

Departamento de Administración de Programas



Marco operacional del FIDA
para la ampliación de escala
de los resultados



Invertir en la población rural

Departamento de Administración de Programas

Marco operacional del FIDA para la ampliación de escala de los resultados

Índice

Enfoque del FIDA respecto de la ampliación de escala de los resultados	1
Introducción	1
Ampliación de escala en las operaciones del FIDA	2
¿Cómo se produce la ampliación de escala?	3
Influencia y asociaciones para la ampliación de escala	7
Visión de escala	12
Estrategia de ampliación de escala	13
Gestionar el proceso de ampliación de escala <i>[Sección V del COSOP-BR]</i>	16
Notas sobre las estrategias en los países	17
Exámenes de la calidad	17
Ampliación de escala en el diseño de los proyectos	19
Definir una visión de escala <i>[Sección I. A y B del modelo de informe sobre el diseño de proyectos]</i>	20
Formular la vía de ampliación de escala <i>[Sección II. A del modelo de informe sobre el diseño de proyectos]</i>	21
Gestión del proceso	25
Exámenes de la calidad	26
Ejecución de proyectos y programas en los países para ampliar su escala	29
Supervisión	29
Inversiones y transferencia de conocimientos entre países y Sur-Sur	31
Referencias	32
Anexo 1: Análisis de los riesgos que entraña la ampliación de escala	34

Siglas

AOD	asistencia oficial para el desarrollo
SyE	seguimiento y evaluación
COSOP-BR	programa sobre oportunidades estratégicas nacionales basado en los resultados

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

Introducción

1. El FIDA, dado que tiene el mandato de abordar el problema en gran escala de reducir la pobreza rural y que los recursos disponibles de asistencia oficial para el desarrollo (AOD) son limitados, debe conseguir que cada dólar que invierte en agricultura y desarrollo rural genere efectos mayores. Por esta razón, la ampliación de escala de los resultados de las iniciativas de desarrollo satisfactorias es una cuestión prioritaria general que contribuye directamente a hacer realidad el mandato del FIDA.
2. Para atender esta cuestión prioritaria, las prácticas operacionales del FIDA seguirán pasando de un enfoque centrado en los proyectos a un enfoque que estimule la transformación del entorno institucional, económico y de políticas en el que se da la pobreza rural. Es decir, las intervenciones del FIDA no tendrán por objetivo únicamente facultar a la población rural pobre a encontrar su propio camino para salir de la pobreza en el limitado marco temporal y geográfico de un proyecto concreto, también deberán utilizar los resultados positivos generados por las operaciones del FIDA para inspirar a otros e influir para conseguir políticas, conocimientos, capital social y político, y recursos financieros de otros agentes endógenos (de los sectores privado y público y de las propias comunidades) para ampliar la escala de esos resultados de una manera sostenible (véase el recuadro 1).
3. Las actividades del FIDA en materia de ampliación de escala se vienen llevando a cabo desde hace algunos años y han dado buenos resultados en diversas ocasiones. El presente marco operacional¹ tiene el objetivo de ofrecer orientación de forma más estructurada y coherente a los equipos del FIDA en los países sobre cómo incorporar de forma sistemática la ampliación de escala en las operaciones. Presenta al personal un amplio panorama general sobre cómo estudiar detenidamente la cuestión de la ampliación de escala en contextos concretos. Puesto que la innovación es un elemento fundamental de la ampliación de escala, el presente marco tiene una finalidad más de orientación y estímulo por lo que se refiere a enfoques operacionales que de prescripción excesiva. Está diseñado para complementar, no sustituir, las políticas operacionales del FIDA. También puede ofrecer a los asociados del FIDA información sobre cómo pueden ampliar juntos los efectos sobre el desarrollo.

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

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

La ampliación de escala de los resultados no significa transformar proyectos pequeños del FIDA en proyectos más grandes. Significa que las intervenciones del FIDA se centrarán en cómo hacer para que las iniciativas locales que han tenido éxito puedan aprovechar de manera sostenible los cambios normativos, los recursos adicionales y las enseñanzas para ampliar la escala de los resultados.

¹ El presente marco operacional contiene aportaciones de Alastair McKechnie del Instituto de Desarrollo de Ultramar. Aprovecha la labor anterior de Linn *et al.* (2010) y diversos informes del FIDA, especialmente el FIDA (2014a). El marco comprende observaciones del examen por homólogos de Johannes Linn (Brookings Institution) y Marcus Manuel (Instituto de Desarrollo de Ultramar).

Ampliación de escala en las operaciones del FIDA

4. A la hora de llevar a la práctica el programa de ampliación de escala, el FIDA utiliza el marco conceptual elaborado por la Brookings Institution, complementado por elementos de enfoques similares diseñados por otras entidades². Primero se examinan las enseñanzas extraídas de intervenciones anteriores y se responde a la pregunta ¿qué da buenos resultados y qué será objeto de ampliación de escala?, y luego se definen las vías y los elementos impulsores que permitirán ampliar la escala de los resultados en el futuro, más allá de los límites de los proyectos, a través de los servicios financieros, de políticas y de conocimientos que proporciona el FIDA.

Recuadro 2. Ampliación de escala impulsada por las comunidades en la región nororiental de la India

En 2000, el FIDA financió el Proyecto de Gestión de los Recursos Comunitarios en Tierras Altas de la Región Nororiental (NERCORMP), uno de los primeros grandes proyectos respaldados con ayuda exterior cuyo objetivo era demostrar la eficacia de los enfoques impulsados por las comunidades en la promoción de la planificación y la gestión de las actividades de desarrollo y cómo se ha de aplicar un modelo de desarrollo inclusivo y sostenible.

El proyecto promovió el aumento de la capacidad de los grupos locales a cargo de la gestión de recursos naturales en cada aldea, los grupos de autoayuda y las ONG proveedoras de servicios. Asistió a las comunidades a establecer vínculos con entidades bancarias y acceder a fondos de convergencia de otros programas gubernamentales, y facilitó el desarrollo empresarial y el acceso a los mercados. La aplicación de un enfoque de agrupación permitió generar economías de escala para la comercialización de productos. Se introdujeron tecnologías autóctonas y de producción agrícola mejoradas.

Un elemento crucial en el proceso de ampliación de escala fue el papel que tuvieron las instituciones comunitarias (que habían sido empoderadas y federadas), las cuales alcanzaron una escala suficiente para poder acceder a préstamos bancarios y servicios proporcionados por el Gobierno, y para atraer inversiones del sector privado en favor de una mayor sostenibilidad.

