución, y el proceso de ampliación exige a menudo adaptación e innovación en la forma en que se lleva a la escala apropiada el

modelo o idea original. De todos modos, es útil considerar los tres componentes principales del proceso como fases distintas y que pueden separarse, a cada una de las cuales le corresponde una función importante.

4. No todas las innovaciones pueden o deben ampliarse en escala y no todos los proyectos de ampliación tienen que comportar una innovación. Es posible que muchas innovaciones no sean apropiadas para ser ampliadas. Es, precisamente, la naturaleza experimental del proceso de innovación la que debe ser considerada importante por sí misma y se ha de aceptar como parte fundamental del proceso de innovación y aprendizaje el riesgo de que las actividades piloto no den buenos resultados. De las actividades piloto que no son satisfactorias pueden extraerse tantas enseñanzas como de las que sí lo son. Ahora bien, por supuesto, no debe ampliarse la escala de las actividades piloto que no dan buenos resultados o que no son sostenibles. Del mismo modo, no todas las iniciativas de ampliación de escala tienen que implicar una innovación generada por el FIDA. Como veremos en los ejemplos que se citan a lo largo de este informe, en muchos de los casos en que el Fondo ha tenido éxito en la ampliación de escala se ha tratado de ideas o

Diseñar métodos de innovación, aprendizaje y ampliación de escala

En general, hay muchos métodos posibles para ampliar la escala de una intervención satisfactoria. Entendemos por “método” la secuencia de medidas que deben tomarse en el ciclo de innovación-aprendizaje-ampliación de escala para asegurar que una actividad piloto que ha dado buenos resultados proceda a partir de su fase experimental, a través de una serie de etapas, hasta alcanzar la escala que se considere adecuada para la intervención en cuestión. En cada caso, el Fondo tiene que explorar los métodos posibles en una fase temprana y tomar medidas decididas para planificar y preparar la ampliación de escala en lo que respecta a las dimensiones, escala deseada en última instancia, elementos impulsores y espacios, modalidades operacionales del FIDA, resultados intermedios y SyE.

innovaciones que otros habían experimentado. Es positivo que esto sea así: lo que más importa es mejorar las vidas del mayor número posible de personas pobres de las zonas rurales.

5. La ampliación de escala comporta dos tipos posibles de errores: ampliación insuficiente (“error de tipo 1”) y ampliación incorrectamente realizada (“error de tipo 2”). En los estudios sobre la ampliación de escala, así como en este examen de la experiencia del FIDA, se analiza preferentemente la falta de atención a la ampliación de escala, lo que denominamos “error de tipo 1”. Ahora bien, en algunos casos la ampliación de escala tiene lugar, pero se hace de manera incorrecta (“error de tipo 2”). Este último tipo de error se observa más frecuentemente en los grandes bancos de desarrollo, como el Banco Mundial, que pueden ampliar la escala de sus estrategias y programas en los países, y con frecuencia lo hacen. En las evaluaciones de sus programas se ha criticado que las actividades de experimentación, prueba y aprendizaje son insuficientes y que el escalonamiento de los enfoques no es adecuado, lo que impide operar efectivamente a escala.

Seleccionar las dimensiones. Los métodos de ampliación de escala pueden seguir diferentes “dimensiones”. Se pueden simplemente ampliar los servicios a un mayor número de beneficiarios en un espacio geográfico determinado. La ampliación también puede implicar una repetición “horizontal”, de una zona geográfica a otra; una expansión “funcional”, añadiendo zonas adicionales de intervención, y puede hacerse una ampliación de escala “vertical”, es decir, pasando de una intervención local o provincial a un ámbito nacional, lo que a menudo comportará un diálogo sobre políticas para contribuir a establecer las condiciones normativas e institucionales necesarias para que la ampliación a escala nacional se haga satisfactoriamente.

Definir la escala deseada. Es importante definir en una fase inicial la escala que en última instancia debe o puede tener una intervención, teniendo en cuenta las necesidades de la población-objetivo y la naturaleza de la intervención, y considerar de forma realista cuál debe ser el período de

tiempo que necesita el proceso de ampliación para conseguir la escala deseada. Hartmann y Linn (2008) constataron que son necesarios de cinco a diez años, o más, para que la ampliación de escala de los programas a la dimensión nacional se lleve a cabo con buenos resultados.

Centrarse en los elementos impulsores y espacios fundamentales para la ampliación de escala. Hay dos series de factores que deben considerarse al diseñar el método adecuado para un determinado caso (Hartmann y Linn, 2008):

- los elementos impulsores, es decir, las fuerzas que impulsan el proceso de ampliación de escala (véase el recuadro 1), y
- los espacios, es decir, las oportunidades que pueden surgir u obstáculos posibles que hay que eliminar con el fin de abrir el espacio necesario para que se desarrollen las intervenciones (véase el recuadro 2).

No todos los elementos impulsores y espacios deberán ser considerados o desarrollados en el mismo grado en todos los casos. De hecho, identificar los factores básicos aplicables a un determinado caso, y centrarse en ellos, es uno de los requisitos de una ampliación de escala eficaz.

Un aspecto fundamental del enfoque tradicional del FIDA en el desarrollo rural es su trabajo con las comunidades rurales. Estas pueden ser elementos impulsores esenciales en el proceso de ampliación de escala. Pueden aportar ideas innovadoras, promover el cambio y crear la demanda política y económica de servicios cuya escala puede desear ampliar el Fondo.

Producir resultados intermedios. En el método hacia la ampliación de escala es importante que el programa dé resultados intermedios, pues es necesario para que se pueda probar y, en caso necesario, adaptar el enfoque. Además, contribuye a conseguir la participación de la comunidad, el gobierno y otras partes interesadas.⁷

Seleccionar las modalidades operacionales del FIDA para la ampliación de escala. El Fondo dispone de distintas opciones para aplicar sus modalidades operacionales en el respaldo de los métodos de ampliación de escala:

- el FIDA puede utilizar sus propios recursos para ampliar la escala (recursos suplementarios, proyectos complementarios, enfoques programáticos, etc.), trabajar en asociación con otros organismos (cofinanciación, enfoques sectoriales, etc.) o traspasar la actividad a manos de otros donantes, el gobierno o asociados no gubernamentales;
- el FIDA puede financiar inversiones, proporcionar asistencia técnica o iniciar un diálogo sobre políticas, y
- el FIDA puede ampliar la escala de una intervención dentro de un país o en varios países.

Recuadro 1. Elementos impulsores en la ampliación de escala

Algunos factores clave que impulsan el proceso de ampliación de escala:

Ideas y modelos. Tiene que haber una idea o modelo que funcione en pequeña escala. Surge a partir de la investigación o de la práctica.

Visión y liderazgo. Hace falta una visión para reconocer que la ampliación de la escala de una (nueva) idea es necesaria, deseable y factible. Son a menudo líderes o paladines visionarios los que impulsan el proceso de ampliación de escala.

Catalizadores externos. Las crisis o presiones políticas y económicas de agentes externos (donantes, la UE, etc.) pueden impulsar el proceso de ampliación de escala.

Incentivos y rendición de cuentas. Los incentivos son esenciales para inducir a los agentes e instituciones a ampliar la escala. Se trata de recompensas, concursos y presión a través del proceso político, exámenes *inter pares* y otras evaluaciones, etc. El SyE en relación con objetivos y puntos de referencia, y la medición de los resultados son elementos esenciales para establecer incentivos y la rendición de cuentas.

Fuente: adaptado de Hartmann y Linn (2008).

Establecer un sistema de SyE. El SyE es un elemento básico en una estrategia satisfactoria de ampliación de escala. En primer lugar, es preciso hacer un seguimiento de la intervención durante la ejecución de la fase piloto o experimental para conocer cuáles son los elementos impulsores y los espacios (oportunidades y limitaciones) que pueden afectar a un posible proceso de ampliación de escala, y hay que evaluar el impacto de la actividad piloto en las vidas de la población rural pobre (preferiblemente en un grupo de control). En segundo lugar, durante el propio proceso de ampliación, el seguimiento facilitará información importante sobre posibles aspectos imprevistos del método de ampliación de escala y permitirá adaptarlo en la medida necesaria. Hace falta una evaluación intermitente del impacto del programa ampliado durante la ejecución y después de su terminación a fin de asegurarse de que los resultados previstos pueden materializarse y extraer enseñanzas para los siguientes pasos del método de ampliación de escala.

Riesgos de una atención inadecuada a los métodos de ampliación de escala. No prestar la atención necesaria a los métodos de ampliación de escala puede ocasionar una serie de problemas, a saber:

Recuadro 2. Espacios para la ampliación de escala

Para que la ampliación de escala se lleve a cabo satisfactoriamente es preciso crear espacios para que pueda desarrollarse la iniciativa. Los espacios más importantes son los siguientes:

Espacio fiscal/financiero. Es necesario movilizar recursos fiscales y financieros para apoyar la ampliación de escala y/o los costos de la intervención deben ser adaptados al espacio fiscal/financiero disponible.

Espacio relativo a los recursos naturales y el medio ambiente. Es preciso considerar el impacto de la intervención en los recursos naturales y el medio ambiente y mitigar los efectos perjudiciales o favorecer el impacto favorable.

Espacio de políticas. El marco normativo (y jurídico) debe permitir el apoyo al proceso de ampliación de escala o ser adaptado a tal efecto.

Espacio institucional/organizativo/relativo a la capacidad del personal. Hay que crear la capacidad institucional y organizativa para llevar adelante el proceso de ampliación.

Espacio político. Se ha de prestar atención a las partes interesadas importantes, tanto a las que apoyan como a las que rechazan la intervención mediante actividades de extensión y salvaguardias adecuadas, con el fin de asegurar el apoyo político a la ampliación de escala.

Espacio cultural. Se han de identificar los 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.

Espacio relativo a los asociados. Es necesario movilizar a asociados para que se unan a la iniciativa de ampliación de escala.

Espacio de aprendizaje. Es necesario aprovechar el conocimiento de lo que funciona y lo que no funciona en el proceso de ampliación de escala mediante un sistema de SyE, intercambio de conocimientos y formación.

Fuente: adaptado de Hartmann y Linn (2008).

- podría perderse la oportunidad de ampliar la escala (“error de tipo 1”) o la ampliación podría hacerse de forma deficiente (“error de tipo 2”);
- la creación de enfoques “selectos” que solo puedan funcionar en pequeña escala debido a sus costos elevados;
- el establecimiento de entidades con fines especiales (por ejemplo, unidades de ejecución del proyecto [UEP]) en lugar del trabajo a través de los ministerios puede limitar más tarde las opciones institucionales;

- el trabajo con mecanismos limitados de financiación, sin identificar las limitaciones normativas, así como con pequeños asociados en la ejecución (como ONG) puede limitar posteriormente el potencial de ampliación de escala, y
- la falta de un sistema eficaz de SyE en el momento oportuno puede ocasionar que se tomen decisiones equivocadas en la ampliación.

Pasos fundamentales en el proceso de ampliación de escala

En conclusión, al considerar y llevar a efecto un programa de ampliación de escala, el FIDA tiene que seguir los siguientes pasos fundamentales:

Paso 1: definir la escala de la cuestión que se debe abordar y la escala apropiada de intervención con un horizonte cronológico adecuado.

Paso 2: definir métodos adecuados de ampliación de escala identificando elementos impulsores y espacios para la ampliación, comprendidos los costos de ejecución del proyecto (o prestación de servicios, etc.).

Paso 3: examinar el contexto institucional, organizativo y normativo que hace posible la ampliación de escala.

Paso 4: determinar los asociados que pueden contribuir al proceso de ampliación de escala o hacerse cargo de él y decidir qué debe hacerse para lograr su participación.

Paso 5: determinar los instrumentos operacionales apropiados (préstamos, donaciones, asistencia técnica, diálogo sobre políticas, etc.) para que el FIDA apoye el proceso de ampliación de escala.

Paso 6: realizar el SyE del proyecto piloto o experimental, así como del proceso de ampliación de escala desde el punto de vista de la idoneidad del método y del impacto en los pobres de las zonas rurales.

LA AMPLIACIÓN DE ESCALA EN LA PRÁCTICA OPERACIONAL RECIENTE DEL FIDA

Seguidamente, analizaremos si el FIDA ha abordado el proceso de ampliación de escala en su labor operacional, y en qué manera, a través de sus programas y proyectos sobre el terreno en los países. Nuestro examen no comportó una evaluación exhaustiva de todos los programas y operaciones en los países. En lugar de ello, realizamos dos estudios monográficos de países, examinamos algunos documentos de evaluación pertinentes, consideramos las prácticas del Fondo en determinadas esferas temáticas y estudiamos con los miembros del personal la experiencia operacional del FIDA en cuanto a la ampliación de escala. Empezamos presentando un resumen de los dos estudios monográficos de países preparados para este examen y a continuación pasamos revista a los resultados de tres evaluaciones de programas en los países realizadas recientemente por la IOE y resumimos los resultados de nuestros exámenes temáticos. A ello seguirá un resumen de la conclusión de la reciente “Evaluación a nivel institucional de la capacidad del FIDA para promover la innovación y la ampliación de escala”, que ha efectuado la IOE. Concluimos presentando observaciones resumidas sobre la ampliación de escala en la práctica operacional actual del Fondo.

Estudios monográficos de la ampliación de escala en los programas en los países del FIDA

Nuestro equipo llevó a cabo dos estudios monográficos dedicados específicamente a evaluar la ampliación de escala en dos programas en los países del FIDA. Los estudios comprendieron exámenes de documentos, la visita de un miembro del equipo a cada país y entrevistas con el personal del Fondo y con las partes interesadas en los países.

Estudio monográfico del Perú⁸

Desde 1980 el FIDA ha concedido ocho préstamos al Perú por un total de USD 115,4 millones. Estos préstamos se han destinado principalmente a atender las necesidades de los pequeños agricultores en la Sierra peruana. En conjunto, los cinco últimos de estos préstamos —conocidos por sus títulos abreviados como FEAS, MARENASS, CORREDOR, SIERRA SUR y SIERRA NORTE— representan, en efecto, un método hacia un proceso complejo, pero satisfactorio en su conjunto, de ampliación de escala.⁹ El impacto ha alcanzado una escala impresionante: los proyectos del FIDA estaban destinados a 150 000 hogares y probablemente beneficiaron a muchos más. FEAS, MARENASS, CORREDOR y SIERRA SUR han llegado a 1 610 comunidades, alrededor del 30% de las 5 000 comunidades pobres que existen aproximadamente en la Sierra del Perú. Este programa en el país constituye un ejemplo importante para el desarrollo de un método de ampliación de escala con sus múltiples aspectos y dimensiones.

a) Métodos de ampliación de escala: secuencia de las innovaciones

Los proyectos del FIDA en el Perú respaldaron la adopción de una serie de innovaciones, que consistieron en:

- transformar un sistema de prestación de asistencia técnica y servicios de extensión basado en la oferta en un servicio impulsado por la demanda en condiciones de mercado mediante la transferencia de recursos monetarios directamente a las comunidades beneficiarias para contratar unos servicios prestados por contratistas privados (MARENASS y FEAS);
- centrar la atención en la gestión de recursos naturales productivos adoptando un enfoque basado en la competencia conocido como “*Pacha Mama Raymi*” (MARENASS), y
- ampliar el alcance de los proyectos promoviendo el concepto de corredores de desarrollo socioeconómico, reconociendo la importancia de los vínculos entre las zonas urbanas y rurales, la

importancia de las actividades de las microempresas y la necesidad de fomentar oportunidades empresariales y el desarrollo de mercados locales de bienes y servicios (CORREDOR).

En el proyecto MARENASS, la innovación se entendió como una serie de conceptos, criterios e instrumentos que el Gobierno del Perú y el FIDA aplicaron sistemáticamente en una escala importante a lo largo del tiempo y en una zona extensa, con abundantes recursos y en una forma que resultaba novedosa en América Latina. El diseño de este proyecto sintetizaba otras experiencias fragmentadas e incompletas anteriores.

El proyecto FEAS continuó y profundizó el enfoque del proyecto MARENASS, mientras que el proyecto CORREDOR reprodujo prácticas de los proyectos FEAS y MARENASS que habían dado buenos resultados, amplió la cobertura geográfica en la Sierra Sur e incluyó una iniciativa para agregar valor a los activos de los beneficiarios incluyendo la identificación del potencial de mercado de productos con un contenido cultural tradicional. Además, se puso en marcha un programa piloto para promover el ahorro entre las mujeres pobres de las zonas rurales en el contexto de un subcomponente de mejora de los mercados financieros.

En el proyecto SIERRA SUR se están profundizando la experiencia acumulada y las innovaciones que se experimentaron en los proyectos anteriores para tratar de aumentar el impacto. En el proyecto SIERRA NORTE, iniciado recientemente, se ampliará la cobertura y se experimentarán enfoques en un escenario geográfico similar pero con estructuras sociales y organizativas distintas.

b) Métodos de ampliación de escala: un enfoque multidimensional

En el programa en el país del Perú, la secuencia de proyectos del FIDA conllevó un enfoque de ampliación de escala multidimensional: la ampliación tuvo lugar en distintos sectores y abarcando varios de ellos, dentro de las zonas geográficas y más allá de ellas, entre las distintas partes interesadas y con múltiples instituciones.

- Desde el punto de vista sectorial, el punto de partida fue el sector agrícola en el proyecto MARENASS. En el marco de sus concursos se abordaron la gestión comunal de los pastizales y el riego en las explotaciones en pequeña escala. Mediante proyectos complementarios se abarcó toda la agricultura y en los proyectos más recientes se abordaron también el desarrollo y la vivienda rurales. Este proceso de “ampliación de escala funcional” culminó en el proyecto CORREDOR con el fomento de los vínculos entre las zonas urbanas y rurales formalizados a través de planes empresariales para la acumulación de activos privados. Un nuevo proyecto del FIDA, en fase de preparación (“Consolidación de las innovaciones en la Sierra”), trata ahora de combinar el enfoque de desarrollo rural con el enfoque de desarrollo territorial. Se incorporaría a nivel municipal y procuraría ofrecer oportunidades para el crecimiento de la empresa privada basada en la agricultura o en otras actividades (por ejemplo, prestando servicios públicos como el suministro de agua y electricidad a las pequeñas empresas o servicios de turismo).
- Desde el punto de vista geográfico, los proyectos del FIDA se centraron inicialmente en determinadas zonas de la Sierra Sur del Perú para luego extenderse por la región. En su proyecto más reciente, el FIDA amplió su presencia a la Sierra Norte.
- En cuanto a los beneficiarios o clientes, los diseños del FIDA se centraron en un primer momento en los pequeños agricultores, pero luego el Fondo definió su grupo-objetivo como campesinos más en general, para acabar destinando sus operaciones a los ciudadanos rurales.¹⁰ Estos cambios reflejan la sustitución de una perspectiva de desarrollo agrícola limitada por un concepto más integral, incluyente, de fortalecimiento de las capacidades de la administración local y de las instituciones y organizaciones comunales acompañados de un

programa abierto de inversión que movilizaba los propios recursos de la población.