Tras los éxitos alcanzados en la fase inicial del NERCORMP (2000-2008), en 2010 se puso en marcha una segunda fase con financiación nueva del FIDA y del Gobierno de la India para llegar a otros 20 800 hogares. El alcance geográfico del proyecto consiguió ampliarse en 2011 a través de un proyecto del Banco Mundial por valor de USD 120 millones que amplió el alcance de las intervenciones del NERCORMP a cuatro nuevos estados (Mizoram, Nagaland, Sikkim y Tripura), y en 2014, a través de un programa ejecutado por el Gobierno de la India se amplió el alcance a dos nuevos estados (Arunachal Pradesh y Manipur). Los beneficios pudieron de esta manera extenderse a unos 360 000 hogares más.

Las vías de ampliación de escala del NERCORMP son un buen ejemplo de expansión geográfica y funcional de asociaciones innovadoras entre el sector público, el sector privado y las instituciones donantes, y de la movilización de recursos adicionales por parte de las propias comunidades.

² Sobre la aplicación del modelo Brookings en el FIDA, véase Linn *et al.* (2010). Entre los enfoques complementarios figuran el marco de gestión de Management Systems International (Cooley y Linn, 2014), algunos principios de la teoría del cambio (véase, por ejemplo, Stein y Valters, 2012, y Vogel, 2012) y estudios sobre adaptación iterativa basada en la solución de problemas (Andrews, Pritchett y Woolcock, 2012).

Un aspecto crucial del enfoque del FIDA es el fomento de la capacidad de las entidades locales participantes —particularmente las organizaciones de mujeres y hombres pobres de las zonas rurales— para que amplíen su escala, lo cual les permitiría atraer a nuevos asociados y recursos y participar directamente en el diálogo sobre políticas. A este respecto la función del FIDA tiene relación principalmente con su capacidad para buscar innovaciones e iniciativas prometedoras, detectar cuáles son las instituciones de su grupo objetivo que pueden impulsar el cambio a partir de esas innovaciones, fortalecer la capacidad de esas instituciones y ayudarlas a ampliar la escala (véase el recuadro 2).

5. Este enfoque también requiere que el FIDA integre sus actividades no relacionadas con los proyectos — **actuación en materia de políticas, gestión de los conocimientos y asociaciones**— en sus inversiones en proyectos de inversión como medio para aprovechar el poder de convocatoria del Fondo y su capacidad de movilizar financiación para el desarrollo de fuentes públicas y privadas. Requiere que el FIDA centre menos su atención en ampliar la escala de las actividades de los proyectos y más en ampliar la escala de los resultados de desarrollo a nivel de los países. De este modo los proyectos se convierten en vehículos para innovar, aprender y poner en marcha cambios sistémicos duraderos.
6. En las operaciones del FIDA se estudiarán, desde el principio y durante todo el ciclo del proyecto, las posibles vías de ampliación de escala que permitan garantizar que los proyectos que dan buenos resultados no sean intervenciones únicas, sino que sean un escalón (no necesariamente el primero) hacia un impacto más amplio y sostenible en la pobreza (véase el recuadro 3). Algunas intervenciones pueden ofrecer resultados satisfactorios por lo que se refiere a demostrar resultados, pero pueden resultar insostenibles si los fondos de los donantes no encuentran el espacio financiero o fiscal correspondiente para mantener las actividades una vez finalizado el proyecto.

Recuadro 3. La sostenibilidad y la ampliación de escala

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

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

¿Cómo se produce la ampliación de escala?

7. La ampliación de escala de los resultados forma parte de un proceso dinámico más amplio que comprende la innovación, el aprendizaje y la programación, la influencia y la ampliación de escala (véase el gráfico 1). Normalmente, las ideas nuevas se ensayan mediante un proyecto piloto, que luego se somete a una evaluación completa. Los conocimientos que se adquieren mediante esta experiencia sirven de base para idear un modelo de ampliación de escala para adaptar, ampliar y reproducir los resultados utilizando los instrumentos operacionales del FIDA (proyectos, políticas y conocimientos). La justificación de este proceder es que los resultados comprobados servirán como incentivo para obtener recursos adicionales de los Gobiernos, el sector privado, otros asociados en el desarrollo y las propias comunidades rurales, o bien conducirán al establecimiento de alianzas y asociaciones más amplias que puedan lograr cambios en las políticas y generar múltiples impactos sostenibles. La experiencia de la ampliación de escala se aprovecha para estimular el aprendizaje y la generación de nuevas ideas. El gráfico 1 ilustra el carácter dinámico de las actividades de ampliación de escala.