- Por lo que respecta a las instituciones, otros dos donantes cuando menos reprodujeron y ampliaron la escala de las iniciativas de los proyectos del FIDA: el Banco Mundial en el proyecto ALIADOS, que se basó en la estrategia exitosa del Fondo en la Sierra Sur, y la Institución de Crédito para la Reconstrucción (KfW) de Alemania en el Programa agroambiental, en el que se aplicaron los mecanismos competitivos de adjudicación y otros instrumentos utilizados en los proyectos del FIDA. Recientemente, el gobierno amplió el marco institucional para la reducción de la pobreza rural creando la organización central AGRO RURAL, dependiente del Ministerio de Agricultura, para todas las intervenciones rurales, en cuyo marco se elaboran y ejecutan ahora todos los programas gubernamentales y financiados por donantes.

c) Métodos de ampliación de escala: los elementos impulsores

Entre las fuerzas externas que contribuyeron a configurar el enfoque peruano del desarrollo rural hay que referirse a la crisis económica y las reformas estructurales de los años noventa. Habían menoscabado la capacidad del Estado para llevar adelante programas de desarrollo rural concebidos desde arriba y dirigidos centralmente. Hay que mencionar también el impacto de la lucha contra el movimiento Sendero Luminoso y sus consecuencias. Todos estos factores impulsaron una estrategia comunitaria de desarrollo rural que implicó un enfoque singular de apoyo y liderazgo desde abajo, sustentado en una amplia confianza de desarrollo campesino impulsado por la comunidad. Una red de expertos locales y ONG impulsaron este proceso, con el apoyo de sucesivos gobiernos y la asistencia del FIDA. El Gerente del Programa en el País (GPP) a largo plazo del Fondo, que con carácter excepcional tuvo su sede en el Perú durante más de un decenio, jugó al parecer un papel fundamental para hacer avanzar este proceso.

Otro elemento impulsor esencial del proceso de ampliación de escala a largo plazo fue un sistema bien orientado y completo de incentivos y de rendición de cuentas, centrado en la articulación y transmisión de la demanda comunitaria como factor clave que impulsaba el proceso de ampliación de escala. Esto comprendió una serie de instrumentos importantes que potenciaron la capacidad de acción e incentivaron a las comunidades de la Sierra:

- la transferencia de fondos directamente a las comunidades a través de un proceso democrático en el que participaban comités locales de asignación de recursos;
- el empoderamiento de las comunidades para asignar esos fondos en función de sus prioridades y a los contratistas locales que prefirieran, y
- los incentivos ofrecidos a las comunidades a través del mecanismo de competencia, que era un medio eficaz de promover, compartir y reproducir innovaciones tecnológicas y organizativas locales en toda la zona del proyecto.

d) La ampliación de escala: crear espacios para que pueda desarrollarse la iniciativa

El estudio monográfico del Perú identificó varios espacios esenciales creados por el gobierno, las comunidades y el FIDA, que hicieron posible que avanzara el proceso de ampliación de escala:

- *Espacio político.* No surgieron obstáculos políticos importantes para que pudiera desarrollarse sistemáticamente y de forma coherente el proceso de desarrollo rural impulsado desde abajo por la comunidad. Esto se debió en parte a los elementos impulsores externos mencionados anteriormente y, en parte, a los intensos esfuerzos de colaboración que hicieron muchos interesados en el gobierno y fuera de él, en instituciones universitarias y centros de estudio, en las ONG y con asociados internacionales.

- *Espacio normativo e institucional.* Con el tiempo se creó el necesario espacio normativo e institucional estableciendo los fundamentos jurídicos del enfoque descentralizado e impulsado por la comunidad, incluida la formación de centros coordinadores institucionales a nivel local para el desembolso de los fondos, la integración de las UEP en las estructuras ministeriales, la continuidad en el personal y el liderazgo de las UEP, y la reciente creación de un núcleo institucional general para todas las iniciativas relacionadas con el desarrollo rural (AGRO RURAL).
- *Espacio fiscal.* No se plantearon limitaciones fiscales importantes en el proceso de reproducción y ampliación de escala, en gran medida porque en el diseño se calcularon unos costos unitarios bajos — que resultaron ser aún más bajos durante la ejecución— y gracias también a la financiación que aportaron los asociados internacionales del Perú, en especial el FIDA, que ayudaron a financiar los costos iniciales.
- *Espacio cultural.* Uno de los elementos fundamentales del éxito del programa del Perú fue la gran compatibilidad cultural del modelo de desarrollo rural elegido con las normas culturales de la población de la Sierra. El enfoque comunitario resultó particularmente adecuado para las tradiciones culturales de la población andina en el sur, aunque no tanto en el norte, donde hay menos comunidades andinas. Así, el proyecto SIERRA NORTE adaptó el modelo operacional para apoyarse más en agentes de los sectores municipal y privado (comprendido el sector minero), en lugar de insistir en el modelo de desarrollo impulsado por la comunidad que tan positivo resultó en el sur.
- *Espacio de aprendizaje.* Las disposiciones de ejecución y supervisión adoptadas por el FIDA y la UEP crearon un espacio de aprendizaje fomentando una cultura de aprendizaje práctico, la flexibilidad y la apertura al cambio. El espacio de aprendizaje se

construyó mediante: i) el fortalecimiento de la capacidad para el aprendizaje mutuo; ii) la aportación de recursos específicos y oportunidades para que los agentes locales pudieran experimentar, aplicar y validar soluciones técnicas, iii) la cooperación con una “red de aprendizaje” de expertos contratados, y iv) la preparación y difusión de documentación (en su mayor parte en español) sobre la experiencia adquirida en los procesos y productos de aprendizaje.

e) La ampliación de escala: la función y los procesos del FIDA

El FIDA ha jugado un papel importante en el apoyo al proceso de ampliación de escala de los programas relativos a la pobreza rural en el Perú. Apoyó el diseño de proyectos que incorporan un enfoque flexible, introduciendo mecanismos eficaces para conseguir la participación de los usuarios en el proceso decisorio sobre los objetivos, las actividades y la administración de los recursos. Los principales elementos de esta flexibilidad fueron los siguientes: i) un enfoque impulsado por la demanda; ii) el reconocimiento del papel fundamental de las comunidades y las familias, y iii) una estrategia de desarrollo de los mercados locales de bienes y servicios. Otros tres elementos reforzaron también la eficacia del FIDA en el respaldo del proceso de ampliación de escala: su deseo de mantener un enfoque muy coherente durante muchos años, el aprovechamiento de la experiencia anterior y su disposición a adaptarse a la luz de las enseñanzas extraídas, las nuevas necesidades y las condiciones específicas que existieran sobre el terreno.

Un factor fundamental de la participación del FIDA en el método de ampliación de escala fue el hecho de que el GPP a largo plazo apoyó este enfoque y permaneció en el Perú durante 15 años. Aunque sin contar, al parecer, con mucho apoyo en la Sede del FIDA en un principio, el GPP obtuvo reacciones positivas al menos desde 2004, cuando en un estudio de la ampliación de escala en el Perú preparado para la Conferencia de Shanghái de 2004 se habló en términos favorables del enfoque que se había

seguido en el Perú (Massler, 2004). Esta posición se reforzó con el informe de una evaluación externa independiente del Fondo realizada en 2005, en la que también se hacía referencia a la experiencia positiva del Perú en materia de ampliación de escala (IOE, 2005). Más en general, el GPP afirma que valoró las conversaciones informales con colegas del FIDA que mostraban una postura favorable.

Estudio monográfico de la República de Moldova¹¹

La República de Moldova es un país pequeño con 3,3 millones de habitantes, que se extiende justo más allá de los límites de la UE y que no tiene perspectiva alguna de acceder prontamente a ella. Es el país más pobre de Europa y sigue teniendo una gran dependencia de la agricultura: más del 65% de la población reside en las zonas rurales. Moldova, ex república de la Unión Soviética, se vio fuertemente afectada por el desmembramiento del espacio económico soviético. Incluso después de haber registrado una cierta recuperación en el decenio de 2000, alrededor de la cuarta parte de la población sigue viviendo en la pobreza actualmente, pero la incidencia de la pobreza es poco profunda y está muy extendida por todo el país. La consecuencia es que, a diferencia de lo que ocurre en el Perú, no es fácil llevar a cabo programas de lucha contra la pobreza muy focalizados, ya sea por zonas geográficas o por segmentos de población. Esto ha influido muy notablemente en el diseño del programa del FIDA. Desde 1999 el Fondo ha aprobado cuatro proyectos, de los cuales uno ha terminado. Un quinto proyecto está en fase de preparación. La cuantía total de los préstamos comprometidos hasta la fecha es de USD 48,6 millones (véase el recuadro 3).

a) Métodos de ampliación de escala: alcanzar una escala sustancial en la intermediación financiera

El FIDA se ha convertido en un proveedor muy

importante de crédito a medio y largo plazo a las empresas rurales de la República de Moldova. Esta situación se alcanzó a través de cuatro proyectos sucesivos, aunque solamente uno de ellos tenía como componente principal el suministro de crédito para inversiones. En el diseño de los restantes proyectos se especificaron prioridades diferentes, como el apoyo al microcrédito, al desarrollo comunitario, a las pequeñas y medianas empresas (PYME) rurales, al desarrollo de la cadena de valor y al desarrollo de la infraestructura rural. Fuera como fuere el diseño del proyecto, los préstamos para inversiones a una amplia base de productores rurales por conducto de los bancos siempre se plantearon inicialmente, y siguieron siéndolo, como la actividad principal. Como resultado de este compromiso sostenido, el FIDA ha pasado a ser un importante proveedor de crédito para las inversiones rurales.

Debido a las distintas prioridades de los proyectos, en la documentación de estos no se refleja un método sistemático de ampliación de escala en otras actividades financiadas por el FIDA. En algunos casos, los cambios en el diseño reflejan nuevas prioridades del gobierno: por ejemplo, el método de ampliación de escala para los programas de microcrédito se interrumpió durante varios años debido a la falta de interés del gobierno. Otros cambios fueron fruto de la experiencia en la ejecución. Así, se consideró que el enfoque de planificación de las inversiones basado en la comunidad no había dado buenos resultados. En otros casos, se introdujeron cambios para intentar focalizar mejor la asistencia en los pobres de las zonas rurales. El enfoque de la cadena de valor se adoptó para contribuir a dirigir los préstamos para inversiones a actividades intensivas en mano de obra. Otros programas, como el relacionado con la infraestructura rural, no tienen una trayectoria de ejecución muy prolongada y son de escala limitada, por lo cual resulta prematuro evaluar su método de ampliación.

Recuadro 3. Cambios en las características del diseño en el programa en el país del FIDA correspondiente a la República de Moldova

- El primer proyecto del FIDA se orientaba a fortalecer el sistema de microfinanciación mediante el apoyo a las asociaciones de ahorro y crédito. También canalizó el crédito a medio y largo plazo hacia los préstamos para inversiones destinados a la producción agrícola por conducto de los bancos comerciales.
- El segundo proyecto del FIDA se centraba en el desarrollo comunitario participativo. Los planes de desarrollo debían ser preparados por las comunidades rurales y las inversiones privadas apoyadas con créditos bancarios financiados por el FIDA debían destinarse a respaldar estos planes. A petición del gobierno, no se incluyó un componente de apoyo a la microfinanciación.
- El tercer proyecto del FIDA tenía un componente muy importante de fomento del crédito a los bancos comerciales para la concesión de préstamos a PYME rurales, habida cuenta de que había fracasado el enfoque de desarrollo comunitario adoptado en el segundo proyecto del FIDA. Un tercio de los préstamos concedidos superaban la cuantía de USD 100 000. Los fondos del programa se desembolsaron con rapidez.
- El cuarto proyecto del FIDA respalda principalmente el desarrollo de la cadena de valor hortícola a través del apoyo a la capacitación, la asistencia técnica y el crédito.
- El quinto proyecto del FIDA está en fase de preparación y parece que contendrá una amplia diversidad de elementos ya conocidos y novedosos: apoyo al desarrollo del sector agroalimentario y múltiples cadenas de valor, a la microfinanciación a través de diferentes conductos y a los empresarios jóvenes.

- Todos los proyectos prevén la participación de ONG como proveedores de servicios para ayudar a los empresarios rurales a identificar oportunidades de negocio y a preparar planes empresariales que se puedan someter a los bancos comerciales para su financiación.
- El tercer y cuarto proyecto del FIDA también dan apoyo a un sistema de donaciones para el desarrollo de la infraestructura pública. Las donaciones están muy solicitadas y se considera que la ejecución es muy satisfactoria.

Fuente: Arntraud Hartmann, sobre la base de documentos de proyectos del FIDA.

b) Métodos de ampliación de escala: elementos impulsores y espacios

La demanda insatisfecha de crédito a medio y largo plazo entre los productores y las empresas de las zonas rurales fue el elemento impulsor más importante para la ampliación de escala en la República de Moldova. El segundo fue la petición persistente de los sucesivos gobiernos de que el FIDA se centrara en esas actividades. La participación de los bancos, ONG, el gobierno y el Fondo en apoyo de los productores rurales dio lugar a una confianza y disciplina mutuas con altas tasas de reembolso, que hicieron posible ampliar la escala de ese enfoque.

La formación de una UEP capaz, que apoyó firmemente las operaciones de crédito dirigidas, creó el espacio institucional necesario para las operaciones de crédito en la República de Moldova. Los buenos resultados en materia de gestión de la UEP, a cuyo frente estaba un dirigente eficaz que creía firmemente en la utilidad del componente de financiación rural, ayudaron a conseguir apoyo político para este programa.

El pragmatismo del FIDA al permitir que la ejecución del proyecto se ajustara, *de facto*, a las realidades del mercado y a la demanda del gobierno fue un factor clave para que se pudiera ampliar la escala del programa,

orientado hacia una operación dirigida de crédito rural. Los proyectos se ajustaron en la medida necesaria en el curso de la ejecución: se reasignaron los recursos al crédito a medio y largo plazo en los casos en que los fondos se desembolsaban rápidamente y a medida que se abandonaban los componentes que no avanzaban. En ese sentido, la flexibilidad institucional del FIDA también proporcionó el espacio necesario para que pudiera desarrollarse el programa de financiación rural.

c) Métodos de ampliación de escala: intenciones y efectos

El programa de financiación rural de la República de Moldova ha alcanzado una escala considerable por lo que respecta a los préstamos concedidos, pero como se ha señalado, más que el efecto de un enfoque deliberado esto fue el resultado de un proceso pragmático de ejecución respaldado por una UEP eficaz. Conseguir que el componente de financiación rural alcance una escala considerable no es un objetivo declarado del programa sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP) del FIDA. Los documentos del proyecto transmiten la intención de que, gradualmente, las intervenciones del Fondo dejen de tener como eje central el apoyo a los préstamos para inversiones, presumiblemente con el propósito de alinear mejor las operaciones del Fondo en La República de Moldova con sus prioridades institucionales. No obstante, las prácticas de ejecución respaldaron el crédito de financiación rural como máxima prioridad, con el corolario de la gran importancia del FIDA como proveedor de crédito a medio y largo plazo a las zonas rurales.

Las evaluaciones de los proyectos específicos respaldados por las líneas de crédito dirigido del Fondo han sido positivas. Como ya se ha dicho, las tasas de reembolso han sido muy favorables. Los efectos directos sobre el empleo y los ingresos también son favorables. Sin embargo, no se ha estimado el impacto en la pobreza. En gran medida, la justificación de los programas de financiación rural radica en la premisa de los importantes efectos de concatenación en la economía rural. Para evaluar estos efectos, sería necesario establecer con

anterioridad puntos de referencia y objetivos claramente definidos y posteriormente evaluar el progreso en relación con ellos. Esto no ocurre actualmente.

Uno de los objetivos iniciales importantes de la actuación del FIDA era poner en marcha un programa de préstamos que los bancos moldavos continuaran posteriormente con sus propios recursos. Al parecer, esta fase no se ha alcanzado todavía porque los bancos comerciales siguen mostrándose reticentes a conceder préstamos a medio y largo plazo a las empresas y los productores de las zonas rurales con cargo a sus propios fondos. La ausencia de depósitos a medio y largo plazo en los bancos y la imposibilidad de que estos puedan acceder a los mercados financieros internacionales explican, entre otros factores, que los bancos comerciales moldavos no concedan fondos de inversión a medio y largo plazo. Parece haber también obstáculos sistémicos en el sistema bancario moldavo que impiden conseguir el objetivo declarado. Es necesario identificar estos obstáculos y abordarlos de manera que los bancos comerciales asuman un compromiso más firme en la concesión de préstamos para inversiones. Mientras el FIDA y otras líneas de crédito financiadas por donantes sigan siendo la principal fuente de financiación de las inversiones en las zonas rurales, los programas no serán sostenibles. En este orden de cosas, siguen existiendo dudas sobre la sostenibilidad del modelo sin la participación continua del Fondo y sobre la capacidad que podrá tener el sector bancario para ampliar la escala del crédito rural sin que aumente el apoyo del FIDA (o de otros asociados externos).

d) Métodos de ampliación de escala: el desafío de los futuros elementos impulsores y espacios

Con miras al futuro, la visión del FIDA para ampliar la escala de su programa en el país para La República de Moldova parece radicar en la continuación del apoyo a los programas de crédito para inversiones, las operaciones de microcrédito y el apoyo a la infraestructura rural, con una mayor atención al desarrollo de la cadena de valor. El método de ampliación de escala se ve como una serie continuada de proyectos que respalden estas actividades. Deberá

buscarse cofinanciación adicional y financiación paralela de otros donantes para que sea posible aumentar los recursos y el número de beneficiarios que reciban asistencia a través de estos programas.

Con la continuación del apoyo a través de nuevos proyectos aumentará el número acumulado de beneficiarios, pero es poco probable que proyectos autónomos por sí solos puedan construir un método sostenible para la ampliación de escala. Se necesitan esfuerzos más sistémicos para establecer un método que lleve a una ampliación de escala sustancial y sostenible. Por lo que respecta a los elementos impulsores, la demanda de crédito y de infraestructura financiada mediante donaciones puede seguir siendo un factor importante, pero satisfacer esta demanda únicamente con los recursos del FIDA no es una estrategia válida de ampliación a largo plazo, aun cuando el gobierno siga tratando de impulsarla. En consecuencia, el desafío para el Fondo radicará en ayudar al gobierno a desarrollar un método bien definido que no dependa únicamente de la financiación del FIDA y de otros asociados externos, sino que fortalezca cada vez más la capacidad de los bancos y su disposición para intensificar las actividades de crédito por su propia iniciativa.