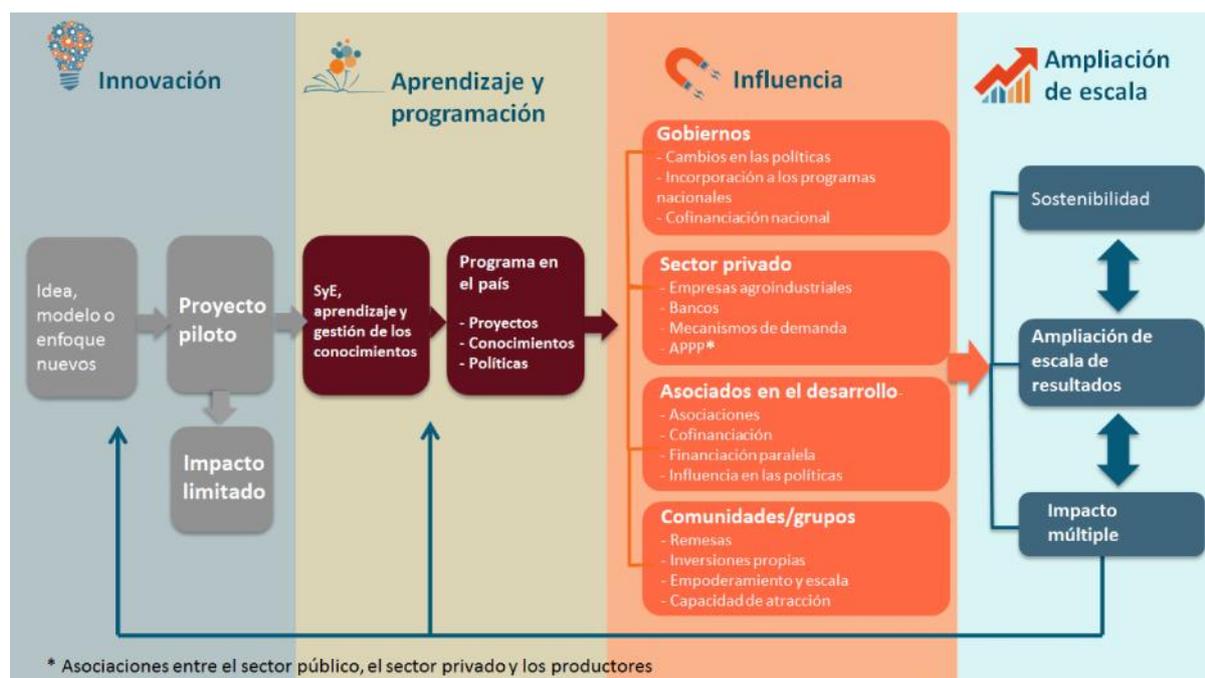


Gráfico 1. Fases de la ampliación de escala

Vías para la ampliación de la escala

8. En el desarrollo rural la ampliación de escala no se produce de forma espontánea. Hay que definir **vías** claras y planificadas cuidadosamente que contengan metas intermedias para medir si la ampliación de escala está avanzando en la dirección adecuada. La experiencia del FIDA indica que las **vías para ampliar la escala son un proceso prolongado, con distintas etapas y en el que participan múltiples partes interesadas.**

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

9. Los procesos de ampliación de escala suelen iniciarse con una **visión de escala** y **conocimientos e ideas** sobre la forma en que las intervenciones apoyadas por el FIDA pueden transformar la vida de la población rural pobre. Las intervenciones iniciales pueden ser de pequeña escala y de carácter gradual, pero son pasos que se han estudiado cuidadosamente para hacer realidad una visión y unos objetivos de mayor envergadura.

10. Tendría que haber un **concepto claro sobre por qué razones y de qué forma** las intervenciones del FIDA en un país, combinadas con los esfuerzos del propio país y de los demás asociados, facilitarían una reducción importante de la pobreza. En el modelo que sirva como base de la vía hay que examinar los "por qué, qué, quién, cuando y cómo" de la vinculación de cada elemento a la intervención más amplia. En la vía para la ampliación de escala tienen que quedar claros el contexto y las prioridades del país, los cambios a largo plazo que hay que buscar, quiénes se beneficiarían de esos cambios y la secuencia de las intervenciones necesarias para que los cambios se produzcan. En esa vía hay que ser realista en cuanto a los supuestos subyacentes, los riesgos y las limitaciones. También hay que definir los resultados inmediatos y finales, así como un sistema para efectuar el seguimiento y la evaluación de esos resultados, con miras a generar información que permita que el modelo subyacente y los supuestos en que se basa puedan ensayarse y ajustarse con precisión.

11. Elegir las **dimensiones** adecuadas es fundamental a la hora de diseñar una vía concreta de ampliación de escala. La vía puede estar concentrada sencillamente en *ampliar los servicios* para llegar a más clientes en un espacio geográfico determinado o puede tratarse de una *reproducción horizontal*, en la que se pase de una zona geográfica a otra. Otras dimensiones de la ampliación de escala pueden ser la *expansión funcional*, que consiste en añadir nuevas esferas de intervención o nuevas funciones para la organización de un proyecto, y la *ampliación de escala vertical*, en la que se pasa de intervenir a nivel local o provincial a hacerlo a nivel de todo el país. Puede ser necesario actuar a nivel de las políticas para contribuir a lograr las condiciones normativas e institucionales necesarias para ampliar la escala a nivel nacional de forma satisfactoria o para atraer inversiones del sector privado o de otros asociados.

Elementos impulsores de la ampliación de la escala

12. Sin elementos impulsores que cuestionen el orden de cosas establecido, es posible que las organizaciones con modelos de ampliación de escala no vean los efectos que desean obtener. Hartmann y Linn enumeran algunos de los elementos impulsores que inducen la ampliación de escala:

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

- a) Las *ideas*, que suelen surgir durante las actividades de investigación, y que los profesionales del sector convierten en conceptos para la acción, que muchas veces se inician mediante actividades piloto para ensayar la validez de la idea.
- b) Las *actividades piloto prototípicas*, que se diseñan desde el principio para la ampliación de la escala. Se trata de actividades distintas de los pequeños proyectos “exclusivos” cuyos costos unitarios son elevados y requieren insumos de gestión y de conocimientos especializados a unos niveles que no permiten llegar a escalas mayores.
- c) Unos *líderes* que crean en el potencial de la idea y del modelo de intervención, estén comprometidos con la ampliación de la escala, no se desvíen del programa y puedan convencer a otros para que sigan su ejemplo.
- d) *Catalizadores externos*, como el final de un conflicto, catástrofes naturales, disturbios civiles y crisis económicas, que precipiten el cambio y creen condiciones favorables para la ampliación de la escala. Los compromisos mutuos entre un país y sus asociados internacionales también pueden hacer que las actividades de desarrollo lleguen a escalas mayores, especialmente si van acompañadas por financiación externa.
- e) *Marcos de incentivos y rendición de cuentas* que respalden la convicción común de que la ampliación de la escala y el compromiso constante son cuestiones importantes. Las organizaciones del sector público suelen iniciar sus intervenciones con unos incentivos que inhiben la ampliación de la escala, por ejemplo “pasando de una idea nueva a la siguiente, de un proyecto a otro, de una tarea a otra”³. Organizaciones como el FIDA, que apoyan la ampliación de la escala, necesitan valores institucionales comunes y marcos de incentivos y de rendición de cuentas tanto como las organizaciones a las que procuran ayudar⁴. La rendición de cuentas por parte de los donantes y los Gobiernos se realiza ante instancias superiores, los políticos, o del mismo nivel, los donantes, en lugar de hacerse ante los niveles básicos, los beneficiarios⁵.

³ Hartmann y Linn (2008), pág.19.

⁴ Johannes Linn expone esta cuestión en el capítulo 5 de Chandy *et al.* (2013).

⁵ Banco Mundial (2005) y Banco Mundial (2011).