Un factor clave para el éxito será la creación de un espacio de política apropiado. Hasta ahora, el FIDA no ha desempeñado un papel sustantivo en el análisis, el diálogo y la reforma de políticas del sector financiero. Para que se den las condiciones que hagan posible la existencia de un sector privado sostenido y ampliado que conceda préstamos a los productores rurales, será muy importante la reforma normativa y reglamentaria. Se podrían forjar asociaciones, especialmente con la UE y con el Banco Mundial, con el fin de establecer una plataforma para acometer reformas.

En el espacio institucional, el enfoque del FIDA ha sido respaldado por una UEP eficaz, que actúa fundamentalmente en paralelo con los departamentos oficiales del gobierno. La UEP administra los programas de crédito dirigido del FIDA en paralelo con el departamento del gobierno especializado en líneas de

crédito, que se ocupa de los programas de otros donantes externos y del reembolso con cargo a las líneas de crédito del FIDA. Aunque es cierto que esta modalidad ha funcionado anteriormente, la ampliación de escala exige, en última instancia, una mayor alineación con los sistemas del gobierno. Ayudar a configurar y apoyar estos sistemas en las esferas en las que el Fondo tiene una participación sustancial podría ser uno de los elementos básicos de la ampliación de escala.

Por último, en el espacio del conocimiento, la participación del FIDA a través del SyE ha sido limitada hasta la fecha. Un esfuerzo más sistémico para seguir de cerca y evaluar la experiencia, para comprender el contexto del sector financiero y el impacto en la pobreza, así como para preparar opciones para acometer reformas normativas e institucionales, serán elementos fundamentales de la estrategia de ampliación de escala en el crédito rural.

e) Métodos de ampliación de escala: limitaciones en la modalidad operativa del FIDA

Varios factores limitan la capacidad del FIDA para la ampliación de escala en la República de Moldova :

- *Focalización en los proyectos.* La atención del FIDA a los proyectos concretos y los cambios frecuentes en el diseño entre un proyecto y el siguiente dificultan la elaboración de un método serio de ampliación de escala a largo plazo. La adopción de un enfoque más programático — especialmente en el contexto de la preparación y ejecución del COSOP—contribuiría en gran medida a superar esta limitación.
 - *Actuación en materia de políticas.* La capacidad del FIDA para intervenir en el análisis y el diálogo sobre políticas es muy limitada. Habida cuenta de la importancia de este elemento para un enfoque de ampliación de escala a largo plazo en La República de Moldova , el Fondo podría estudiar distintas formas de mejorar su capacidad analítica o apoyarse sistemáticamente en la de sus asociados.
- *Prioridades nacionales e institucionales encontradas.* El gobierno y las principales partes interesadas desean que el FIDA siga interviniendo en operaciones de crédito rural de gran alcance. Tradicionalmente, la prioridad institucional del Fondo ha consistido en centrar la atención en los pobres de las zonas rurales. Además, las políticas actuales de financiación rural del FIDA no propician operaciones de crédito focalizadas. Los cambios frecuentes en las prioridades del gobierno en lo que respecta a otros aspectos del diseño (en microcrédito, empleo juvenil, etc.) pueden menoscabar la capacidad del Fondo para mantener la actividad en cualquiera de esas esferas. Sería de utilidad un diálogo intenso con todas las partes interesadas y con los asociados sobre las tensiones durante la preparación y ejecución del COSOP.
 - *Presencia en el país.* Para una ampliación de escala eficaz y sostenida en la República de Moldova sería necesaria una mayor presencia en el país. La aplicación de la política del FIDA de aumentar la presencia en el país será positiva a este respecto.
 - *Carga excesiva de trabajo del GPP.* Un GPP competente y comprometido se ve exigido al máximo por tener que trabajar en dos países y realizar diferentes tareas en una amplia gama de funciones, muchas de las cuales están relacionadas con la gestión de la cartera de proyectos en dos países. Esto limita su capacidad para encargarse de analizar las políticas, participar en el diálogo sobre políticas, forjar asociaciones y, así, configurar métodos eficaces de ampliación de escala. El FIDA podría estudiar formas de reforzar el equipo en el país, aunque probablemente esto exigirá mayores recursos.

Evaluación de tres programas en los países: la India, Nigeria y el Sudán

Cada año la IOE evalúa algunos programas en los países. En 2009 y comienzos de 2010, tres evaluaciones de

programas en los países —los de la India, Nigeria y el Sudán— se centraron en la ampliación de escala. La diversidad de resultados es instructiva. Una característica común en las tres evaluaciones es la falta de un enfoque sistemático de la ampliación de escala.

La IOE terminó la evaluación del programa en el país (EPP) relativa a la India en octubre de 2010.¹² En ella se dice que las dos estrategias del programa en el país del FIDA (en 2001 y 2005) correspondientes a la India incluyen una referencia a la función del Fondo en la realización de intervenciones que se puedan ampliar, analizan las oportunidades de establecer asociaciones e identifican ámbitos para el diálogo sobre políticas, pero no contienen una estrategia de gestión de los conocimientos.¹³ La evaluación también señala que el programa de la India muestra varios ejemplos de ampliación de escala y reproducción satisfactorios, pero concluye que el enfoque no es sistemático y que se podrían haber abordado otras dimensiones, como una asociación más eficaz con el gobierno, un diálogo sobre políticas más intenso, una mejor vinculación con los programas nacionales de desarrollo rural más importantes y enfoques más efectivos para la ampliación de escala en el ámbito de las microfinanzas.

La EPP de Nigeria se publicó en septiembre de 2009. En la evaluación se concede menos atención a la ampliación de escala que en la EPP de la India. Se afirma que en el COSOP de Nigeria la innovación y las posibilidades de reproducción y ampliación están bastante bien descritas, aunque sin concreciones.¹⁴ Se menciona brevemente el hecho de que en los proyectos sucesivos se siguió una estructura lógica de sinergia porque parten de éxitos anteriores y se ofrecen ejemplos concretos en los que tal cosa ocurrió. Sin embargo, la EPP constata también que el diálogo sobre políticas y la gestión de los conocimientos fueron insuficientes. Aunque el FIDA trató de establecer asociaciones con las instituciones financieras internacionales (IFI), lo cierto es que no se forjaron sistemáticamente y no se realizaron esfuerzos para participar en enfoques sectoriales con varios donantes. La EPP señala la falta de una presencia efectiva

en Nigeria y de un proceso sistemático de fomento de la innovación y la ampliación de escala como factores importantes que limitaron la capacidad del FIDA para la ampliación.¹⁵

La EPP del Sudán también se publicó en septiembre de 2009. Hace referencia a la ampliación de escala, pero solamente de pasada, al afirmar que en el COSOP no se explica con claridad cómo deben reproducirse o ampliarse las soluciones innovadoras a la reducción de la pobreza rural.¹⁶ El informe se refiere a una participación insuficiente en el diálogo sobre políticas y la gestión de los conocimientos, así como a la escasa sostenibilidad de los proyectos.¹⁷ Sin embargo, menciona algunos ejemplos —ciertamente limitados— de éxito en la ampliación de escala.

Ampliación de escala en un contexto temático

Examinamos la experiencia de la ampliación de escala en el FIDA en dos esferas temáticas: la gestión del medio ambiente y los recursos naturales y las cadenas de valor. En el primer caso, contamos con un examen interno exhaustivo de las medidas adoptadas por el Fondo frente al cambio climático. Por lo que se refiere a la segunda esfera, reunimos varias informaciones sobre la experiencia en la ampliación de escala hasta la fecha en este aspecto relativamente nuevo de la intervención del FIDA.

Ampliación de escala en el ámbito de la gestión del medio ambiente y los recursos naturales

Un examen interno reciente contiene una visión completa de los enfoques y programas a los que el FIDA ha prestado apoyo en los últimos años en la esfera de la gestión del medio ambiente y los recursos naturales, con una atención especial a su relación con el nuevo desafío del cambio climático.

El informe comienza con una indicación clara de la posible amenaza que supone el cambio climático para los

medios de vida humanos y reseña la contribución de la agricultura y la actividad forestal al cambio climático, citando estimaciones del Banco Mundial según las cuales a la agricultura y a la deforestación se deben del 26% al 35% de las emisiones de gases de efecto invernadero. Sin embargo, como se subraya en el informe, la agricultura y la actividad forestal pueden ser fundamentales para hacer frente al cambio climático. Más adelante, el informe examina la forma en que las intervenciones del FIDA han apoyado la adaptación al cambio climático y su mitigación, centrando principalmente la atención en la gestión del medio ambiente y los recursos naturales. En el informe se evalúan soluciones tecnológicas en los ámbitos de la actividad agroforestal, la gestión comunitaria de los recursos naturales, el aprovechamiento de los recursos hídricos y el riego, la gestión de las costas y la pesca, así como la tenencia de tierras. Se señalan ejemplos de intervenciones del FIDA cuya escala se ha ampliado y se concluye que las donaciones del Fondo para la adaptación al cambio climático tienen un gran potencial desde el punto de vista de la ampliación de escala.

Entre los ejemplos de ampliación de escala por el FIDA que han dado buenos resultados en la esfera de la gestión del medio ambiente y los recursos naturales cabe mencionar la reforestación encaminada a desarrollar prácticas de uso de la tierra sostenibles a largo plazo en zonas áridas o semiáridas, a mejorar los medios de vida de los agricultores pobres y al secuestro de carbono. Es particularmente destacable la iniciativa de reverdecimiento en el Sahel y en otras tierras secas de África. Esta actividad implica el desarrollo forestal en las explotaciones agrícolas y fuera de ellas y se ha llevado a cabo con éxito en algunos países del Sahel, especialmente en el Níger, donde el reverdecimiento ha regenerado alrededor de 5 millones de hectáreas con importantes beneficios económicos y sociales para los agricultores pobres (FIDA, 2010a). Esta experiencia puede atribuirse en parte a la participación a largo plazo del Fondo en programas de conservación del suelo y el agua en África durante los decenios de 1980 y 1990, especialmente en

relación con sus inversiones en técnicas de aprovechamiento del agua que pudieran ser reproducidas.

Otros ejemplos de ampliación de escala son: la donación de asistencia técnica al Centro Mundial de Agrosilvicultura (ICRAF) para la Diversificación de los sistemas de cultivos de los pequeños agricultores en el África occidental y central mediante el cultivo de árboles indígenas, que, entre otros resultados, ha supuesto una reducción gradual de la práctica de la agricultura de corta y quema en esas zonas tropicales húmedas; una donación para el Centro Africano del Arroz, que hace posible ampliar métodos exitosos de selección participativa de variedades y un enfoque de sistema comunitario de semillas, con especial atención a los proyectos de préstamo del FIDA, así como la aportación de unos 23 000 biodigestores para la producción de biogás a alrededor de 30 000 hogares pobres de Guanxi Occidental (China).¹⁸

Un último ejemplo del potencial de ampliación de escala en la esfera de la gestión del medio ambiente y los recursos naturales, así como del creciente interés del FIDA en este tema, es un estudio reciente de la experiencia de los seguros vinculados con índices meteorológicos en todo el mundo para ayudar a proteger a los agricultores frente a los riesgos de la meteorología para la producción agrícola. La publicación titulada “The Potential for Scale and Sustainability in Weather Index Insurance for Agriculture and Rural Livelihoods” (Potencial de ampliación y sostenibilidad en los seguros vinculados con índices meteorológicos para la agricultura y los medios de vida rurales) (FIDA, 2010b) se centra específicamente en las posibilidades de diseñar intervenciones ampliadas y sostenibles y constituye un excelente ejemplo del enfoque que debería explorar el Fondo en otras áreas temáticas para extraer enseñanzas de la experiencia (de la suya propia y de la de otros) para ampliar la escala y sostener intervenciones que hayan dado buenos resultados.

Pese a estos ejemplos de la prestación de una atención eficaz a la ampliación de escala en algunos casos, parece que la ampliación no ha sido uno de los elementos

centrales en las actividades del FIDA relacionadas con la gestión del medio ambiente y los recursos naturales. Sin embargo, la experiencia que se ha vivido hasta la fecha será útil para analizar la forma de incorporar la ampliación en la futura estrategia del Fondo en este ámbito, especialmente su insistencia en una utilización más eficaz de la recogida, intercambio y uso de datos en los procesos de planificación, sus referencias a los instrumentos cartográficos y de evaluación que puedan contribuir a definir la escala pertinente de la intervención, su atención al contexto normativo e institucional y el hincapié que hace en la necesidad de incorporar más eficazmente aspectos del cambio climático en las intervenciones tradicionales del FIDA en la esfera de la gestión del medio ambiente y los recursos naturales.

Ampliación de escala con cadenas de valor

Las cadenas de valor ofrecen una forma “vertical” de ampliación de escala, al centrarse no solo en el agricultor pobre, sino en la vía del productor al consumidor. Naturalmente, los proyectos con componentes pensados para ayudar a desarrollar una cadena de valor eficaz no suponen en todos los casos que se amplíe el número de beneficiarios de forma significativa, pues el proyecto puede circunscribirse a un número limitado de participantes o puede haber limitaciones relacionadas con la oferta o la demanda que hagan imposible ampliar horizontalmente la escala de la cadena de valor, es decir, extenderla para que abarque a un número cada vez mayor de beneficiarios.

El interés explícito del Fondo en las cadenas de valor es reciente. Apenas se mencionan en el *Marco Estratégico del FIDA (2007-2010)* (FIDA, 2007), aunque en él se dedica bastante atención al acceso a los mercados, componente esencial del enfoque de la cadena de valor. En 2010 las cadenas de valor ocupaban un lugar central en el pensamiento del Fondo, como se refleja en diferentes discursos pronunciados recientemente por el Presidente del FIDA, en un discurso del Presidente Adjunto del Fondo así como en otros pronunciamientos

públicos.¹⁹ Además, varios proyectos centrados específicamente en las cadenas de valor se encuentran actualmente en proceso de ejecución o de preparación. De hecho, según el discurso pronunciado por el Presidente del FIDA, el señor Nwanze, en Nigeria el 10 de marzo de 2010, en términos de valor, la aprobación total de proyectos del Fondo en los que las cadenas de valor eran ya sea componentes como instrumentos principales para la reducción de la pobreza aumentaron del 1,8% en 2005 al 50% el año pasado.²⁰

En este momento el FIDA está ultimando un estudio temático sobre el desarrollo de cadenas de valor como forma de asistencia a los pobres de las zonas rurales. Partiendo de varios estudios monográficos, describe de forma exhaustiva el concepto de cadena de valor, examina algunas de las experiencias habidas hasta la fecha, analiza el potencial y las limitaciones del enfoque de la cadena de valor y extrae conclusiones para la participación operativa del FIDA en el desarrollo de cadenas de valor. Aunque el estudio no se centra específicamente en las oportunidades y los retos de ampliar las cadenas de valor, algunas de las conclusiones resultan pertinentes aquí. En primer lugar, el estudio identifica tres factores clave para el desarrollo satisfactorio de cadenas de valor favorables a los pobres: a) la consecución de precios al productor más elevados; b) la creación de organizaciones de agricultores sólidas e incluyentes, y c) la posibilidad de llegar a las mujeres y a las personas pobres de las zonas rurales. En segundo lugar, el estudio subraya el importante papel de un entorno favorable (desde el punto de vista de las políticas, la reglamentación y, en general, el clima de inversión) y de forjar asociaciones eficaces entre los sectores público y privado. En tercer lugar, para desarrollar con éxito cadenas de valor favorables a los pobres, es esencial establecer mecanismos apropiados de financiación. Los tres factores serán importantes si el FIDA desea ampliar la escala de sus intervenciones relacionadas con las cadenas de valor para llegar a un mayor número de beneficiarios pobres de las zonas rurales.

El FIDA puede ofrecer varios ejemplos interesantes de programas relacionados con cadenas de valor que han ampliado su escala satisfactoriamente, algunos de los cuales se remontan a 20 ó 30 años atrás. Uno de ellos es la participación en el apoyo a un enfoque de gran alcance de desarrollo de la mandioca en África.²¹ Otro ejemplo, aunque más limitado, de un programa relacionado con cadenas de valor que ha dado buenos resultados es el caso de PhytoTrade Africa, una compañía de carácter asociativo que, con el apoyo del FIDA, ha tratado de desarrollar una industria sostenible de productos naturales en África Meridional que será beneficiosa tanto para la población como para la biodiversidad (FIDA, 2009a, pág. 42). Comportó la creación de nuevas cadenas de valor para productos arbóreos en las zonas áridas, tales como bebidas, aceites cosméticos y productos para el cuidado de la salud en ocho países de África Oriental y Meridional (ibíd.). Un tercer ejemplo en el que el FIDA se ocupó de la ampliación de escala del enfoque de la cadena de valor implicó una evaluación temática de la agricultura orgánica y la reducción de la pobreza en Asia, que, en efecto, adoptó el enfoque de la cadena de valor para la cuestión de cómo desarrollar la agricultura orgánica en Asia (IOE, 2005).

Sin embargo, según las evaluaciones recientes, la eficacia de las intervenciones del Fondo relativas a las cadenas de valor sigue siendo objeto de preocupación. En el informe anual sobre los resultados y el impacto de las actividades del FIDA (ARRI) de 2009 se afirma que el Fondo ha incorporado en sus programas más elementos relacionados con las cadenas de valor, pero también se señala que “los obstáculos que impiden ampliar el acceso a los mercados son enormes y no tienen fácil solución” (IOE, 2009d, pág. 10). También en el examen de la cartera de proyectos de 2009 se dice que el FIDA prestó mayor atención a distintos aspectos de la cadena de valor de los programas a los que presta apoyo, pero que la cuestión del acceso a los mercados sigue siendo una de las que presenta mayores deficiencias en cuanto a la eficacia del FIDA (FIDA, 2009c, pág. 14). En las evaluaciones del programa en el país de la India y

Nigeria también se señala que es necesario mejorar la participación del FIDA en el apoyo a las cadenas de valor (IOE, 2009 A, B).

En resumen, el enfoque de la cadena de valor ofrece muy buenas perspectivas para establecer un método de ampliación de escala. Además, en el Fondo existen casos en que se han obtenido buenos resultados en la ampliación eficaz de programas relacionados con las cadenas de valor y últimamente el Fondo ha intensificado notablemente la atención que presta a esta cuestión. No obstante, la eficacia de su participación en esta esfera está todavía plenamente por probar. Se ha de evaluar de forma sistemática la forma en que el FIDA puede utilizar mejor el enfoque de la cadena de valor para adoptar un enfoque eficaz en la ampliación de escala con miras al desarrollo de los medios de vida rurales.

Evaluación a nivel institucional de la innovación y la ampliación de escala en los programas del FIDA

En abril de 2010 la IOE presentó al Comité de Evaluación de la Junta Ejecutiva del Fondo los resultados de la evaluación externa independiente, la primera evaluación importante de la innovación y la ampliación en el FIDA.²² La evaluación se centra principalmente en la innovación, pero también analiza el enfoque operacional del Fondo en relación con la ampliación de escala.

La evaluación se basa en numerosos elementos de información, entre los cuales cabe señalar la evaluación de las directrices estratégicas del FIDA, de los resultados de la evaluación de la cartera de proyectos completados, del enfoque adoptado en las recientes estrategias en los países y en los proyectos en curso, y de los resultados de una encuesta del personal operacional del Fondo.

En la evaluación se establece la conclusión de que en los documentos estratégicos del FIDA se insiste desde hace cierto tiempo en la importancia de la ampliación de escala y se citan casos concretos de ampliación realizada con éxito en los programas en los países. Sin embargo,

también se concluye que, en términos generales, la ampliación no se ha incorporado eficazmente en los programas en los países. “Existen algunos ejemplos de éxito en la ampliación de la escala, pero los recursos asignados son insuficientes y las competencias del personal no son adecuadas para ese propósito. La ampliación de la escala ha tenido lugar en general de forma poco estructurada y no sistemática, en gran parte gracias a iniciativas individuales.”²³ La evaluación concluye que el FIDA tiene que “considerar la ampliación de escala fundamental para su misión institucional.”²⁴

Conclusiones

En esta sección cabe extraer cuatro conclusiones fundamentales:

- En el FIDA hay buenos ejemplos de ampliación de escala en sus programas en los países y en sus programas temáticos.
- Las experiencias satisfactorias del FIDA en materia de ampliación de escala pueden ofrecer ideas y enseñanzas útiles sobre la forma de diseñar métodos adecuados de ampliación y deberían ser evaluadas sistemáticamente en el marco de la futura iniciativa de ampliación de la gestión de los conocimientos.
- Sin embargo, en términos generales, la ampliación de escala no ha sido objeto de una atención sistemática en los programas en los países y en los programas temáticos del FIDA.
- Sería positivo para el FIDA adoptar un enfoque más sistemático de la ampliación de escala. En las secciones restantes del presente examen se considera la forma de hacer esto desde diferentes perspectivas.

LA AMPLIACIÓN DE ESCALA EN LA GESTIÓN OPERACIONAL DEL FIDA

Examinamos a continuación los instrumentos institucionales con los que el FIDA gestiona sus actividades operacionales. El objetivo es evaluar cuál es

su utilidad para el Fondo en la ampliación de sus operaciones que han dado buenos resultados. Este es el punto neurálgico del examen de la ampliación de escala, pues nuestra finalidad principal es arrojar luz sobre lo que, por lo general, es una “caja negra” de los enfoques y procedimientos internos de gestión en las organizaciones donantes. Como en el capítulo anterior, nuestra evaluación se basa en el examen de documentación pertinente y en entrevistas a directores y miembros del personal del Fondo. Muchos de los documentos en los que nos basamos son de dominio público y pueden consultarse en el sitio web del FIDA (www.ifad.org). Esta transparencia es de gran utilidad porque hace posible el examen externo y la rendición de cuentas.

En esta sección examinamos en primer lugar cómo se trata la ampliación de escala en la estrategia operacional y en los documentos de políticas del FIDA.

Seguidamente, consideramos el enfoque del Fondo en su programación en los países, la gestión de los proyectos, el examen de la cartera de proyectos, la mejora de la calidad y el seguimiento de los proyectos. Concluimos estableciendo algunas conclusiones.

La ampliación de escala en la estrategia operacional y los documentos de políticas del FIDA

En los últimos años el FIDA ha preparado muchos documentos de estrategia y de políticas. Un intenso programa de evaluación de la IOE ofrece retroinformación y extrae enseñanzas para la Junta Ejecutiva y para la dirección sobre la aplicación de sus estrategias y políticas. Hemos examinado los 24 documentos de orientación y evaluaciones más destacados para determinar cómo se aborda la ampliación de escala.

Desde 2002 la atención a la ampliación de escala ha aumentado y se ha articulado mejor, especialmente en los documentos de estrategia y de evaluación. De todos modos, en ninguno de esos documentos se aborda detalladamente la ampliación como objetivo estratégico

independiente y se analiza el proceso de ampliación. La ampliación de escala se considera conjuntamente con la innovación y el aprendizaje, configurándose la tríada innovación-aprendizaje-ampliación de escala. Por lo general, en los documentos de estrategia y de políticas la innovación es objeto de una atención mucho más detallada e intensa que la ampliación.

En los documentos de políticas y las directrices operacionales del FIDA hay muy pocas referencias y escasa orientación sobre la ampliación de escala. Esto es de lamentar, porque constituyen un nexo esencial entre la estrategia y la práctica operacional. Habida cuenta de que las directrices y los exámenes de los COSOP también se ocupan de manera limitada del programa de ampliación de escala (véase la siguiente sección), cabe concluir que actualmente los documentos básicos de orientación operacional apenas dan al personal del FIDA directrices sobre la manera de aplicar la estrategia general de la institución relativa a la ampliación.

Los documentos de evaluación (incluidos los exámenes de la cartera de proyectos) suelen centrarse más explícitamente que las declaraciones y directrices de políticas en la ampliación de escala, pero las calificaciones de los resultados para las evaluaciones son las mismas para la innovación y la ampliación. El manual de evaluación no da orientación para evaluar pasos concretos en el proceso de ampliación de escala. En la evaluación de la innovación y la ampliación de escala se señala que en el futuro estos dos procesos deberían ser calificados por separado en las evaluaciones y se propugna que se elaboren directrices para el proceso de ampliación (IOE, 2010).

Estrategias de los programas en los países: los COSOP

Los COSOP del FIDA son marcos para elegir opciones estratégicas sobre las operaciones del Fondo en un país, identificando oportunidades para la financiación del Fondo, así como para facilitar la gestión orientada a los resultados.²⁵ Los COSOP son documentos en los que el FIDA reflexiona sobre los distintos instrumentos que

puede utilizar para dar apoyo a un programa en el país: proyectos de inversión, diálogo a escala nacional, intercambio de conocimientos, iniciativas de reforma normativa y asociaciones con otros agentes. En principio, los COSOP son los documentos principales en los que el Fondo consideraría los métodos de ampliación de escala y la forma en que pueden utilizarse esos instrumentos para apoyar el programa de ampliación. Por consiguiente, en esta sección se examina con cierto detenimiento el enfoque de los COSOP.

El documento del COSOP

En unas directrices aprobadas por la Junta Ejecutiva el 13 de septiembre de 2006 (como documento inacabado susceptible de ser mejorado en función de la experiencia) se definen el formato y los procesos actuales para el COSOP basado en los resultados (FIDA 2006a). Desde que se aprobaron estas directrices, es decir, entre abril de 2007 y septiembre de 2010, se prepararon y sometieron al examen de la Junta Ejecutiva del FIDA 37 COSOP basados en los resultados.

En comparación con directrices anteriores, una innovación trascendental en las directrices de 2006 es la importancia concedida a los resultados y, en consecuencia, a la matriz de gestión de los resultados. Otro de los objetivos de esas directrices consistía en acentuar la función de los COSOP de instrumentos de gestión, aprendizaje y rendición de cuentas. También se tenía el propósito de conceder más atención al entorno nacional de políticas y a las actuaciones de otros donantes, elementos potenciales de un enfoque de ampliación de escala, aunque no se introdujeron como tales.

Por lo demás, los COSOP son actualmente el instrumento interno de aprobación de los nuevos proyectos. Un apéndice obligatorio contiene una cartera de proyectos, que facilita información detallada sobre los proyectos que se ejecutarán durante el período de vigencia del COSOP. Los proyectos incluidos en la cartera de proyectos que están anexos al COSOP no se someten a un proceso

separado de examen a cargo del Comité de Estrategia Operacional y Orientación en materia de Políticas (OSC).

El proceso del COSOP

Las directrices relativas a los COSOP definen el proceso de preparación, los exámenes anuales y las evaluaciones de los COSOP, con ocho pasos para la formulación del COSOP y seis para su ejecución. También se han elaborado directrices específicas para el proceso de examen de la calidad del COSOP (FIDA, 2008).

Al parecer, existen divergencias importantes entre las regiones y los GPP por lo que respecta a la importancia que atribuyen a los COSOP. En algunos COSOP, los GPP y los directores regionales no dedican mucho tiempo ni recursos. En otros, se invierten mucho más tiempo y recursos. En las directrices sobre los COSOP, los costos de preparación se estiman en alrededor de USD 45 000 (FIDA 2006a, apéndice XII, pág. 60). Algunos GPP sostienen que solamente han gastado USD 20 000, mientras que otros han invertido más fondos que los calculados en las directrices de 2006.

Se espera que los equipos de gestión de los programas en los países jueguen un papel fundamental en la preparación y seguimiento de los COSOP. También en este caso, las prácticas son muy diferentes según los países. Algunos GPP se atienen a los procesos prescritos para configurar los equipos en los países y tratan de conseguir la participación de las contrapartes y los interesados directos del país. Aplican estos procesos no solo para la preparación del COSOP, sino como plataforma para alcanzar más tarde un consenso sobre las diferentes operaciones del FIDA. Un ejemplo en este sentido es el complejo proceso que se siguió para preparar el COSOP de Viet Nam. Otros GPP raramente se interesan en la participación del equipo de gestión del programa en el país.

La función del COSOP

De nuestras entrevistas y de los exámenes de los documentos se desprende que los COSOP juegan hoy en día un papel limitado en la gestión del programa en el

país. La mayor parte de los GPP y de los gerentes nacionales dan prioridad a la preparación y ejecución de proyectos. El hecho de que en la mayoría de los países el COSOP no sea un instrumento central resulta patente durante el proceso de examen de la garantía de la calidad de los proyectos. En los proyectos examinados se observan a menudo divergencias entre el COSOP y el proyecto. Como no existen mecanismos para vincular el examen del proyecto con el COSOP, ni siquiera el examen de la mejora de la calidad del proyecto, esas divergencias suelen pasar desapercibidas.

Pero es probable que cambie la función marginal del COSOP. El FIDA ha seguido los criterios de otras IFI y ahora somete proyectos hasta de una determinada envergadura a la aprobación de la Junta con arreglo a procedimientos simplificados. Así, los miembros de la Junta no analizan cada uno de los proyectos, sino que centran su atención en los COSOP, que deben ser el marco conceptual en el que se diseñen los proyectos. Con este cambio, el COSOP podría llegar a ser un instrumento del programa en el país más importante que en la actualidad. Sin embargo, teniendo en cuenta el número reducido de proyectos y la concentración sectorial de los proyectos del FIDA en los diferentes países, resulta más difícil asegurar que los COSOP lleguen a ocupar la posición central que tienen, por ejemplo, las estrategias de asistencia a los países en el Banco Mundial. Asimismo, el hecho de que, aparentemente, los COSOP no tengan relevancia en la asignación de los recursos, tanto por lo que se refiere a las asignaciones de préstamos (que se rigen por el sistema de asignación de recursos basado en los resultados [PBAS], véase más adelante) como a los presupuestos administrativos, debilita su función de instrumento de planificación y programación operacional.

La ampliación de escala en los COSOP

Como se ha indicado, en las directrices relativas a los COSOP no se aborda la ampliación de escala sino de forma muy limitada.

No hay orientaciones sobre la definición de ampliación de escala ni sobre la manera de presentar el objetivo, los métodos y los procesos de la ampliación.

Consecuentemente, mientras que la mayor parte de los COSOP se ocupan explícitamente de la innovación, en la inmensa mayoría de ellos nada, o muy poco, se dice sobre la ampliación de escala, incluso en los países en los que, de hecho, hay programas del FIDA que han sido ampliados.²⁶ Cuando se hace referencia a la ampliación de escala, se menciona solamente como complemento de la innovación. Casi siempre, la ampliación se describe como el “traspaso” de la innovación a otro asociado o al gobierno. A tal efecto, se indica frecuentemente en el COSOP que durante el traspaso tendrá lugar un diálogo con otros asociados y con el gobierno. Solamente en casos excepcionales se vincula la gestión de los conocimientos con la ampliación de escala. Por lo general, las intervenciones del FIDA se presentan como operaciones autónomas, sin relación entre sí, y se hace un esfuerzo importante para demostrar que cada una de esas intervenciones contiene componentes innovadores. Ni siquiera en los COSOP en los que se aborda específicamente la ampliación se establecen métodos de ampliación de escala.

El COSOP del Perú es excepcional en el sentido de que establece una estrategia que propugna de forma explícita y destacada la reproducción de innovaciones en la Sierra Sur, donde se probaron inicialmente, así como la transferencia de la experiencia a otras partes del país y la sustitución de intervenciones basadas en proyectos por enfoques programáticos. Se presenta la evaluación, adquisición y difusión de conocimientos como parte de la estrategia de ampliación de escala. La integración de los procesos y prácticas que han dado buenos resultados (como los concursos) y la cooperación entre asociados nacionales e internacionales son temas a los que se concede la máxima atención.

En la cultura operacional del FIDA ha predominado, en su programación en los países, un enfoque basado en proyectos. Esto significa que los procesos operacionales del Fondo se centran en el proyecto, su iniciación,

preparación, ejecución y terminación. Para que el FIDA pueda hacer realidad su objetivo estratégico de ampliar sus intervenciones exitosas, tendrá que sustituir el enfoque basado en proyectos por un enfoque programático y en los COSOP se tendrán que plantear con mucha mayor ambición que ahora objetivos, enfoques y procesos de apoyo de la ampliación de escala, como en el caso del Perú. Es de la mayor importancia reconocer, establecer y gestionar el método de ampliación con sus diferentes dimensiones y componentes. Es también en los COSOP donde se deben articular con claridad los vínculos entre innovación, aprendizaje y ampliación de escala y donde se pueden abordar con transparencia las posibles tensiones que puedan plantearse entre esos objetivos operacionales. Este proceso de articulación contribuirá a forjar y llevar a la práctica una visión para los programas en los países del FIDA. Contribuirá también a movilizar en los países el apoyo del gobierno y de otras partes interesadas a ese proceso.

Dos factores ayudarán a convertir el COSOP en un instrumento eficaz para la ampliación:

- Se ha de articular un nexo claro entre la ampliación de escala y la matriz de resultados del COSOP: los COSOP se configuran ahora en torno a una matriz de gestión de los resultados. En el futuro, los objetivos de ampliación tendrán que estar conectados con los objetivos e indicadores de los resultados establecidos en la matriz. Por ejemplo, si en la matriz de resultados se incluyen determinados objetivos en materia de reducción de la pobreza rural, producción agrícola o conservación de los recursos naturales, habrá que determinar métodos de ampliación para demostrar cómo se pueden conseguir los objetivos. En el diseño de los proyectos concretos será necesario demostrar que contribuirán a la consecución de los objetivos que se hayan fijado en la matriz de resultados del COSOP como parte de un método de ampliación de escala específico.

- Para que los COSOP lleguen a ser documentos estratégicos para la ampliación, los procesos de examen tienen que centrarse en cuestiones estratégicas, tales como las siguientes:
 - ¿qué pretende el FIDA conseguir mediante este programa en el país y en qué escala?;
 - ¿existe en el programa la combinación correcta de innovación y ampliación de escala?;
 - ¿qué tipo de ampliación de escala está previsto conseguir, quién se encargará de ello y de qué manera?;
 - ¿cómo dará apoyo el FIDA a la ampliación?;
 - ¿prevé el COSOP los instrumentos adecuados para que tal cosa ocurra?;
 - ¿cómo contribuirán los nuevos proyectos que se aprueben en el marco del COSOP a los objetivos e indicadores de los resultados establecidos en la matriz de gestión de los resultados?, y
 - ¿a través de qué método y en qué plazo es posible conseguir eso?

Ciclo de los proyectos del FIDA: diseño y ejecución de proyectos

Como en el caso de otras instituciones que se ocupan del desarrollo, los procesos operacionales del FIDA están alineados con el ciclo de los proyectos. Dicho ciclo consta de los siguientes procesos: i) aprobación del concepto; ii) fase de diseño; iii) evaluación *ex ante*; iv) negociaciones y presentación a la Junta Ejecutiva; v) ejecución, y vi) terminación. También en este caso hay que plantearse cómo se considera la ampliación de escala en las diferentes fases del ciclo de los proyectos.

Fase de diseño de los proyectos

Los proyectos entran en la fase de diseño a través de una nota conceptual aprobada por el OSC o mediante la aprobación de un COSOP basado en los resultados, que presenta en su anexo versiones reducidas de las notas conceptuales de proyectos aplicables. Con la aprobación del COSOP basado en los resultados se aprueban también los proyectos que se presentan en sus anexos para que sea posible proceder a la fase de diseño. La primera misión en el ciclo del proyecto es la denominada “misión de formulación”, que sirve de base para preparar un “informe de formulación”. El informe de los documentos del proyecto continúa en la fase de formulación hasta que se lleva a cabo un examen de mejora de la calidad y una misión de evaluación *ex ante*. La fase de diseño del proyecto concluye con esta misión y el informe de formulación se transforma en el “informe de diseño del proyecto”. Después de la misión de evaluación *ex ante* se realiza un examen de garantía de la calidad, a reservas de la cual se autoriza a proceder a las negociaciones en los proyectos y a la posterior aprobación de estos por la Junta Ejecutiva. En tanto que los informes de los proyectos del FIDA tienen denominaciones diferentes en las diferentes fases, los esbozos de informe no se modifican (véase más adelante). Hay, por tanto, un formato de informe que es válido para la formulación, el diseño y la evaluación *ex ante*. Los documentos de orientación relativos a este formato de informe tienen, pues, especial importancia para la cuestión de si se aborda, y en qué forma, la ampliación de escala en la fase de diseño del proyecto.

Seis principios de actuación orientan el diseño de los proyectos del FIDA. Estos principios se enuncian en el *Marco Estratégico del FIDA (2007-2010)* (FIDA, 2007c). (Véase el recuadro 4.) El cuarto principio contiene una referencia a la ampliación de escala.