Espacios para la ampliación de la escala

13. Los procesos de ampliación de la escala tienen lugar en un entorno más general que pueden facilitarlos o frustrarlos. Si en el entorno de que se trate no hay espacios para que las ideas y las iniciativas piloto se desarrollen, puede ocurrir que la ampliación de la escala no se produzca. Hartmann y Linn determinan ocho espacios en los que hay que eliminar los obstáculos para la ampliación de la escala:

Los espacios son las oportunidades que pueden crearse o los posibles obstáculos que deberán eliminarse para permitir el crecimiento de las intervenciones.

- a) *Espacio fiscal y financiero.* Los programas cuya escala se ha ampliado suelen requerir más recursos financieros. Sin esos recursos no pueden crecer ni siquiera cuando se obtienen economías de escala. Los encargados de diseñar programas de ampliación de escala deben tener en cuenta la sostenibilidad financiera y buscar los ahorros y los recursos que se generan a través de derechos e impuestos, así como nueva financiación; los programas que dependen de la financiación de donantes a largo plazo pueden fracasar.
- b) *Espacio político.* La sostenibilidad de los recursos financieros requiere apoyo político y diálogo para superar la oposición mediante contactos políticos, creación de coaliciones y promoción dinámica. La ampliación de escala abarca procesos políticos y también organización y conocimientos técnicos.
- c) *Espacio normativo.* Este espacio viene creado por el marco de políticas, jurídico y reglamentario. Eliminar obstáculos graves para la ampliación de la escala puede resultar difícil si ello afecta a la distribución de rentas económicas que benefician a intereses poderosos. Por otra parte, el cambio normativo se hace más fácil cuando elimina obstáculos que podrían impedir que un programa que puede ser popular alcance la escala adecuada, en lugar de promover ajustes de políticas de forma abstracta.
- d) *Espacio institucional.* Este espacio lo crean las instituciones efectuando cambios y creando la capacidad necesaria para que la ampliación de escala pueda tener lugar. Las instituciones independientes basadas en proyectos, que todavía son comunes en diversos proyectos del FIDA, no son estructuras institucionales adecuadas para la ampliación de escala a menos que estas estructuras de ejecución para un proyecto concreto puedan incorporarse a las actividades generales. Uno de los desafíos fundamentales es diseñar, ya en una fase temprana, instituciones que estén lo bastante integradas en estructuras de carácter general y tengan una fuente de financiación sostenible, de modo que puedan operar a escala. Por ejemplo, los mecanismos de concesión de subvenciones adscritas a las unidades de ejecución de los proyectos y financiadas en el marco de proyectos del FIDA no pueden llevarse a mayor escala a menos que sean transferidas a instituciones de carácter general con recursos más diversos.
- e) *Espacio cultural.* Este espacio es el que asegura que el programa reconozca las limitaciones sociales para la ejecución de un proyecto o la renuencia de los beneficiarios a participar en él. Por ejemplo, para obtener buenos resultados en la aplicación de enfoques de desarrollo impulsado por la comunidad respecto de la ampliación de escala, es necesario saber hasta qué punto las elites locales trabajarán para hacer posible el desarrollo o lo harán para extraer recursos para otros fines.
- f) *Espacio relativo a los asociados.* En este espacio se moviliza el apoyo de asociados locales o del país de modo que sea posible ampliar la escala del programa de que se trate. Estos asociados pueden ser del sector privado, ONG, organismos de las Naciones Unidas o donantes oficiales.
- g) *Espacio de aprendizaje.* Este espacio apoya la incorporación de enseñanzas a medida que los programas progresan, lo que permite adaptar el diseño de los programas, acoger bien los cambios y aprender de los errores. Los canales de retroinformación basados en el seguimiento y la evaluación (SyE) de los resultados a lo largo de la ejecución, en lugar de los que se utilizan cuando el proyecto ya ha finalizado, permiten

efectuar correcciones en el programa mientras este se está ejecutando y acelerar cualquier ampliación de la escala de los resultados que pueda producirse.

- h) *Espacio relativo al medio ambiente.* En este espacio se asegura la disponibilidad de los recursos naturales necesarios (tierra, suelo, agua) para ampliar las actividades a la escala adecuada con costos que vayan reduciéndose.
14. El FIDA, en su calidad de institución financiera internacional, tiene una función evidente que desempeñar en la creación del espacio financiero necesario para la ampliación de escala. Además de utilizar sus propios instrumentos financieros, de conocimientos y de actuación en materia de políticas, puede desempeñar una función de convocatoria importante en la obtención de recursos de otras entidades privadas y organismos de desarrollo, que se añadirían a los recursos fiscales gubernamentales y los recursos de las comunidades de personas pobres de las zonas rurales y en beneficio de estas personas. El FIDA también puede añadir valor en lo relativo a la creación de otros espacios, por ejemplo, ayudando a movilizar a los agricultores pobres (espacio relativo a los asociados) para que aporten sus opiniones a los debates nacionales (espacio político) para evitar monopolios de importaciones o las deficiencias en materia de cumplimiento de los contratos (espacio normativo). El apoyo a las organizaciones de personas pobres (espacio de las comunidades) es una de las formas que tiene el FIDA para entrar en los espacios político y normativo, lo cual se ajusta a su mandato.

Influencia y asociaciones para la ampliación de escala

15. Dadas las necesidades de desarrollo y los recursos limitados de la AOD, es difícil que se amplíe la escala de las actividades apoyadas por donantes a menos que se pueda influir para obtener el apoyo de otras partes, principalmente de los Gobiernos, el sector privado, otros asociados en el desarrollo y las comunidades y sus organizaciones.

Gobierno

16. Lograr que los procesos de ampliación de escala sean sostenibles suele depender de la capacidad de los Gobiernos de hacerse responsables de esos procesos y proporcionar financiación mediante sus propios recursos fiscales o su disposición a ceder espacios para que otros agentes —especialmente las comunidades y el sector privado— desempeñen una función más importante. Las actividades apoyadas por el FIDA requieren que haya **un compromiso y un sentido de apropiación demostrados por parte de los Gobiernos**.
17. Los Gobiernos pueden ser el principal elemento impulsor de la ampliación de escala mediante la creación del espacio necesario para que esa ampliación se produzca, particularmente en las esferas fiscal, política, normativa, organizativa y de aprendizaje. En ocasiones sectores gubernamentales pueden obstruir la vía de ampliación de escala escogida, de modo que lograr el objetivo dependerá de la capacidad de los asociados gubernamentales para evitar esos obstáculos de diálogo o negociación.
18. Cuando se estudia hasta qué punto un posible asociado gubernamental será eficaz a la hora de dirigir una ampliación de escala sostenible, surgen diversas preguntas, entre las que figuran las siguientes:
- a) ¿Está la dirección del departamento u organismo gubernamental asociado comprometida con el proyecto y tiene la voluntad y la capacidad de crear los espacios necesarios para la ampliación de la escala?
 - b) ¿Hasta qué punto es realista el plan de establecer una organización, departamento u organismo gubernamentales permanentes durante el período necesario para la ampliación de la escala, especialmente después del período del proyecto, dada la capacidad actual?
 - c) ¿Es el entorno normativo favorable a la ampliación de escala en el contexto de una intervención de un proyecto concreto?
 - d) ¿Se incluirá el programa o proyecto de ampliación de escala en el presupuesto, esto es, se aprobará a través de los procesos presupuestarios normales?

- e) ¿Se hará en el presupuesto actual y en los posteriores una provisión de fondos suficiente para llevar el programa o proyecto a la escala adecuada?
19. Los asociados gubernamentales pueden ser el Gobierno central y sus organismos, las entidades gubernamentales subnacionales y otras organizaciones públicas como los institutos de investigación. La función de los asociados gubernamentales y su capacidad para iniciativas de ampliación de escala es fundamental a la hora de elegir las vías de ampliación de escala y de decidir la forma en que el FIDA abordará las cuestiones conexas relacionadas con las políticas.

El sector privado

20. Acceder al potencial que la financiación privada presenta para las iniciativas de ampliación de escala requiere un enfoque en materia de asociaciones que es distinto del que se utiliza con el sector público. La ampliación de escala a través del sector privado es especialmente importante cuando el objetivo del proyecto es proporcionar a los beneficiarios acceso a los mercados y financiación para las cadenas de valor. En estos casos, las intervenciones del FIDA tienen que demostrar su viabilidad comercial a las empresas y ayudar a los agricultores pobres a llegar a los niveles de calidad y los volúmenes de suministro que requiere el mercado. Dicho de otro modo, el sector privado financia la ampliación de escala y su compensación es la parte que le corresponde del valor que crea la iniciativa. El FIDA, al establecer asociaciones con el sector privado, tiene que asegurarse de que una parte justa del valor de los proyectos se distribuya entre sus clientes principales, que son las personas pobres de las zonas rurales⁶.
21. La medida en que la relación con el sector privado tenga como resultado escalas ampliadas y aumentos de la productividad y crecimiento dependerá de diversos factores como el entorno general para las empresas, la calidad de las infraestructuras, la capacidad de las compañías locales, las asociaciones entre el sector privado local y el extranjero y la competitividad de los mercados de factores y productos.
22. Las asociaciones entre el sector público, el sector privado y los productores (4P)⁷ a lo largo de las cadenas de valor agrícolas pueden ser un instrumento poderoso para atraer inversiones del sector privado hacia el sector de los pequeños productores, así como hacia segmentos del mercado que no serían rentables para las empresas privadas sin apoyo público o financiación en condiciones favorables concedida por donantes⁸.
23. La justificación de la intervención del sector público en los mercados suele ser la existencia de limitaciones que impiden que se produzcan efectos directos “eficientes”. Estas limitaciones aparecen en los mercados a causa de deficiencias del mercado, como la falta de mercados de crédito o de insumos; barreras institucionales, como normas deficientes en materia de cumplimiento de los contratos, y deficiencias sistémicas en las relaciones comerciales, incluida la incapacidad de los agentes del mercado de aprender de los demás, definir esferas de complementariedad y establecer y mantener relaciones de confianza⁹.
24. Los fondos públicos o de los donantes pueden utilizarse a través de un proceso de “atracción” para financiar planes empresariales presentados conjuntamente por empresas privadas y organizaciones de agricultores, en los que estos propongan suscribir un acuerdo de asociación en el que ambas partes asuman riesgos, inviertan y compartan los beneficios. La utilización de recursos públicos se justifica por razón de que el objetivo de los fondos de inversión para asociaciones entre el sector público, el sector privado y los productores es resolver una “deficiencia del mercado”, consistente en una percepción de que trabajar con los pequeños productores entraña riesgos y costos de transacción elevados, lo cual impide que las empresas privadas establezcan relaciones comerciales basadas en el mercado con esos productores.
25. La función del FIDA¹⁰ en el mecanismo de asociaciones entre el sector público, el sector privado y los productores consiste en utilizar una combinación de instrumentos financieros y no financieros propios respecto de los distintos clientes en cada nivel de la pirámide, aprovechando sistemas de financiación innovadores y mecanismos de “atracción” para ampliar

⁶ Véase la estrategia del FIDA relativa al sector privado en: http://www.ifad.org/pub/policy/private/2012_s.pdf

⁷ En el FIDA se utiliza con frecuencia el término “4P” para referirse a las asociaciones entre el sector público, el sector privado y las organizaciones de productores.

⁸ Véase FIDA/Instituto de Estudios sobre Desarrollo (IDS) (2015).

⁹ Véase Spielman, Hartwich y von Grebmer (2010).

¹⁰ Véase la nota 6.

la escala de los resultados. El recuadro 7 ilustra la forma en que los mecanismos de asociaciones entre el sector público, el sector privado y los productores operan como instrumentos de ampliación de escala.

26. Debido a que hay muchas cuestiones que limitan la productividad del sector privado que acaban por requerir medidas gubernamentales para abrir espacios normativos, el personal del FIDA deberá establecer relaciones dinámicas para tratar la cuestión de las limitaciones graves a la intervención del sector privado en las iniciativas de ampliación de escala. El FIDA también puede tener que establecer relaciones con otros asociados de los Gobiernos (como otros donantes u organizaciones de la sociedad civil) que estén especializados en esas esferas. No obstante, las relaciones con el sector privado pueden ser de carácter contencioso a causa de, por ejemplo, los intereses creados de las empresas ya instaladas y de quienes las apoyan en el sector público. En estos casos, el FIDA y sus asociados tendrán que demostrar las ventajas que supone el cambio a través de análisis y facilitar el diálogo encaminado a resolver problemas.