Son de importancia capital para el diseño de los proyectos los seis factores clave de éxito (FCE), que se enumeran en el recuadro 5. Estos factores, y las cuestiones concretas que tienen que abordar los documentos de los proyectos en el marco de cada uno de ellos, cumplen un papel fundamental en la orientación de la fase de diseño de los proyectos del FIDA. Inicialmente,

la ampliación de escala no formaba parte de los FCE. El FCE 6 hacía referencia a la innovación, aprendizaje y gestión de los conocimientos, pero no a la ampliación de escala. Sin embargo, se ha revisado recientemente el FCE 6 para añadir la ampliación de escala (como se muestra en el recuadro 5). Esto resulta alentador. Sin embargo, también es necesario revisar las directrices para el diseño de los proyectos y las preguntas de orientación relativas a los FCE para abordar los requisitos de la ampliación de escala (exigencias de orden institucional, cuestiones relativas a la sostenibilidad, SyE, focalización, disposiciones para la ejecución y mejores prácticas). Es necesario formular preguntas de orientación planteando las cuestiones pertinentes para la ampliación de escala y ofrecer ejemplos de las mejores prácticas.

Recuadro 4. Los seis principios de actuación del FIDA

- Selectividad y orientación de las operaciones
- Focalización en los pobres y los desfavorecidos
- Empoderamiento de la población rural pobre
- Innovación, aprendizaje y ampliación de escala
- Asociaciones eficaces con las partes interesadas nacionales e internacionales
- Sostenibilidad del desarrollo

Fuente: FIDA (2007c).

Recuadro 5. Los seis factores clave de éxito del FIDA

FCE1. Pertinencia para los países, compromiso y asociaciones

FCE2. Pobreza, capital social y focalización

FCE3. Mejores prácticas y enseñanzas extraídas en el contexto del Marco Estratégico del FIDA

FCE4. Aspectos institucionales: identificación y capacidades, organismos de ejecución y asociados

FCE5. Riesgos y mitigación: complemento de un diseño eficaz

FCE6. Innovación, aprendizaje/ampliación de escala y gestión de los conocimientos

Fuente: FIDA (2007c).

Muy relacionada con lo anterior es la importante función que desempeñan en los procesos y actividades del FIDA el equipo de gestión del programa en el país y las partes interesadas. En el Fondo se da gran importancia a la participación activa en el diseño del proyecto de todo ese equipo y de los colectivos interesados. Es un principio básico para el Fondo escuchar las opiniones de los agentes nacionales y locales y asignarles funciones clave en todas las actividades que se llevan a cabo durante el ciclo del proyecto. Para la fase de diseño del proyecto, el taller de puesta en marcha, que tiene lugar en el país antes de que comience la labor de diseño, es un acontecimiento ya consagrado que marca el comienzo de prácticamente todos los proyectos del FIDA (FIDA, 2006b). Si el Fondo quiere contribuir a establecer métodos de ampliación de escala, habrá que plantear durante la celebración de ese taller con las partes interesadas las cuestiones importantes que configuran ese método. Habida cuenta de que los participantes en esos talleres son en su mayor parte del país en el que se va a ejecutar el proyecto, será importante plantear cuestiones relativas a la ampliación para concienciar y sensibilizar al país sobre las cuestiones que es necesario abordar.

A diferencia de lo que ocurre en otras IFI (como el Banco Mundial, el Banco Europeo de Inversiones o el Banco Europeo de Reconstrucción y Fomento), cuando se aprueban los proyectos en el FIDA solo se han diseñado sus líneas generales. La labor detallada de diseño se hace en gran medida durante el proceso de ejecución a través de los programas de trabajo anuales. Este diseño poco definido del préstamo y el importante papel que juegan los programas de trabajo anuales tienen gran relevancia para la ampliación de escala. Como en la fase de diseño de los proyectos del FIDA solo se define el proyecto en

términos muy generales, el método de ampliación de escala se diseña también principalmente durante la fase de ejecución con la orientación del manual de operaciones. Durante la ejecución se llevan a cabo numerosos ajustes. En consecuencia, el marco conceptual de la ampliación de escala tiene que estar integrado en la cultura del FIDA y es necesario sensibilizar sobre los requisitos de la ampliación de escala a los equipos de gestión en los países y en talleres destinados a los interesados directos. Es muy importante también establecer en los proyectos un sistema sólido de SyE con el fin de que indique si se están cumpliendo los objetivos y para recoger la información necesaria que permita configurar un proceso de ampliación de escala eficaz.

Ejecución y supervisión de los proyectos

Desde 2007 el FIDA tiene a su cargo la supervisión directa con arreglo a las directrices establecidas en el documento de políticas sobre la supervisión y apoyo a la ejecución. Con anterioridad, los proyectos del FIDA se supervisaban a través de instituciones delegadas, como el Banco Mundial o la Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas (UNOPS). La supervisión directa permite trabajar sobre el método de ampliación de escala. Ahora, el mismo equipo del programa en el país puede abordar la ampliación durante las fases de diseño, ejecución y terminación de los proyectos.

El FIDA ha preparado directrices operacionales muy detalladas sobre la supervisión. Las directrices ofrecen orientación sobre la forma de abordar la innovación y la gestión de los conocimientos, pero no sobre la ampliación de escala. En el futuro deberían revisarse estas directrices para incluir de forma explícita la ampliación.

Terminación de los proyectos

Las actividades asociadas con la terminación de los proyectos figuran en las directrices para la terminación del proyecto, incluida la preparación de un informe de terminación del proyecto. La premisa básica de estas directrices es que el proyecto es un conjunto definido de actividades, realizadas a lo largo de un período concreto

y limitado de tiempo, que por su naturaleza llegan a su terminación. Las directrices establecen las evaluaciones que es necesario hacer para “completar” el ciclo del proyecto. Las cuestiones que se plantean en las directrices, si las actividades del proyecto son sostenibles y qué se puede hacer para que sean sostenibles, se abordan pero no ocupan un lugar preferente. Las directrices mencionan la necesidad de una “estrategia de salida” al determinar los acuerdos que es preciso alcanzar sobre las responsabilidades posteriores al proyecto para garantizar la sostenibilidad. También se refieren de pasada a la reproducción y ampliación, pero no como elementos básicos del proceso de terminación.

Si bien es cierto que las directrices para la terminación de los proyectos y los informes de terminación de los proyectos deben ocuparse específicamente de la ampliación de escala, el proceso de terminación en un ciclo del proyecto no debería ser la única fase, ni la más importante, del ciclo del proyecto en la que deben abordarse las cuestiones relacionadas con la ampliación. Es en las fases de diseño y ejecución en las que hay que determinar y poner en práctica los métodos de ampliación y la trayectoria de la etapa posterior al proyecto. Si esto no se hace en estas fases más tempranas, no será posible que la fase de terminación pueda suponer una contribución sustancial.

Procesos de examen de la calidad en el FIDA

El FIDA lleva a cabo dos procesos de examen de la calidad antes de la aprobación del proyecto. El examen de la mejora de la calidad lleva el proyecto de la fase de diseño a la de evaluación *ex ante*. El examen de la garantía de la calidad comporta la aprobación para proceder a las negociaciones y a la presentación del proyecto a la Junta Ejecutiva. Estos dos procesos se ocupan estrictamente del proyecto y de si podrá conseguir sus objetivos. Aunque se abordan las cuestiones relacionadas con la sostenibilidad, la ampliación de escala cumple, en el mejor de los casos, un papel secundario.

El proceso de mejora de la calidad es complejo y basado estrictamente en los ámbitos de los FCE y las numerosas preguntas que se formulan en ellos. Cuando los GPP adoptan e incorporan las recomendaciones del examen de mejora de la calidad, dicho examen puede constituir una contribución importante a la calidad del diseño, dado que tiene lugar en una fase relativamente temprana de la preparación del proyecto y es una oportunidad para el intercambio de conocimientos y para una orientación oportuna en materia de gestión. La ampliación de escala se menciona (ahora) en el FCE6 y entre las preguntas que se plantean en el ámbito de este hay una que se refiere a la ampliación de escala: ¿se ha examinado con el gobierno o con otros donantes la ampliación de escala? Una calificación favorable en esta pregunta no significa que el proyecto sea, o vaya a ser, objeto de ampliación ni implica que el diseño del proyecto sea adecuado para ser ampliado. Lo que refleja la pregunta, en cambio, es un concepto muy limitado de la ampliación, como una simple “actividad de traspaso” de un proyecto a otros donantes o al gobierno. Sería más pertinente preguntarse si el proyecto forma parte de un método más amplio de ampliación de escala, si su diseño es apropiado para la ampliación del proyecto en el futuro y si el proyecto supone una ampliación adecuada de intervenciones anteriores en el país.

El examen de la garantía de la calidad es un último examen dirigido por el personal directivo superior que determina si el proyecto alcanza unos niveles mínimos aceptables de calidad. En esta última fase, rediseñar los aspectos esenciales del proyecto es costoso desde el punto de vista institucional y solamente se pide en casos excepcionales. Sin embargo, en el examen de la garantía de la calidad se pueden plantear distintas cuestiones sobre las características del diseño que pueden poner en peligro la calidad de un proyecto y reflejar esas preocupaciones en las calificaciones que se dan en esta fase. Hasta la fecha, el examen de la garantía de la calidad se ha llevado a cabo con una gran participación del personal directivo superior, que ha enviado importantes señales al personal

y ha reforzado la concienciación sobre las prioridades en materia de gestión respecto de los requisitos del diseño.

En el marco del proceso de garantía de la calidad, como en el examen de la mejora de la calidad, los examinadores tienen que calificar una pregunta referida a la ampliación de escala, en el marco de la categoría más general relativa a innovación, aprendizaje y ampliación de escala. Como en el caso de la mejora de la calidad, esta pregunta se refiere únicamente a si se han examinado con el gobierno o con los asociados externos para el desarrollo las posibilidades de ampliación de escala en el futuro.

Uno de los instrumentos importantes en los que se sustentan los exámenes de la mejora y la garantía de la calidad es el marco de medición de resultados del FIDA. Por desgracia, en este marco se atribuye una calificación combinada a la innovación, aprendizaje y ampliación de escala. Aunque están interrelacionadas, cada una de esas tres dimensiones tiene aspectos relativos a las cuestiones sustantivas y el proceso diferentes que definen su calidad y, según la naturaleza del proyecto y de dónde se sitúa en el método de ampliación de escala, diferentes aspectos de calidad revisten más o menos importancia. La calificación conjunta para la innovación, aprendizaje y ampliación de escala puede dar lugar a resultados engañosos. Las calificaciones muy favorables que se dan por estos conceptos (el 83% los proyectos se califican favorablemente con este criterio combinado en el proceso de garantía de la calidad) no indican, pues, un trato adecuado de la ampliación de escala en el diseño de los proyectos.²⁷ Una calificación por separado sería un paso importante para mejorar la focalización de los procesos de mejora y garantía de la calidad en el FIDA en cuanto a la ampliación de escala, junto con la innovación y el aprendizaje.

Examen de la cartera de proyectos

La dirección del FIDA realiza exámenes anuales detallados de la cartera de proyectos para evaluar la salud de los proyectos en curso de ejecución. Se preparan directrices que contienen instrucciones sobre la forma en

que las divisiones regionales deben llevar a cabo estos exámenes.

En comparación con otras instrucciones operacionales, las directrices para el examen de la cartera de proyectos sitúan en un lugar destacado las cuestiones relativas a la ampliación de escala. La ampliación, y esto reviste gran importancia, no se presenta como un elemento añadido a la innovación, sino como una cuestión importante en sí misma. La insistencia en la ampliación es particularmente evidente en las calificaciones. Cada proyecto debe calificarse por sus “posibilidades de ampliación de escala y reproducción”. Esta calificación es distinta de la que se adjudica a la innovación y el aprendizaje. Las puntuaciones van de 1 a 6 (véase el recuadro 6). Aunque, sin duda, la inclusión de la calificación de las posibilidades de ampliación de escala y de reproducción es positiva, podría resultar necesario revisar los criterios. El potencial de ampliación de escala no debería basarse únicamente en si un asociado ha mostrado interés. Son más importantes las consideraciones sobre los avances que ha hecho el proyecto en la vía de la ampliación de escala. El interés de los asociados en el desarrollo es un indicador importante para la ampliación de escala, pero no el único.

Recuadro 6. Calificaciones de la ampliación de escala en el examen de la cartera de proyectos

Se ha de evaluar en qué medida el proyecto está en condiciones de trasladar su enfoque y/o innovaciones realizadas a nivel local a una escala más amplia, por parte de organismos oficiales, donantes, otros asociados nacionales/locales, o mujeres y hombres pobres y sus organizaciones.

(6) Muy satisfactorio. Los asociados en el desarrollo ya han comenzado a ampliar algunos elementos. Hay grandes posibilidades de ampliación o reproducción tanto a nivel nacional como a un nivel más amplio.

(5) Satisfactorio. Los asociados en el desarrollo han mostrado interés en algunos elementos. Hay buenas

posibilidades de ampliación, pero principalmente en el país.

(4) Moderadamente satisfactorio. Los asociados en el desarrollo han mostrado un cierto interés en algunas iniciativas del proyecto. Hay algunas posibilidades de ampliación en el país.

(3) Moderadamente insatisfactorio. Los asociados en el desarrollo han mostrado poco interés en el proyecto. Hay posibilidades limitadas de ampliación, principalmente a nivel local.

(2) Insatisfactorio. Hay pocas posibilidades de ampliación, únicamente a nivel local.

(1) Muy insatisfactorio. No hay posibilidades de ampliación.

Fuente: FIDA (2009c).

Las directrices para el examen de la cartera de proyectos de 2010 contienen más requisitos importantes. Para todos los proyectos calificados con un 6 en la categoría relativa a las posibilidades de ampliación de escala y reproducción, debe hacerse una breve descripción de la experiencia. Estas descripciones podrían ser de utilidad para identificar posibles candidatos para un estudio más detallado de los métodos de ampliación de escala. En estos momentos, la dirección del FIDA no cuenta con una visión sistemática de cuántas de sus operaciones se han ampliado y qué procesos se han seguido para ello. Elaborar estudios monográficos satisfactorios ayudará a facilitar instrumentos de aprendizaje y comprender cómo pueden diseñarse proyectos apropiados para la ampliación de escala. Hacer inventario de las posibilidades de ampliación es, pues, un instrumento útil, pero requiere un estudio cuidadoso de las descripciones presentadas. Las descripciones breves realizadas para el examen de la cartera de proyectos de 2008-2009 sobre innovación, aprendizaje y gestión de los conocimientos muestran una amplia variación en cuanto la atención a los aspectos detallados y la comprensión de la ampliación de escala y la reproducción.

Seguimiento y evaluación de los proyectos

El FIDA hace una distinción entre seguimiento interno y externo de los proyectos. El seguimiento interno lo realizan, para cada proyecto, la unidad de coordinación del proyecto y los organismos de ejecución, y/o consultores, por separado. El seguimiento externo comprende la preparación y realización de las tres encuestas institucionales basadas en cuestionarios que proporcionan datos al sistema de gestión de los resultados y el impacto (RIMS). En el seguimiento externo se identifican y recogen los datos necesarios para “medir” los efectos y el impacto. Además se llevan a cabo auditorías financieras anuales, un examen a mitad de período y el informe de terminación del proyecto. En algunos casos, se están haciendo evaluaciones del impacto (con grupos de control). Para los nuevos proyectos es preciso llevar a cabo periódicamente encuestas de referencia.

Hay en el FIDA un amplio acuerdo en que los sistemas de SyE son todavía relativamente poco sólidos y se enfrentan a problemas sistémicos de sentido de apropiación, incentivos y capacidad a nivel de los proyectos, sectorial y nacional. La escasa consistencia de estos sistemas se señala permanentemente en los exámenes de mejora de la calidad. Las recomendaciones de mejorar los mecanismos de SyE figuran también entre las que se formulan más frecuentemente en el proceso de garantía de la calidad. A menudo las encuestas de referencia se llevan a cabo con mucho retraso. Se necesitan mejoras importantes más allá de los signos de progreso observados en algunos países durante los últimos años.

Una ampliación de escala eficaz requiere sistemas de seguimiento sólidos. Los sistemas de SyE pueden determinar qué componentes han dado buenos resultados y deberían ser ampliados. Además, tienen que hacer un seguimiento de los progresos realizados durante el proceso de ampliación y no limitarse a un único proyecto. Por lo general, para la ampliación se necesita un plazo

más largo que el período de ejecución del proyecto. Un sistema de SyE centrado estrictamente en los objetivos y el horizonte temporal de un proyecto no servirá para seguir el método de ampliación de un programa. Por ello, es aconsejable que el FIDA sustituya la atención exclusiva al seguimiento de los proyectos por la atención al seguimiento de los programas en los países (de los que deben formar parte los proyectos) y que alinee más estrechamente su apoyo al SyE con el sistema de seguimiento del gobierno. El cambio al SyE de los programas en los países exige introducir algunas revisiones en las notas de orientación.

Por último, una de las cuestiones más importantes es la de cómo pueden alinearse los incentivos para los GPP y las UEP, de manera que intervengan seriamente en la SyE. Tradicionalmente, este ha sido un reto difícil porque el personal de los proyectos suele centrarse en proyectos concretos, para los cuales los costos de SyE suelen ser relativamente elevados en comparación con los beneficios, que se obtienen principalmente cuando los conocimientos y el aprendizaje pueden beneficiar a otros proyectos. Sin embargo, cuando la ampliación de escala es un objetivo explícito y valorado de la intervención, lo que en otros casos sería una externalidad se convierte en un beneficio directo o interno para el proyecto o programa y, en consecuencia, los directores de los proyectos lo valorarán por su contribución a los objetivos del programa.

Conclusiones

Entre las implicaciones y recomendaciones importantes respecto de los documentos de estrategia y de orientación operacional cabe señalar las siguientes:

- En los documentos generales de estrategia de carácter institucional, la ampliación de escala está bien representada como elemento esencial de la misión y los principios estratégicos del FIDA, pero por lo general los documentos de políticas y de orientación operacional no se ocupan de la ampliación.

- La innovación, el aprendizaje y la ampliación de escala se abordan generalmente como una tríada, dedicándose mucha mayor atención a los dos primeros, especialmente a la innovación; en la mayor parte de los documentos de políticas operacionales, de orientación y de evaluación, cuando se le presta atención, la ampliación de escala se aborda como un concepto que no forma parte de las preocupaciones principales.
- Al elaborar los documentos de estrategia y políticas operacionales para el futuro y revisar los existentes, es necesario tratar de forma explícita la ampliación de escala, como concepto distinto, aunque complementario, de la innovación y la gestión de los conocimientos.