Asociados en el desarrollo

27. Con frecuencia se ha buscado establecer asociaciones para fines de ampliación de escala con organismos de desarrollo bilaterales y otros organismos de desarrollo multilaterales para catalizar complementariedades en las intervenciones y recursos adicionales a través de la cofinanciación de proyectos. El FIDA buscará asociados adecuados más allá de los organismos con sede en Roma y ampliará sus actividades en ese sentido para que abarquen a instituciones financieras internacionales, instituciones multilaterales y bilaterales, así como a fundaciones. En diversos casos, el FIDA ha presentado el efecto de demostración inicial mediante innovaciones y ensayos piloto de iniciativas que otros donantes han acabado por utilizar en sus programas y que luego han llevado a una escala mayor.
28. También hay muchas posibilidades de ampliación de escala a través de las numerosas redes de proveedores de servicios profesionales, plataformas de organizaciones sin fines de lucro, redes de financiación rural, federaciones o instituciones centrales de partes interesadas, el Foro de los Pueblos Indígenas y el Foro Campesino y sus organizaciones regionales, etc. Todas estas entidades reciben apoyo del FIDA, algunas de ellas a través de su programa de donaciones. El FIDA también está asociado con diversos centros y plataformas de innovación e investigación, principalmente el Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional (GCIAl) y el Foro Global de Investigación Agropecuaria, que ofrecen instrumentos valiosos para mejorar los efectos en el desarrollo de su programa.
29. La AOD es inferior a los ingresos fiscales del Gobierno tanto en países de ingresos bajos como en los países de ingresos medios —en el caso de los países de ingresos medios lo es considerablemente—. Los flujos de inversión privada también superan la AOD en los países de ingresos medios. Si bien la AOD seguirá desempeñando una función importante en la financiación de procesos de ampliación de escala, especialmente en situaciones de fragilidad y en Estados afectados por conflictos, unos contextos en que movilizar financiación privada e ingresos fiscales es más difícil que en países de ingresos medios y en algunos países de ingresos bajos¹¹, con toda probabilidad será insuficiente para llevar los programas a toda su escala. El FIDA podría ocupar una posición intermedia importante en la “correa de transmisión” de la ampliación de la escala en la que promovería la innovación e iniciaría el proceso de ampliación de la escala, y luego colaboraría con otros donantes más importantes (especialmente donantes multilaterales como el Banco Mundial) y los Gobiernos para llevar a cabo nuevas ampliaciones de escala.
30. La filantropía privada también puede contribuir a las iniciativas de ampliación de escala a través de fundaciones, fondos verticales y actividades de responsabilidad social empresarial. Es probable que estos organismos de desarrollo cuasiprivados esperen que el proyecto sea rentable y sostenible. Estas entidades, además de ser fuentes de financiación, también pueden serlo de ideas, innovaciones y actividades piloto que el FIDA, con sus vínculos con los Gobiernos, puede contribuir a que se lleven a mayor escala.

¹¹ En 2010 las entradas de inversiones netas del sector privado hacia países de ingresos medios fueron 12 veces superiores a las de AOD y las remesas de los trabajadores lo fueron 5,8 veces. En cambio, en los países de ingresos bajos la inversión extranjera directa solo llegó al 32 % de los fondos de AOD y las remesas fueron del 60 % de esos fondos.

Comunidad de prácticas de ampliación de escala

31. El FIDA es un miembro activo de una comunidad de prácticas transectorial formada por una gran variedad de donantes, fundaciones, grupos de reflexión y expertos independientes en ampliación de escala que intercambian opiniones sobre las innovaciones y la ampliación de la escala de los efectos en el desarrollo. El grupo de trabajo sobre ampliación de escala en la esfera del desarrollo agrícola y rural conexo¹², liderado por el FIDA, sirve como plataforma mundial para establecer redes de contactos profesionales, e intercambiar conocimientos y enseñanzas extraídas relacionados con “ampliar la escala para obtener un mayor impacto”. El FIDA y otros miembros de la comunidad también utilizarán la plataforma para difundir datos empíricos de prácticas de ampliación de escala que han dado buenos resultados.
32. Entre las esferas de atención de la comunidad de prácticas figuran la integración de las consideraciones de escala en las organizaciones de donantes, la utilización más estratégica de las asociaciones entre el sector público y el privado para cuestiones de escala, la mejora de la función de las actividades de SyE en la ampliación de escala, la ampliación de escala en situaciones de fragilidad y la ampliación de escala de las innovaciones.

Las comunidades y las organizaciones de beneficiarios

33. Un desafío importante es el de seleccionar instituciones que tengan el potencial de llevar a cabo iniciativas de ampliación de escala y mantenerlas, estén socialmente cohesionadas y bien integradas en el contexto nacional y que por consiguiente puedan operar a escala. Para una institución como el FIDA, cuya atención se centra en trabajar con instituciones de base, es importante examinar hasta qué punto las instituciones locales (las instituciones “de” los pobres y no solo las instituciones “para” los pobres) pueden convertirse en el principal elemento impulsor de la ampliación de escala. Si estas instituciones se llevan a la escala adecuada con apoyo del FIDA, pueden desempeñar la función más importante en lo relativo a definir el programa, movilizar recursos, atraer al sector privado, actuar como poder de convocatoria, crear consenso para el cambio y la ampliación de escala e influir en las reformas de las políticas. También pueden convertirse en instituciones capaces de suministrar servicios a gran escala.
34. El proceso se inicia cuando agricultores/empresarios que tienen intereses comunes crean organizaciones locales que crecen hasta convertirse en asociaciones/cooperativas centrales con orientación empresarial. Cuando estas organizaciones centrales alcanzan un volumen y una fortaleza suficientes, pueden prestar servicios directamente a sus asociados/accionistas, o establecer vínculos sostenibles con suministradores de insumos, compradores de productos, proveedores de servicios agrotecnológicos especializados, instituciones de microfinanciación y bancos. También son capaces de hacer oír su voz en los procesos de formulación de políticas. De este modo las organizaciones de pequeños agricultores se convierten en los principales vehículos para la ampliación de escala, y la estrategia del FIDA es facilitar las actividades de esas organizaciones para ampliar sus operaciones. El FIDA seguirá utilizando su ventaja comparativa en materia de inversiones en la población rural fomentando las cuestiones relativas a la escala a través de acciones colectivas y capital social. Con ello se crearán grupos de ciudadanos organizados y colectivos que probablemente serán más capaces de lograr que haya algún nivel de rendición de cuentas por parte de los Gobiernos, al tiempo que se alcanzará la escala necesaria para establecer vínculos con empresas del sector privado.
35. También hay que examinar la ampliación de escala desde la perspectiva de los beneficiarios, ya que las comunidades y los agricultores son los principales inversores en sus propias explotaciones y son las principales partes interesadas en lograr que las iniciativas de desarrollo sean sostenibles. Además, puesto que el 40 % del volumen total de remesas de todo el mundo se envían a las zonas rurales, esta fuente de ingresos y ahorros ya es unas cuatro veces superior a los recursos de la AOD. Sacar provecho de las remesas para lograr una mayor inclusión financiera, tanto si es a través del sector bancario formal como si se trata de transacciones mediante tecnologías móviles, movilización de ahorros o promoción de inversiones, puede contribuir en gran medida a mejorar el programa de ampliación de escala y el impacto en el desarrollo.