Implicaciones y recomendaciones importantes respecto de los COSOP:

- Las actuales directrices de los COSOP no orientan eficazmente a los GPP hacia la ampliación de escala y, por lo general, en los COSOP solo se presta al programa de ampliación de escala una atención superficial, si es que se le presta alguna atención. Cabe esperar que la versión revisada de estas directrices, que se dará a conocer a finales de 2010, contribuirá a abordar esta cuestión.
- Será importante sustituir la cultura institucional del FIDA centrada en los proyectos por otra cultura que dé prioridad al enfoque programático a más largo plazo de las operaciones en los países, con los métodos de ampliación de escala como eje central de la actuación estratégica.
- El proceso de examen y aplicación del COSOP tiene que garantizar que los COSOP se conviertan realmente en instrumentos estratégicos de gestión.

Implicaciones y recomendaciones importantes respecto del ciclo de los proyectos:

- Se deben revisar las directrices y los procesos operacionales que rigen el ciclo del proyecto

(preparación, supervisión y terminación) para abordar los requisitos de la ampliación de escala.

- En los actos del equipo de gestión del programa en el país relacionados con los proyectos y en los talleres destinados a los interesados directos debería tratarse de manera explícita la ampliación de escala.
- El proceso y el informe de terminación de los proyectos deben plantear algo más que una “estrategia de salida” y establecer los pasos siguientes en el proceso de ampliación, basándose en la consideración de los métodos de ampliación de escala que se hayan desarrollado a lo largo del proyecto.

Implicaciones y recomendaciones importantes respecto de la gestión de la calidad de los proyectos:

- El FIDA cuenta con un minucioso proceso institucional de gestión de la calidad de los proyectos y la cartera.
- Los procesos de mejora y de garantía de la calidad todavía no abordan eficazmente el programa de ampliación de escala; para ello es necesario reajustar sus procedimientos y sus calificaciones a fin de evaluar por separado la idoneidad del proyecto para ser ampliado.
- En el examen anual de la cartera de proyectos se tiene en cuenta la ampliación de escala y se utilizan calificaciones distintas para este concepto, pero los informes son desiguales en cuanto a la atención que conceden a este aspecto.

Implicaciones y recomendaciones importantes respecto del SyE:

- En el FIDA, el sistema de SyE está pensado estrictamente para los proyectos y por lo general se considera que es de escasa calidad.
- Habría que diseñar el sistema de SyE para que sirva de apoyo a un enfoque de ampliación de escala mediante el seguimiento de los progresos realizados en la vía de ampliación y mediante la evaluación del

impacto de las intervenciones que se realicen en el proceso, en un contexto programático.

- Esta focalización del sistema de SyE contribuiría a alinear los incentivos de los directores de los proyectos con los objetivos institucionales declarados del FIDA y, en consecuencia, redundaría en una mayor calidad de dicho sistema.

Por último, hay que hacer una importante salvedad: existe una tendencia natural a hacer que los procesos operacionales sean más complejos y engorrosos en el intento de conseguir una mayor eficacia operacional.²⁸

Hay que evitar esto añadiendo al mismo tiempo requisitos al proceso para asegurar que se trate de forma apropiada la ampliación de escala en la labor operacional del FIDA. Una posible opción radica en combinar el examen de las directrices y procesos operacionales relativos a la ampliación de escala con el esfuerzo para centrar y simplificar las directrices.

INSTRUMENTOS, CONOCIMIENTOS, RECURSOS E INCENTIVOS DEL FIDA PARA LA AMPLIACIÓN DE ESCALA

Esta sección reúne los análisis de aspectos importantes de la estructura institucional del FIDA —instrumentos operacionales, enfoque de la gestión de los conocimientos y prácticas de asignación de recursos humanos y financieros— que inciden en su capacidad de llevar adelante un programa de ampliación de escala. Nuestra evaluación es selectiva, preliminar y menos detallada que nuestro estudio de los aspectos relativos a la gestión operacional que se han descrito en la sección anterior. Las conclusiones y recomendaciones deben ser consideradas provisionales, dado que es necesario un análisis más a fondo y global en una fase posterior. La mayor parte de los datos que hemos obtenido se basan en las entrevistas realizadas con los directores y el personal del FIDA.

Instrumentos operacionales del FIDA y modalidades de ampliación de escala

El FIDA dispone de distintos instrumentos operacionales en su relación con los países y clientes. En esta sección se examinan brevemente algunos de ellos especialmente pertinentes respecto de la capacidad del FIDA para contribuir a ampliar programas de reducción de la pobreza rural. Abarcamos algunos de los instrumentos y enfoques financieros específicos del Fondo, la actuación en el diálogo sobre políticas y los mecanismos para establecer asociaciones, incluyendo la cofinanciación y la participación en enfoques sectoriales.

Instrumentos financieros

El FIDA tiene varias formas de emplear sus fondos que pueden dar respaldo a un programa de ampliación de escala:

Asignaciones complementarias. Es un procedimiento por el cual el personal directivo del FIDA aporta recursos adicionales a un proyecto que puede absorber más dinero del previsto inicialmente.²⁹ Puede ser de utilidad para ampliar el alcance de un proyecto, pero si no forma parte de un método de ampliación de escala bien definido no será una iniciativa seria de ampliación.

Proyectos complementarios. Un proyecto complementario reproduce, extiende o amplía un proyecto que ha dado buenos resultados. Sin embargo, los GPP suelen evitar esta práctica porque para que se pueda aprobar el proyecto complementario se exige una evaluación formal del proyecto original por la IOE. Se considera que este proceso lleva mucho tiempo y causa grandes retrasos en el proyecto complementario. Por ello, los GPP han optado por modificar el proyecto original con el fin de evitar la designación formal de un proyecto complementario, aun cuando lo que se pretendía era un proyecto de esta naturaleza. La mejor alternativa sería desarrollar desde el principio en la ejecución del proyecto original un proceso de evaluación que hiciera posible que hubiera resultados en el momento de la terminación.

Mecanismo Flexible de Financiación (MFF). En 1998 se introdujo el MFF para que el FIDA y sus prestatarios dispusieran de un instrumento de actuación más flexible

y a más largo plazo.³⁰ Este instrumento parece muy adecuado para pasar de un enfoque basado en proyectos de corta duración a un enfoque programático a más largo plazo que pueda respaldar métodos de ampliación de escala bien diseñados. Entendemos que la Junta Ejecutiva del FIDA expresó su insatisfacción respecto del MFF poco después de que se adoptara y el instrumento no se ha utilizado desde entonces. Debería revisarse la experiencia limitada habida con el MFF y considerar seriamente la posibilidad de reintroducirlo. En las entrevistas que mantuvimos, varios GPP manifestaron que celebrarían esa iniciativa como forma de respaldar enfoques de ampliación de escala.

Apoyo presupuestario. Tradicionalmente, el FIDA ha considerado que su función fundamental consiste en trabajar con las comunidades rurales pobres, a menudo en regiones remotas o desfavorecidas. Sin embargo, en los últimos años, el apoyo presupuestario se ha convertido en un procedimiento muy bien considerado, tanto por la comunidad de donantes como por muchos países receptores, porque es un medio eficiente y eficaz a través del cual los donantes pueden respaldar los programas de los países en desarrollo. Aunque el FIDA reconoce las posibilidades de las operaciones de apoyo presupuestario para influir en el mecanismo más general de asignación presupuestaria —y, en consecuencia, que se trata de una forma de ampliar el impacto de sus recursos propios limitados—, le preocupa que esto pueda apartarle demasiado de su tarea principal de actuación sobre el terreno con los agricultores pobres. Esa es la razón por la que en general el Fondo no ha prestado apoyo presupuestario.³¹

Mecanismos de financiación mediante donaciones. Desde hace mucho tiempo el FIDA tiene la capacidad de conceder donaciones, además de préstamos. Las donaciones se otorgan para tareas de investigación e innovación, para la creación de capacidad y para proyectos de inversión (en países que no se pueden permitir tomar préstamos del Fondo). Los receptores suelen ser gobiernos, instituciones de investigación y ONG. Recientemente, se ha revisado la política del FIDA

para incluir una referencia explícita al apoyo a la ampliación de escala.³² El recurso al instrumento de las donaciones con este fin se podría reforzar estableciendo una modalidad especial de donación en el marco de la cual se concedieran donaciones focalizadas específicamente en la ampliación de innovaciones o intervenciones con resultados satisfactorios. La nueva política también destaca los vínculos de las donaciones con los programas en los países. En la medida en que los COSOP recogen, cada vez más, métodos de ampliación de escala, sería deseable dar a los GPP la libertad de utilizar donaciones para apoyar esos métodos de ampliación (mediante una intervención apropiada con asociados nacionales, tales como comunidades, autoridades locales, instituciones de investigación, etc.). Un mecanismo de asignación competitivo es un método especialmente adecuado de utilizar las donaciones. Esos mecanismos pueden asegurar una selección más eficaz de los destinatarios y, además, un impacto más amplio, al ofrecer incentivos para mejorar el aprendizaje y el desempeño institucional (Zinnes, 2009).

Modalidades operacionales: de los enfoques centrados en zonas concretas a los enfoques nacionales y regionales

Tradicionalmente, la actuación del FIDA se ha centrado en zonas concretas de un país. Con el tiempo, podía ampliar el proyecto a zonas distintas o grupos-objetivo o esferas temáticas diferentes como forma de ampliar la escala. El programa del Perú que se ha descrito anteriormente es un ejemplo de ampliación en todas esas dimensiones. El enfoque centrado en zonas concretas sigue siendo la modalidad predominante en los países de mayor tamaño, habida cuenta del tamaño relativamente reducido de los proyectos del Fondo.

En los países de menor tamaño, el FIDA ha comenzado a adoptar enfoques nacionales (por ejemplo, en Ghana, la República Dominicana y la República de Moldova). Esto permite un mayor impacto y participación en los debates sobre políticas nacionales e institucionales, pero es causa de posibles tensiones entre el objetivo institucional

tradicional del Fondo de centrarse en los pobres de las zonas rurales y trabajar con las comunidades rurales sobre el terreno, por un lado, y la necesidad de participar en el diseño y ejecución de programas, así como en el análisis y el diálogo sobre políticas, centrados en las capitales, por otro.

Los enfoques regionales transfronterizos son otra forma en que el FIDA puede ampliar su impacto. Hasta la fecha los enfoques regionales han estado relacionados, por lo general, con proyectos que respaldan la difusión de conocimientos regionales, con el establecimiento de programas y con la creación de instituciones, como en dos ejemplos de América Latina (el Fondo de Agricultura Familiar del MERCOSUR y el Programa Diálogo Regional Rural). Una alternativa es llevar a cabo operaciones regionales de préstamos para inversiones. Esto es más complicado para el Fondo, porque tiene que trabajar con gobiernos y garantías soberanas. Además, dado que el desarrollo rural no comporta generalmente la provisión de bienes públicos regionales o de infraestructura regional, los programas de ámbito regional no suelen ser necesarios. Sin embargo, puede ser un planteamiento pertinente cuando existe un potencial importante para la creación de cadenas de valor regionales en las que participen productores con vinculaciones regresivas y progresivas transfronterizas.

Asociaciones con financiación conjunta: cofinanciación y enfoques sectoriales

Habida cuenta de que el FIDA es un donante relativamente pequeño, la ampliación de escala comportará generalmente la asociación con otros agentes. Las asociaciones pueden ser temporales y no suponer la financiación conjunta de proyectos y programas, como en los casos en que el Fondo traspassa una iniciativa a otro asociado nacional o internacional que deberá asumir la responsabilidad de sostener y ampliar el programa que haya llevado a cabo el FIDA de manera experimental. Incluso ese tipo de asociaciones requiere atención desde un primer momento y una gestión eficaz para que el traspasso se realice satisfactoriamente.

Más estructurados son los sistemas tradicionales de cofinanciación en los que participan dos o más donantes en la financiación de un determinado proyecto. Estos arreglos suelen suponer la financiación paralela de componentes de un proyecto, más que la financiación conjunta de todo el proyecto. En los últimos años, el FIDA ha aumentado la utilización de este tipo de mecanismos de cofinanciación.³³ Sin embargo, la cofinanciación aumenta los costos de las transacciones y las incertidumbres por las diferencias en las prácticas operacionales y los distintos compromisos de los donantes asociados.³⁴ Una evaluación conjunta de los acuerdos de asociación entre el Fondo y el Banco Africano de Desarrollo (BAfD) realizada recientemente confirmó esta conclusión (BAfD y FIDA, 2009). Asimismo, aunque la cofinanciación permite financiar un proyecto en mayor escala, esto no significa en todos los casos que el proyecto haya sido diseñado y ejecutado en el marco de un método de ampliación de escala. Cuando no existen mandatos institucionales para la ampliación, hay más probabilidades de que los proyectos cofinanciados sean intervenciones autónomas que no amplíen el impacto más allá del propio proyecto.

El FIDA también ha participado en enfoques sectoriales en los que los donantes coordinan sus actividades y pueden combinar también su financiación en un fondo común en apoyo de un programa de gobierno de gasto sectorial.³⁵ No obstante, el Fondo tiene serias dudas de que pueda materializar sus prioridades programáticas (focalización estricta, atención prioritaria a los más pobres y a las mujeres, adopción de enfoques de abajo arriba) a través del mecanismo de los enfoques sectoriales.³⁶

A este respecto, las experiencias del enfoque sectorial relativo a Tanzania han sido desalentadoras. En este caso, los planteamientos que adoptó el FIDA en algunas regiones del país no se mantuvieron y no se aplicaron en otras regiones. Al Fondo le preocupa que sus enfoques, que a menudo impulsa en pequeña escala en zonas especialmente pobres y, en muchos casos, con estructuras de ejecución no estatales, puedan quedar desdibujados si

los órganos de gobierno regionales o nacionales llevan a cabo por su cuenta las actividades de programación de las inversiones y los donantes solo ejercen una influencia limitada en aspectos concretos. Además, dado que muchos enfoques sectoriales de la agricultura son de carácter multisectorial y conciernen a varios ministerios u organismos oficiales, las prioridades del FIDA, que habitualmente se determinan conjuntamente con el Ministerio de Agricultura, no siempre prevalecen.

La preocupación del FIDA sobre la dificultad de influir en los enfoques sectoriales está justificada, pero el hecho de que las innovaciones respaldadas por el Fondo no se adopten de forma inmediata durante la preparación o materialización de los enfoques sectoriales, debe considerarse como un signo de que las innovaciones no han sido internalizadas y aceptadas por el prestatario. Aquellas innovaciones que han sido adoptadas por este, como en el caso del programa de recibos de almacén de Tanzania, también se mantuvieron en el programa de enfoques sectoriales. En consecuencia, el hecho de que no se mantengan los programas del FIDA en los enfoques sectoriales no solo prueban que estos enfoques no son apropiados para los programas a los que presta apoyo el Fondo, sino que pueden indicar también que dichos programas no han sido aceptados en el grado necesario por el prestatario o, al menos, no lo han sido todavía.

El diálogo sobre políticas: elemento esencial para la ampliación de escala

El diálogo sobre políticas es un instrumento esencial del programa de ampliación de escala del FIDA por dos razones fundamentales: en primer lugar, es necesario asegurar el espacio de políticas, reglamentario y jurídico que haga posible la reproducción y ampliación de las intervenciones que den buenos resultados. En segundo término, la modificación de las políticas, la reglamentación y la legislación de alcance nacional es indispensable para conseguir un impacto en la mejora de las vidas de los pobres de las zonas rurales en todo el país. Como ya se ha indicado anteriormente, el FIDA está sustituyendo las intervenciones basadas en zonas

concretas por intervenciones de ámbito nacional, especialmente en los países de menor tamaño, pero esto solamente tiene sentido si el Fondo puede llevar a cabo también un diálogo sobre políticas a nivel nacional.

Según los dos ARRI más recientes, la disposición del FIDA para entablar un diálogo sobre políticas a nivel nacional y su capacidad de formular el fundamento analítico para hacerlo siguen siendo limitadas. Consecuentemente, son pocos los COSOP en los que se explica cómo ha de llevarse a cabo el diálogo sobre políticas.³⁷ Asimismo, en la evaluación conjunta del BAFD y el FIDA se señala que el diálogo sobre políticas es, en términos generales, inadecuado en el caso de ambas instituciones (BAfD y FIDA, 2009). Esto no debe ser motivo de sorpresa, teniendo en cuenta la limitada capacidad técnica y analítica de la que puede disponer el Fondo en la preparación de sus COSOP y sus proyectos. Además, las limitaciones no superadas respecto de la presencia del Fondo sobre el terreno, especialmente de los GPP, actúan como una barrera. Asimismo, la tradición del FIDA profundamente arraigada de centrarse en las comunidades y evitar, en la medida de lo posible, la intervención en las capitales, sigue siendo un factor que limita la prioridad que da el Fondo al diálogo sobre políticas.

Una de las formas en que el FIDA puede crear la plataforma necesaria para ese diálogo es establecer asociaciones con centros nacionales y regionales de conocimiento, que puedan llevar a cabo en gran medida la labor analítica y participar en el diálogo sobre políticas con muy buenos resultados, como ha puesto de manifiesto la experiencia de América Latina, especialmente del Perú. La dirección del Fondo también se ha comprometido a reforzar su capacidad organizativa y su asociación con el Banco Mundial y los restantes organismos de las Naciones Unidas para mejorar el diálogo sobre políticas.³⁸

La gestión de los conocimientos y la ampliación de escala

En septiembre de 2007 el FIDA publicó su estrategia de gestión de los conocimientos. En la estrategia se señala que “[l]a innovación, el aprendizaje y la ampliación de escala constituyen, en conjunto, uno de los seis principios que rigen las intervenciones del FIDA y que se aplican a todos sus programas en los países: la gestión de los conocimientos es una parte fundamental”³⁹; se dice también que “[l]os procesos de intercambio de conocimientos son vías para reproducir y ampliar las soluciones innovadoras e integrarlas en políticas y directrices”.⁴⁰ La estrategia propone la adopción de una serie de medidas en todos los niveles de la institución. Sin embargo, no hay apenas indicaciones específicas sobre la manera en que el proceso de gestión de los conocimientos sustentará el desarrollo y aplicación de métodos de ampliación de escala.