¹² Entre las instituciones que son miembros fundamentales de ese grupo figuran la Brookings Institution, Heifer International, el Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias, Management Systems International, Results for Development Institute (R4D), TechnoServe-US, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y el Banco Mundial, así como el FIDA. La plataforma de la comunidad basada en la web es: <http://www.agriscala4dev.com/>

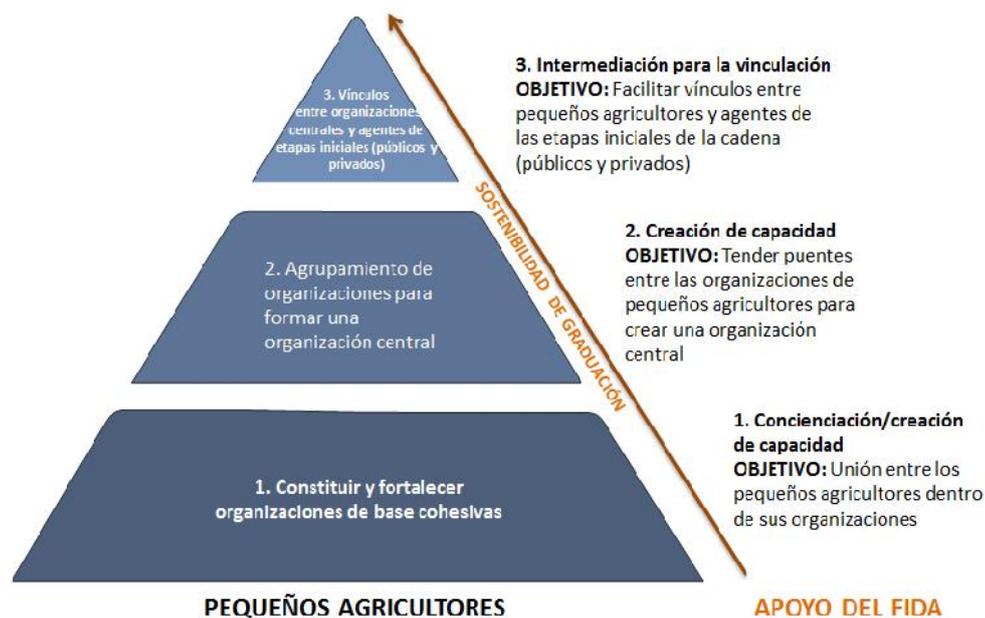


Gráfico 2. Proceso de ampliación de escala para organizaciones de base popular

Definición de las estrategias en los países para la ampliación de escala a través de los COSOP-BR y las notas sobre las estrategias en los países

36. Los requisitos de la metodología de ampliación de escala en relación con la programación estratégica para los países están integrados en las directrices relativas a los programas sobre oportunidades estratégicas nacionales basados en los resultados (COSOP-BR) del FIDA.
37. En el diseño de programas en los países para ampliar su escala no hay diferencias radicales respecto de las buenas prácticas actuales, ya que los principios básicos son que haya un compromiso y un sentido de apropiación demostrados por parte de los Gobiernos y un buen conocimiento del contexto del país, y que se haya aprendido de las intervenciones anteriores del FIDA o los asociados en el desarrollo.
38. Una vez el Gobierno y el FIDA han acordado los objetivos estratégicos del COSOP-BR, utilizando el “prisma” de ampliación de escala se define lo siguiente:
 - (a) **La visión de escala:** ¿de dónde procederá la escala?
 - (b) **La estrategia de ampliación de escala:** la secuencia de los pasos (vía) que deben realizarse en el marco del programa (integración de proyectos, actuación en materia de políticas, fomento de las asociaciones y conocimientos) para asegurarse de que las intervenciones tengan el mayor impacto posible en la pobreza rural durante un período adecuado a las condiciones del país.
 - (c) **El plan de gestión del proceso de ampliación de escala:** las formas en que el programa utilizará los conocimientos, efectuará el seguimiento de los progresos y gestionará los riesgos.
39. Los enfoques tienen que adaptarse a las distintas circunstancias de los países (países de ingresos medios, países de ingresos bajos, situaciones de fragilidad). Durante 2015 el FIDA ha elaborado diez notas sobre los países que ilustran enfoques de ampliación de escala adaptados a distintos contextos¹³.

¹³ Véanse las notas sobre ampliación de escala en los países: http://www.ifad.org/knotes/scaling_up/index.htm

Visión de escala

Determinar el contexto para la ampliación de escala en el país

[Sección I de COSOP-BR]

40. Dado el mandato del FIDA, la base para un COSOP-BR relativo a la ampliación de escala se deriva de un buen conocimiento de la pobreza rural en el país, así como de un buen conocimiento de quiénes son los beneficiarios del programa del FIDA cuando este se pone en marcha y cómo el grupo objetivo va evolucionando con el tiempo. Con frecuencia este conocimiento se deriva de un análisis de base de la pobreza o documentos del Gobierno como los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza u otros documentos de planificación dedicados a la pobreza. Es posible que se pueda disponer de otros análisis procedentes de la labor de asociados, instituciones de investigación y universidades o de estudios encargados por el FIDA. Si bien es esencial determinar de forma precisa cuál es el panorama por lo que se refiere a la escala de la pobreza rural, también es necesario entender cuáles son las razones de que la pobreza persista en el país.