Según el ARRI correspondiente a 2009, la gestión de los conocimientos ha mejorado en el FIDA con la aplicación de la estrategia. Nuestras entrevistas y nuestra observación confirman que la gestión de los conocimientos cumple una función importante en el Fondo, especialmente en sus divisiones operacionales. Algunas divisiones regionales cuentan con asesores sobre gestión de los conocimientos, llevan a cabo iniciativas en esta materia, establecen plataformas electrónicas de intercambio de conocimientos vinculadas con proyectos (por ejemplo, en China) y publican notas de aprendizaje, notas técnicas, documentos ocasionales y boletines, todo ello para extraer ideas innovadoras, las mejores prácticas y las enseñanzas extraídas. En los COSOP hay secciones dedicadas a la gestión de los conocimientos; los exámenes anuales de la cartera de proyectos son importantes ejercicios de seguimiento y aprendizaje a nivel institucional, y la gestión de los conocimientos, especialmente en lo que se refiere a la innovación, es objeto de gran atención por parte de la dirección.

Desde la perspectiva de este examen la aplicación de la estrategia afronta todavía varios retos, que será necesario abordar para que las actividades de gestión de los conocimientos del FIDA respalden de forma eficaz su programa de ampliación de escala:

- la estrategia y su aplicación no han conseguido todavía subsanar las deficiencias del FIDA relativas a la capacidad analítica sobre los países, que se ha señalado anteriormente;
- todavía tiene que hacer frente a las deficiencias del sistema de SyE de los proyectos, un problema que existe desde hace mucho tiempo;
- no aborda la cuestión de la carga excesiva de trabajo que soportan los GPP, que son esenciales en el proceso operacional de gestión de los conocimientos, como posibles suministradores, transmisores y receptores de conocimientos, pero que no pueden cumplir este papel con eficacia simplemente por falta de tiempo, y
- tiene que incorporar todavía un vínculo sustantivo entre la gestión de los conocimientos y la ampliación de escala.

Una contribución particularmente importante que podría hacer la gestión de los conocimientos del FIDA es la mejora de la base de conocimientos sobre las experiencias que ha tenido el Fondo realmente en materia de ampliación de escala y qué enseñanzas se pueden extraer. Anteriormente examinamos algunos de los datos disponibles, pero con la excepción de los dos estudios monográficos preparados para el presente examen, la información de la que se dispone en este momento es poco ilustrativa sobre aspectos esenciales del método que se ha seguido en la ampliación de programas que se ha realizado satisfactoriamente. Por ello, la recomendación específica es que se examinen más minuciosamente los programas temáticos y en los países del FIDA en relación con las enseñanzas que pueden aportar sobre los métodos de ampliación de escala. Basándose en el aprendizaje acumulado, sería necesario capacitar al personal, los consultores y las contrapartes prestatarias como forma de compartir los conocimientos de manera efectiva sobre una base amplia. La ampliación y mejora de las actividades de gestión de los conocimientos tienen repercusiones en los recursos, aspecto que abordamos a continuación.

Asignación de los recursos humanos y financieros del FIDA e incentivos para la ampliación de escala

Un factor clave para determinar la eficacia de cualquier organización es la forma en que asigna sus recursos humanos y financieros y ofrece incentivos para una acción eficaz. Naturalmente, esto también es aplicable a una organización que pretende respaldar la ampliación de sus intervenciones que han dado buenos resultados. No analizamos a fondo las políticas y prácticas internas de gestión de los recursos humanos y financieros, pues esa labor tendrá que hacerse en otro momento cuando el FIDA decida avanzar mediante un esfuerzo concertado para convertirse en una institución especializada en la ampliación de escala. Basándose más que nada en las entrevistas realizadas, en esta sección se considera la función de la capacidad del personal operacional, en especial los GPP, se examinan algunos aspectos de la asignación de los recursos financieros y, por último, se destaca la importancia de los valores institucionales en la creación de una cultura de la ampliación eficaz.

Gestión del personal operacional

El personal operacional del FIDA está organizado en una única vicepresidencia que dirige el Vicepresidente Adjunto y que está subdividida en cinco divisiones regionales y una División Técnica y de Políticas Operacionales. Prácticamente todo el trabajo operacional se realiza en las divisiones regionales y lo dirigen los GPP, muchos de los cuales tienen responsabilidad sobre más de un país. Como ya se ha indicado anteriormente, los GPP se ocupan de todos los aspectos de los programas del FIDA en los países, desde la formulación de la estrategia, preparación, supervisión y seguimiento de los proyectos al diálogo sobre políticas, la sensibilización de las partes interesadas, la labor de análisis y la gestión de los conocimientos. Cuentan con un apoyo de personal muy limitado, tanto en Roma como en los países en los que está presente el FIDA. Por el momento, pocos GPP tienen su sede en los países. Las

divisiones regionales tienen una cierta capacidad técnica en forma de un economista regional, un gerente de la cartera y/o un encargado de la gestión de los conocimientos. La División Técnica y de Políticas Operacionales cuenta con un número limitado de expertos técnicos en esferas temáticas concretas, cuya función consiste en brindar orientación técnica a los GPP, diseñar políticas operacionales, gestionar los procesos de examen de los COSOP, la preparación de los proyectos y la ejecución de la cartera, asignar y hacer el seguimiento de la utilización de las donaciones y prestar asistencia al Vicepresidente Adjunto y a los directores de las divisiones en la gestión global del departamento operacional.

Desde 2006 se han producido dos cambios funcionales y organizativos importantes que han tenido un efecto directo y positivo en la capacidad del FIDA para la ampliación de escala:

Supervisión directa. Hasta mediados del decenio de 2000, el FIDA subcontractaba la supervisión de sus proyectos. Tras un período de experimentación, aprobó en diciembre de 2006 una nueva política de supervisión, en aplicación de la cual el Fondo centra la atención de forma predominante en la supervisión directa. Aunque el documento relativo a la política de supervisión de 2007 no contenía una referencia específica a la ampliación de escala como motivo del cambio de política, la supervisión directa sustenta los elementos fundamentales de una ampliación eficaz.⁴¹ Desde que se adoptó la nueva política de supervisión, el FIDA viene practicando de manera cada vez más sistemática y eficaz la supervisión directa, con nuevas directrices, actividades de capacitación del personal y evaluación de los progresos realizados. En África, por ejemplo, el FIDA pasó de supervisar directamente tan solo el 5% de los proyectos a supervisar más del 90%.⁴² Seguir aplicando este sistema y asegurarse de que la supervisión aborde de forma explícita la ampliación de escala debería seguir siendo prioritario para el FIDA.

Presencia sobre el terreno. En 2003 el FIDA puso en marcha un programa experimental para aumentar la

presencia sobre el terreno. Esta operación piloto se evaluó en 2007. Basándose en una experiencia global positiva, se decidió aumentar sistemáticamente la presencia del Fondo sobre el terreno. Como consecuencia de la aplicación de esta política ha aumentado rápidamente el número de oficinas del FIDA en los países. En África, por ejemplo, su número pasó de dos en 2003 a 17 en 2008.⁴³ En un informe de evaluación se señalaba que aunque la iniciativa piloto no se había diseñado específicamente para respaldar la innovación y la ampliación de escala, había tenido efectos muy positivos a ese respecto. El FIDA puede aprovechar esta experiencia positiva, especialmente en lo que respecta a situar un mayor número de GPP en los países. Aunque tiene su costo —financiero y de gestión—, la presencia de los GPP en los países facilita aspectos esenciales de la ampliación de escala, como el diálogo sobre políticas, la gestión de los conocimientos, el establecimiento de asociaciones y la participación de las partes interesadas.

A pesar de estos cambios organizativos y funcionales persisten varios problemas relativos a la capacidad del FIDA de apoyar la ampliación de las intervenciones relacionadas con la pobreza rural:

Función, capacidad e incentivos de los GPP. El GPP es el agente más importante para el FIDA en su trabajo operacional sobre el terreno. Una de las principales conclusiones de nuestras entrevistas es que los GPP tienen que afrontar retos importantes para llevar a cabo los numerosos cometidos que se les han encomendado, que compiten en importancia. A menudo se oye hablar de “carga excesiva de trabajo de los GPP”. Aunque el puesto de GPP es muy valorado entre el personal del FIDA por su independencia, capacidad de acción y margen para incidir en el desarrollo sobre el terreno, existe el riesgo de que constituyan un estrangulamiento en los esfuerzos del Fondo por convertirse en una institución que desarrolle eficazmente el programa de ampliación de escala. Actualmente, el principal incentivo del GPP consiste en aportar un flujo constante de proyectos para la aprobación de la dirección y la Junta Ejecutiva, proyectos que cumplan muchas expectativas, especialmente el

objetivo de la innovación, que en los últimos años reviste el mayor interés para el FIDA. Otros objetivos, como la labor analítica, la gestión de los conocimientos, el diálogo sobre políticas, el establecimiento de asociaciones y la ampliación de escala han sido hasta ahora secundarios a lo sumo. La mayor presencia del Fondo sobre el terreno y, con ella, la contratación de personal de la oficina en el país, ha contribuido a aligerar el trabajo de los GPP, que, sin embargo, siguen estando sobrecargados. Algunas divisiones regionales están experimentando otros enfoques para fortalecer la capacidad de los GPP (como añadir GPP auxiliares y oficiales nacionales). Encontrar formas de conseguir que los GPP puedan disponer de una mayor parte de su tiempo y ofrecerles incentivos para que se ocupen de las cuestiones estratégicas, especialmente la aplicación de un método adecuado de ampliación de escala en sus países, será un desafío para el FIDA en materia de gestión.

Participación del personal técnico. A juzgar por las entrevistas que hemos mantenido, al personal directivo del FIDA le preocupan varias cuestiones con respecto a su dotación de personal técnico. Estas cuestiones tienden a limitar la atención institucional a la eficacia del desarrollo, al aprendizaje y el intercambio de conocimientos y, en último extremo, a la ampliación de escala:

- una gran parte del personal técnico del FIDA tiene contratos de uno a tres años de duración y con frecuencia está contratado en el marco de programas especiales con contratos de la misma duración;
- gran parte de la labor de preparación y supervisión de los proyectos técnicos se subcontrata con contratistas externos; una parte importante del presupuesto del FIDA en concepto de mano de obra se dedica a los consultores;
- los coordinadores en los países de los proyectos del FIDA los contratan con frecuencia asociados de la organización, y
- la rotación de personal entre las divisiones regionales es escasa.

Mantener el *statu quo* reporta ventajas, que, no obstante, deben sopesarse en relación con la necesidad de crear capacidad del personal en el FIDA para garantizar una mayor atención al objetivo institucional de la ampliación de escala, lo que requiere que el personal del Fondo tenga una perspectiva a más largo plazo y considere importante invertir en el intercambio de conocimientos, el establecimiento de asociaciones y la ampliación de escala.

Perfeccionamiento y capacitación del personal.

Recompensar, asesorar y capacitar al personal para afrontar el reto de la ampliación de escala es un componente fundamental en la labor de influir en el comportamiento del personal. En el curso de los exámenes anuales de los resultados, el personal directivo tiene que centrarse en la disposición y capacidad del personal para crear y aprovechar estratégicamente oportunidades de ampliación de escala en los programas de los países. El personal superior, tanto de gestión como técnico, debería aconsejar a sus colegas permanentemente sobre la forma de hacerlo. Es necesario desarrollar programas de capacitación y aprendizaje basados en sólidos datos analíticos para ayudar a los miembros del personal y al personal directivo a adquirir la capacidad necesaria para cumplir el mandato relativo a la ampliación.

Asignación de los recursos financieros

Las normas y prácticas para la asignación de los recursos financieros del FIDA pueden tener efectos importantes en la forma en que se pone en práctica el programa de ampliación de escala de la institución. Dos tipos de recursos financieros son pertinentes: en primer lugar, los recursos del Fondo para préstamos y, en segundo lugar, los recursos correspondientes al presupuesto administrativo. En la sección anterior ya consideramos la utilización de donaciones para la ampliación de escala.

Asignación de los fondos del FIDA para préstamos. El FIDA asigna sus fondos para préstamos en los países con arreglo a una fórmula que se enmarca en el proceso ya mencionado denominado “sistema de asignación de

recursos basado en los resultados (PBAS)”. La fórmula comprende factores ponderados relativos a: a) el tamaño de la población rural; b) la renta nacional bruta per cápita, y c) los resultados de los países (combinando tres índices: los proyectos del Fondo en situación de riesgo, los resultados del sector rural y el índice de asignación de recursos de la AIF). Una opción para dar a los países prestatarios y a la dirección del FIDA una señal de que la ampliación de escala es importante consiste en incluir en el PBAS un indicador que refleje la trayectoria del Fondo en el país en cuanto al respaldo de la ampliación de programas que han dado buenos resultados. El fundamento para hacerlo sería que el impacto de la participación del FIDA por cada dólar prestado es indudablemente mayor en los países en los que se aplica una buena estrategia de ampliación de escala. Sin embargo, añadir otro factor de esas características no tendría más que un pequeño impacto en las asignaciones a los países debido al importante peso del tamaño de la población rural pobre. Por ello, tal vez sería una opción mejor considerar la posibilidad de recurrir al mecanismo de concesión de donaciones del FIDA para asignar financiación en apoyo de las iniciativas de ampliación de escala.

Asignación del presupuesto administrativo del FIDA. No estudiamos detalladamente los procesos del presupuesto administrativo del FIDA. De las entrevistas que mantuvimos con los gerentes de operaciones y del Presupuesto se desprende que la ampliación de escala es un elemento que no se refleja actualmente en las decisiones relativas a las asignaciones presupuestarias. Estas últimas son indicaciones muy definidas de las prioridades institucionales. Por ello, sería oportuno analizar cómo incorporar el desempeño de los países en la ampliación de escala en las asignaciones anuales por región y por país.

Gestión de la cantidad y el tamaño de los préstamos. El FIDA afronta un dilema entre limitar el crecimiento de sus costos administrativos y destinar más recursos presupuestarios a su labor operacional, en su deseo de ampliar la escala. Una forma de resolver este dilema es

conceder un bajo número de préstamos pero incrementar su tamaño, a medida que, como cabe esperar, aumente el montante global de los recursos prestables con el incremento de las reposiciones del FIDA. Dado que los costos administrativos se calculan por lo general en relación con los compromisos totales para préstamos, las asignaciones presupuestarias por proyecto pueden aumentar a medida que aumenta la cuantía de los préstamos sin incrementar la proporción de los costos administrativos. La concesión de préstamos de mayor cuantía por proyecto también ayudará al FIDA a llevar adelante su programa de ampliación de escala.⁴⁴

Modificar los valores básicos del FIDA para incluir la ampliación de escala

Hartmann y Linn (2007) concluyen en su examen que la ampliación de escala guarda relación, en última instancia, con los valores y el modo de pensar de las personas que se dedican al desarrollo y a la asistencia para el desarrollo. El FIDA tiene una declaración concisa y congruente de sus valores fundamentales. Se refiere explícitamente a la innovación.⁴⁵ La declaración refleja el éxito con el que el Fondo ha conseguido en los últimos años modificar el modo de pensar del personal de la institución para que centre realmente su interés en la innovación. Un pequeño paso, pero de gran utilidad, sería incluir una referencia explícita al objetivo de la ampliación de escala en la declaración de los valores fundamentales del FIDA. Además, y esto reviste mayor importancia, la Junta Ejecutiva y el personal directivo del Fondo tendrían que unirse a un cambio radical en el modo de pensar y la orientación y compartir esto con todo el personal del FIDA —y, en última instancia, con todos los asociados del Fondo sobre el terreno—, de manera que en cada operación relacionada con la pobreza rural a que preste apoyo el FIDA se formulen sistemáticamente dos preguntas: ¿amplía esta intervención nuestra experiencia anterior y/o la que hayan podido tener otros? y, si esta intervención da buenos resultados, ¿habría que ampliarla? ¿Cómo se podría ampliar?

Conclusiones

Señalamos seguidamente las principales conclusiones y recomendaciones respecto de los instrumentos operacionales del FIDA:

- El FIDA cuenta con los instrumentos operacionales necesarios para respaldar la ampliación de escala, pero es necesario adaptarlos y utilizarlos más sistemáticamente en este programa. La revitalización del MFF y el establecimiento de una modalidad especial de donaciones en apoyo de las iniciativas de ampliación de escala son acciones que habría que estudiar con mayor detenimiento.
- La cofinanciación es un mecanismo concebido específicamente para promover programas en mayor escala de lo que sería posible con los recursos propios del FIDA, pero es necesario apoyar métodos de ampliación de escala, no simplemente proyectos concretos.
- El FIDA tiene que fortalecer su capacidad para el diálogo sobre políticas y cooperar con asociados que tengan esa capacidad.

Resultados y recomendaciones principales para la gestión de los conocimientos:

- La gestión de los conocimientos es fundamental para que la ampliación de escala sea eficaz; hay que reforzar su papel en la labor operacional, especialmente en apoyo del trabajo analítico, el diálogo sobre políticas y un mayor desarrollo de las redes de conocimientos del FIDA, que ahora son limitadas.
- El FIDA tiene que iniciar un examen sistemático de sus experiencias temáticas y en los países para desarrollar ideas y extraer enseñanzas sobre la forma de diseñar métodos de ampliación de escala y ponerlos en práctica.
- Basándose en la experiencia en la gestión de los conocimientos, el FIDA tiene que desarrollar la capacidad para impartir capacitación al personal y a

las contrapartes sobre la incorporación de la ampliación de escala en el diseño y ejecución de los programas.

Resultados y recomendaciones principales para la gestión de los recursos humanos:

- Las decisiones del FIDA de asumir la supervisión directa y aumentar la presencia sobre el terreno suponen cambios importantes que también favorecerán el programa de ampliación de escala. Reforzar aún más la presencia en los países y, especialmente, la reubicación de los GPP fortalecerá el potencial de ampliación de escala.
- Los incentivos al personal y al personal directivo propician la posibilidad de dar gran prioridad a la innovación; esto hay que equilibrarlo con una mayor atención a la ampliación de escala (incluso en el caso del personal y los consultores con contratos de corta duración).
- Los GPP están muy exigidos y sus recursos para dar prioridad a la ampliación de escala son muy limitados. Fortalecer su capacidad y ubicarlos en los países son prioridades de primer orden.

Resultados y recomendaciones principales para la gestión de los recursos financieros:

- La asignación de recursos financieros a programas en los países que amplíen efectivamente la escala favorecerá la capacidad y los incentivos para la ampliación.
- Los presupuestos administrativos de los programas en los países deberían estructurarse del mismo modo.
- El FIDA debería considerar la posibilidad de aumentar el tamaño medio de sus proyectos para conseguir mayor eficiencia y eficacia en la ampliación de escala, particularmente en el caso de determinados recursos administrativos.

Resultados y recomendaciones principales para modificar los valores fundamentales del FIDA:

- El FIDA debería revisar su declaración de valores fundamentales para que refleje la importancia institucional que atribuye a la ampliación de escala.

CONCLUSIONES

El FIDA tiene una misión bien definida: ayudar a la población rural pobre a salir de la pobreza respaldando intervenciones innovadoras y ampliadas. Hasta ahora, el Fondo ha concedido más atención al programa de innovación que al de ampliación.

En estos momentos en que el FIDA ha puesto en marcha la política de ampliación de escala en su intento de contribuir de forma significativa al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas mediante la reducción de la pobreza rural, los siguientes mensajes fundamentales del presente informe pueden ser puntos útiles de referencia:

- La ampliación de escala es un elemento básico de la misión del FIDA, a la luz de las evaluaciones independientes de sus intervenciones y su futuro papel y orientación en su condición de IFI y organismo de las Naciones Unidas.
- El FIDA conoce la forma de ampliar la escala y lo ha hecho con éxito en muchas ocasiones. El personal y la dirección del Fondo tratan de internalizar conceptos y cuestiones clave en materia de ampliación de escala, en sintonía con los progresos realizados en el presente examen.
- No obstante, la ampliación de escala merece una atención mayor y más explícita de la que ha recibido hasta la fecha en la labor operacional del FIDA. Es necesario adoptar un enfoque más sistemático y más dinámico para convertir al Fondo en una institución especializada en la ampliación de escala.
- Hacer del FIDA una institución especializada en la ampliación de escala requiere un enfoque global para formular una estrategia institucional centrada en la ampliación y hacer cambios sustanciales en los procesos operacionales y las prácticas

- institucionales, así como en sus instrumentos operacionales, la gestión de los conocimientos y la gestión de los recursos humanos y financieros.
- El cambio institucional es difícil, pero posible. En los últimos años, el FIDA ha acometido con éxito muchos otros cambios institucionales importantes. El nuevo marco estratégico del FIDA, en proceso de formulación, orientará la actuación institucional del Fondo y las políticas operacionales conexas en los años venideros. Se presenta también una oportunidad única para corregir los desequilibrios observados anteriormente en la tríada innovación-gestión de los conocimientos-ampliación de escala.
 - En la gestión de este cambio institucional se perfilan algunos riesgos que es necesario evitar:
 - crear un nuevo “mantra”;
 - olvidar que la ampliación de escala no es un fin en sí mismo, sino un medio para conseguir un fin;
 - - dar lugar a unos procesos excesivamente engorrosos, y
 - pretender abarcar demasiado con los recursos humanos de los que dispone el FIDA.
 - Por todo ello, al elaborar y llevar a efecto el programa de ampliación de escala del FIDA es esencial que los mensajes estén bien centrados y que los procesos sean sencillos.
 - La clave está en proseguir el cambio, ya iniciado, de la mentalidad del personal, la dirección y la Junta Ejecutiva del FIDA a medida que definen el éxito, teniendo en cuenta las preocupaciones de siempre sobre la sostenibilidad: el éxito no radica solamente en el impacto satisfactorio, pero limitado, de un proyecto concreto, sino que es la aplicación de un método de ampliación de escala que reduzca sustancialmente la pobreza rural a lo largo del tiempo.

REFERENCIAS

- AIF (2010a). “The Demand for IDA16 Resources and the Strategy for their Effective Use.” Departamento de Movilización de Recursos de la AIF. Mayo.
- (2010b). “Setting the Agenda for IDA16.” Departamento de Movilización de Recursos de la AIF. Febrero.
- Ashkenas, Ronald N. (2010). *Simply Effective: How to Cut Through Complexity in Your Organization and Get Things Done*. Cambridge: Harvard Business Press.
- BAfD y FIDA (2009). “Towards Purposeful Partnerships in African Agriculture: A Joint Evaluation of the Agriculture and Rural Development Policies and Operations in Africa of the African Development Bank and the International Fund for Agricultural Development”. Informe final del Departamento de Evaluación de Operaciones del BAfD y la IOE. Diciembre.
- Elhaut, Thomas (2004). “Scaling-up Local Institutions for Policy Change.” Documento técnico preparado por el FIDA con ocasión del proceso mundial de intercambio y aprendizaje para el éxito de la ampliación de escala y la Shanghai Conference on “Reducing Poverty, Sustaining Growth: What Works and What Doesn’t, and Why?” (Conferencia de Shanghai sobre reducción de la pobreza y sostenimiento del crecimiento: ¿qué es lo que funciona y lo que no funciona, y por qué?), 25 a 27 de mayo de 2004. Roma.
- FIDA (1977). “Convenio Constitutivo del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola”. Roma.
- (1998a). “Políticas y Criterios en materia de Préstamos”. Roma.
- (1998b). “Mecanismo Flexible de Financiación”. Roma.
- (2005). “Results and Impact Management System, Practical Guidance for Impact Surveys”, proyecto. Enero. Roma.
- (2006a). “Guidelines for Preparation and Implementation of a Results-based Country Strategic Opportunities Programme”. Roma.
- (2006b). “Guidelines for Project Completion”. Roma.
- (2007a). “Marco Estratégico del FIDA (2007-2010)”. Roma.
- (2007b). “Estrategia de innovación del FIDA”. Roma.
- (2007c). “Supervision and implementation support of projects and programmes funded from IFAD loans and grants”. Roma.
- (2008). “Enhancing the quality of COSOPs: Guidelines for the new internal review process for COSOPs”. Roma.
- (2009a). “IFAD’s response to climate change through support to adaptation and related actions: A Summary”. Roma.
- (2009b). “Informe sobre la eficacia del FIDA en términos de desarrollo”. Informe a la Junta Ejecutiva, EB 2009/98/R.10/Rev.1, 15 de diciembre. Roma.
- (2009c). “Guidelines for Portfolio Review”. Roma.
- (2010a). “Natural resource management in subSaharan Africa: successes, challenges and future directions”. Roma.
- (2010b). “The Potential for Scale and Sustainability in Weather Index Insurance for Agriculture and Rural Livelihoods”. Roma.
- Hartmann, Arntraud y Johannes Linn (2008). “Scaling Up: A Framework and Lessons for Development Effectiveness from Literature and Practice.” *Wolfensohn Center Working Paper No. 4*.

- Hossain, Mahabub (1988). "Credit for Alleviation of Rural Poverty: The Grameen Bank in Bangladesh." IFPRI.
- IOE (2005a). "Evaluación externa independiente del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola". Roma.
- (2005b). "Organic Agriculture and Poverty Reduction in Asia: China and India Focus". Roma.
- (2009a). "Country Programme Evaluation. Draft Final Report. Republic of India". Roma.
- (2009b). "Country Programme Evaluation. Federal Republic of Nigeria". Roma.
- (2009c). "Country Programme Evaluation. Republic of The Sudan". Roma.
- (2009d). "Informe anual sobre los resultados y el impacto de las actividades del FIDA evaluadas en 2008". Roma.
- (2010). "Evaluación a nivel institucional de la capacidad del FIDA para promover la innovación y la ampliación de escala". Roma.
- Kharas, Homi (2007). "Trends and Issues in Development Aid". *Wolfensohn Center for Development Working Paper No.1*, Brookings. Noviembre.
- Linn, Johannes (2010). "How the G20 Can Break the Stalemate in the Reform of the Multilateral Development System". De próxima aparición.
- Massler, Barbara (2004). "Innovative Strategies for Reducing Poverty in the Southern Highlands of Peru, Scaling-Up Poverty Reduction". World Bank: A Global Learning Process and Conference, Shanghai. Mayo.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)/FIDA (2001). "The global cassava development strategy and implementation plan". Volumen 1 de las Actas del Foro de Validación de la Estrategia Mundial de Fomento de la Mandioca, Roma, 26 a 28 de abril.
- Schaffer, Robert H., y Ron N. Ashkenas (2005). *Rapid Results*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Spielman, David J. y Rajul Pandya-Lorch (2009). *Millions Fed: Proven Successes in Agricultural Development*. Washington, DC: IFPRI Research Report 65. Febrero.
- Zinnes, Clifford (2009). *Tournament Approaches to Policy Reform*. Washington, DC: Brookings Institution Press.

NOTAS FINALES

¹ Se encontrará información básica sobre las tendencias en la asistencia para el desarrollo en Kharas (2007), AIF (2010b).

² Véase Hartmann y Linn (2007) para ejemplos de distintos sectores, y Spielman y Pandya-Lorch (2009) para el desarrollo agrícola y rural.

³ Agrava la situación el hecho de que los proyectos de ayuda oficial han disminuido de tamaño a medida que ha aumentado rápidamente su número en los últimos años. El tamaño mediano de los proyectos es en estos momentos inferior a USD 100 000 (Linn, 2010).

⁴ Fue en 1983 cuando se estableció formalmente el Banco Grameen. Para información básica sobre los primeros años del Banco Grameen y la documentación relativa a la participación del FIDA véase Hossain (1988). Las cifras que se citan en el texto proceden del cuadro 42, en la pág. 71.

⁵ Véase Elhaut (2004) y Massler (2004).

⁶ La evaluación sobre la innovación y ampliación de escala coincidieron en el tiempo con el examen institucional de la ampliación. Mientras que la evaluación se centró principalmente en la innovación, el examen tuvo como objeto principal la ampliación de escala. Sin embargo, el análisis de los resultados de la evaluación y la encuesta del personal que llevó a cabo la IOE fueron de gran utilidad para el examen; Johannes Linn actuó como asesor superior de la evaluación. Por consiguiente, las dos actividades tuvieron un alto grado de complementariedad y se beneficiaron mutuamente.

⁷ Véase Schaffer y Ashkenas (2005).

⁸ Barbara Massler realizó el estudio monográfico del Perú.

⁹ Las evaluaciones de distintos proyectos muestran proyectos que han terminado de forma muy satisfactoria. En la evaluación global del programa en el país realizada en el marco de la evaluación externa independiente del FIDA en 2005 se comenta favorablemente la experiencia sobre la ampliación de escala en el programa en el país relativo al Perú (IOE, 2005a). En un informe sobre ampliación de escala preparado para la Conferencia de Shanghái de 2004 también se hace referencia a la experiencia positiva en la ampliación de escala en el Perú (Massler, 2004).

¹⁰ Este cambio en las definiciones se debe a la importancia que se da a los enfoques. El término “campesino” tiene en el Perú y en América Latina una connotación diferente que “pequeño agricultor”, pues se refiere a una estrategia de supervivencia más global que la mera actividad agrícola de este último. La utilización de la categoría “ciudadano” toma en consideración que los grupos-objetivo no son simples beneficiarios, sino personas y familias con derechos y obligaciones.

¹¹ Arntraud Hartmann llevó a cabo el estudio monográfico de la República de Moldova.

¹² IOE (2009a).

¹³ *Ibíd.*, párrs. 64 y 66.

¹⁴ IOE (2009b), pág. 18.

¹⁵ Entre las medidas correctivas adoptadas a raíz de la EPP figuran la reciente apertura de una oficina en el país en Nigeria y algunas referencias a la ampliación de escala en el COSOP de Nigeria correspondiente a 2010-2014.

¹⁶ IOE (2009c), pág. xvi.

¹⁷ *Ibíd.*, págs. xvii y xviii.

¹⁸ Estos ejemplos se citan en el examen interno de la gestión del medio ambiente y los recursos naturales realizado por el FIDA que se ha mencionado anteriormente.

¹⁹ El Presidente Kanayo Nwanze abordó esta cuestión en los discursos que pronunció en Chatham House (Londres) el 2 de noviembre de 2009, en la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial

(ONUDI) el 7 de diciembre de 2009 y en la Conferencia de Alto Nivel sobre el desarrollo de las empresas agroalimentarias y las agroindustrias en África, celebrada en Abuja (Nigeria) el 10 de marzo de 2010 (véase <http://www.ifad.org/events/op/index.htm>). El Presidente Adjunto Kevin Cleaver planteó la cuestión de las cadenas de valor en su exposición ante la Junta Ejecutiva del FIDA de los días 14 y 15 de septiembre en Roma. El FIDA hizo una exposición en el taller de la Organización Mundial del Comercio (OMC) sobre la ayuda para el comercio y la agricultura en apoyo de la integración de los pequeños agricultores en los mercados agrícolas: enseñanzas de la experiencia del FIDA, que tuvo lugar el 17 de marzo de 2010.

²⁰ <http://www.ifad.org/events/op/2010/unido.htm>

²¹ Cheikh Sourang resumió la experiencia del FIDA durante los decenios de 1980 y 1990 en el discurso de apertura que pronunció en el “Foro de Validación de la Estrategia Mundial de Fomento de la Mandioca”, celebrado en Roma los días 26 a 28 de abril de 2000, con el título “Ampliación de escala en la ejecución de la Estrategia Mundial de Fomento de la Mandioca” (Véase FAO/FIDA (2001), pág. 50). Basándose en la experiencia de los decenios de 1980 y 1990, una alianza de partes múltiples interesadas (el FIDA, la FAO, el Centro internacional de agricultura tropical [CIAT], el Instituto Internacional de Agricultura Tropical [IITA], el Centro de cooperación internacional en investigación agrícola para el desarrollo [CIRAD] y el Instituto de Recursos Naturales [IRN]) elaboró la Estrategia Mundial de Fomento de la Mandioca en el año 2000 con el objetivo de sentar las bases para ampliar el desarrollo de la cadena de valor de la mandioca. Lamentablemente, parece que la estrategia no se ha aplicado de forma sistemática desde entonces.

²² IOE (2010).

²³ *Ibíd.*, Resumen, pág. 37.

²⁴ *Ibíd.*, Resumen, párr. 125.

²⁵ En su mayor parte los COSOP abarcan un período de siete años. No todos los países tienen que preparar un COSOP. No necesitan hacerlo los países con asignaciones mínimas en el marco del PBAS o en los que el programa en el país es de pequeña envergadura. Esto es válido para alrededor del 30% de los proyectos del FIDA, que, por tanto, están exentos del cumplimiento de los requisitos relativos al COSOP.

²⁶ A lo largo de 2009 y 2010 la dirección del FIDA planteó continuamente por conducto del OSC sus preocupaciones sobre la ampliación de escala durante los exámenes de los COSOP. Esto se constata en los documentos temáticos pertinentes y en las actas del OSC y se refleja en cierta medida en las versiones revisadas de los COSOP sometidas al examen de la Junta Ejecutiva. Sin embargo, será importante evaluar a su debido tiempo el seguimiento habido al respecto en el contexto de la ejecución de los programas en los países, según se refleje en el futuro en los exámenes anuales de los COSOP, los exámenes de la cartera de proyectos y los informes de los exámenes a mitad de período.

²⁷ Esto se señala también en el informe sobre la evaluación de la Estrategia de innovación del FIDA (IOE, 2010).

²⁸ Véase Ashkenaz (2010).

²⁹ Las asignaciones complementarias se utilizan especialmente hacia el final de una fase de reposición cuando el FIDA tiene que utilizar sus recursos so pena de perderlos.

³⁰ En el documento de políticas relativo al MFF se describe este instrumento como sigue: “Los principales elementos del MFF incluyen períodos de ejecución del préstamo más prolongados (10-12 años, frente a los cinco a seis años de los préstamos típicos); una clara articulación de los objetivos de desarrollo a largo plazo; un proceso de diseño iterativo y escalonado a lo largo del período del préstamo a fin de obtener una mayor flexibilidad en la asignación de recursos y la planificación; un proceso de diseño detallado para el ciclo inicial de las actividades del proyecto, con un conjunto de condiciones previas o ‘activadoras’ claramente definidas como requisito para proceder a la ejecución de ciclos subsiguientes,

y una mayor gravitación de las actividades de SyE para asegurar que los proyectos sigan bien encaminados en la persecución de sus objetivos inmediatos y a largo plazo. La aprobación de la propuesta inicial del préstamo, los objetivos del proyecto y el enfoque técnico correspondiente competarán a la Junta Ejecutiva, a la vez que la decisión relativa a continuar, o no, con ciclos subsiguientes será adoptada por la Administración del FIDA” (FIDA, 1998, pág. 1).

³¹ Con frecuencia, los donantes brindan apoyo presupuestario focalizado sectorialmente en relación con los “enfoques sectoriales”; sin embargo, estos enfoques pueden formularse también para incorporar a donantes que no prestan apoyo presupuestario, lo que permite al FIDA participar en los enfoques sectoriales cuando lo considera oportuno (véase también la sección siguiente).

³² FIDA, “IFAD Revised Policy for Grant Financing,” diapositivas en PowerPoint para un seminario no oficial de la Junta Ejecutiva, 10 de septiembre de 2009.

³³ Véase por ejemplo, FIDA, “Informe sobre la eficacia del FIDA en términos de desarrollo”, EB 2009/98/R.10/Rev.1, 15 de diciembre de 2009; FIDA, “Portfolio Performance Report, Western and Central Africa Division”, julio de 2007- junio de 2008. Central Africa Division”, julio de 2007- junio de 2008.

³⁴ FIDA, ARRI 2009; FIDA, ARRI 2008; FIDA, “Portfolio Performance Report, Western and Central Africa Division”, julio de 2007- junio de 2008. El hecho de que el FIDA esté dispuesto a adoptar los procesos fiduciarios y las normas de sus cofinanciadores es un factor positivo importante.

³⁵ El FIDA ha participado en cuatro enfoques sectoriales: Tanzania, Mozambique, Uganda y Rwanda. El FIDA tenía el propósito de participar en un enfoque sectorial en Nicaragua, pero el proyecto no se materializó. El Fondo prevé nuevos enfoques sectoriales en la agricultura en Kenya y, posiblemente, en Malawi y Zambia.

³⁶ FIDA, “Portfolio Performance Mid-Year Review, Eastern and Southern Africa Division”, párr. 201, julio de 2009.

³⁷ FIDA, ARRI 2009; FIDA, ARRI 2008.

³⁸ FIDA, ARRI 2009, pág. 71.

³⁹ FIDA, “Estrategia de gestión de los conocimientos”, septiembre de 2007, pág. 9.

⁴⁰ *Ibíd.*, pág. 17.

⁴¹ FIDA, “Política de supervisión y apoyo a la ejecución”, Roma, septiembre de 2007, pág. 6.

⁴² BAfD-FIDA, “Towards Purposeful Partnerships in African Agriculture: A Joint Evaluation of the Agriculture and Rural Development Policies and Operations in Africa of the African Development Bank and the International Fund for Agricultural Development”. 1 de diciembre de 2009, pág. 80.

⁴³ *Ibíd.*, pág. 80.

⁴⁴ Un miembro del personal de una división regional observó que un mayor tamaño de los préstamos y de los proyectos podría exigir métodos de gestión distintos de los que se utilizan para los préstamos del FIDA, que suelen ser relativamente pequeños. Esto tendrá que ser objeto de seguimiento.

⁴⁵ FIDA, “IFAD’s core values”, <http://www.ifad.org/governance/values/index.htm>.