Evaluar la capacidad institucional

[Expediente principal 2 del COSOP-BR]

41. Aunque en principio el FIDA responde a las solicitudes y canaliza los fondos hacia las principales prioridades de desarrollo, **lo que los organismos gubernamentales y los asociados locales son realmente capaces de hacer puede orientar mejor la ampliación de escala de los resultados que podría alcanzarse.** La calidad de la capacidad institucional y el liderazgo de las organizaciones¹⁴ que tendrían la responsabilidad de las actividades en el marco de un COSOP-BR es fundamental para decidir dónde se concentrarán los recursos del FIDA. Esto requiere una valoración franca de las medidas organizativas del país que ejecutarán los proyectos del COSOP-BR. En los países de ingresos medios y en algunos países de ingresos bajos suele haber antecedentes en los que basar un juicio. En situaciones de fragilidad y en muchos países de ingresos bajos, el estado en que se encuentran las instituciones puede no ser un buen indicador de cuál será el desempeño de esas instituciones en el futuro, especialmente si los proyectos dan buenos resultados por lo que se refiere al apoyo al desarrollo institucional o, en el caso de situaciones de fragilidad, se establecen medidas temporales mientras se construyen organizaciones permanentes.
42. Para adoptar decisiones sobre dónde hay que ampliar la escala es fundamental evaluar la función de liderazgo como parte de la capacidad institucional que puede establecerse para ejecutar los programas o proyectos. La función de liderazgo es, idealmente, un esfuerzo de grupo y no un esfuerzo individual. Un liderazgo eficaz transmite una visión del desarrollo, tiene los conocimientos especializados necesarios para crear instituciones capaces de llevar el programa a la escala adecuada, construye coaliciones, maniobra para evitar la oposición y dirige la ejecución. Los líderes pueden tener conexiones con las elites o pueden construir el apoyo desde la base —en ambos casos, buscan el espacio político, normativo y organizativo necesario para la ampliación de escala—. Si bien los líderes y los “promotores” son fundamentales para el cambio institucional y el desarrollo, es más importante tener equipos que funcionen, sean adecuados para el contexto local y tengan espacio para innovar, que depender únicamente de personas concretas.

Evaluar las experiencias anteriores

[Sección II del COSOP-BR]

43. Si no hay una visión de escala, una gran idea o una exposición de lo que se prevé obtener mediante la ampliación de escala, existe el riesgo de realizar nuevos proyectos que carezcan de pertinencia en cuanto a la reducción de la pobreza en gran escala. Un COSOP-BR para la ampliación de escala debería **empezar con una exposición clara del problema que desea resolver** en la zona objetivo. El COSOP-BR debería contener una explicación de cómo el programa del FIDA, junto a los programas del Gobierno y de sus demás asociados, abordará el problema.

¹⁴ Para obtener más información sobre cómo evaluar la capacidad y el liderazgo institucional véase FIDA, 2014c, pp. 23-39.

44. La preparación de COSOP-BR requiere que se extraigan enseñanzas de las actividades anteriores en el país, no solo las ejecutadas por el FIDA, sino también por otros asociados y por el Gobierno. Esos análisis pueden llevar a obtener unos resultados mejor coordinados de todos los programas que tienen efectos sobre la pobreza rural. El Gobierno y sus asociados tendrían que evaluar y reunir los resultados que probablemente se obtendrían de todos los programas y definir medidas complementarias y obstáculos respecto de los cuales habría que actuar para lograr esos resultados. Si el objetivo general es la reducción de la pobreza rural en una zona pobre del país, el COSOP-BR debería estimar la forma en que cada elemento del programa del FIDA y cada medida pertinente del Gobierno y de otras entidades contribuirá a lograr este objetivo y el tiempo que se requerirá para ello.

Estrategia de ampliación de escala

45. Para formular una estrategia relativa a cómo se producirá la ampliación de escala en un país hay que justificar los objetivos del programa en el país y seleccionar a las organizaciones del país y los asociados que llevarán el programa a la escala que corresponda, el tiempo necesario para ello y las relaciones de interdependencia entre los agentes y los elementos del programa. También requiere claridad sobre las hipótesis que se formulen, como la forma en que un cambio normativo afectará a un efecto directo, y en la determinación de los riesgos internos y externos.

Recuadro 4. Adoptar un enfoque de solución de problemas en lo relativo a facilitar el cambio normativo e institucional

Un diálogo con el país sobre los problemas prioritarios que el FIDA podría contribuir a resolver puede ser la base para la integración de actividades no relacionadas con los proyectos en un programa de inversión. Las prioridades no crediticias podrían basarse en un conducto viable para resolver estos problemas de modo que hubiera tanto coherencia como sentido de apropiación por parte del país. Es posible que cambios que serían muy positivos no sean políticamente viables, de modo que habría que tomar nota de ellos y dejarlos para más adelante o para que se ocupen de ellos otros asociados del Gobierno. Esto puede hacer que el ritmo de reducción de la pobreza sea inferior al que sería técnicamente posible, pero es una cuestión de formulación de políticas en el mundo real.

Aplicar un enfoque de solución de problemas a la actuación en materia de políticas en un país ayuda a definir puntos de acceso para el FIDA. También es un conducto para iniciar la actuación en materia de políticas en países que estén menos interesados en tratar sobre cuestiones relacionadas con políticas con el FIDA. No obstante, esto sí que requiere personal cualificado en el país que sea capaz de facilitar el proceso de solución de problemas del propio país.

Establecer las dimensiones en las que se producirá la ampliación de escala [Sección IV del COSOP-BR]

46. En los COSOP-BR hay que elegir un enfoque de ampliación de escala en el que se reconozcan las características del país. Las iniciativas de ampliación sostenible de la escala requieren distintas combinaciones de inversiones, cambios institucionales y aprendizaje en el marco de una o más de las cuatro dimensiones siguientes¹⁵:
- La ampliación *cuantitativa* de la escala, que se produce cuando un programa se amplía mediante su reproducción en distintos lugares o el incremento del número de sus beneficiarios en un lugar determinado, es probable que requiera una relación en la práctica con las oficinas locales del Gobierno central o subnacional.
 - La ampliación *funcional* de la escala, que se produce cuando el alcance de una actividad se amplía con el fin de prestar nuevos servicios, puede tener consecuencias en el mandato jurídico y la organización interna de los asociados gubernamentales, como

¹⁵ Véase Hartmann y Linn (2008), que atribuyen estas cuatro dimensiones a Uvin (1995).

- ocurre en el caso de un organismo de riego que suministre a los agricultores servicios de extensión además de agua.
- c) La ampliación *política* de la escala requiere el compromiso activo del Gobierno, mediante actividades como aumentar la influencia de ideas e iniciativas a través de procesos políticos que amplíen los efectos de los programas, maniobren para evitar la oposición política y crear espacios normativos e institucionales que propicien la ampliación de escala, lo cual puede lograrse introduciendo cambios en las disposiciones de comercialización agrícola que transformen los incentivos para la agricultura en pequeña escala.
 - d) La ampliación *institucional* de la escala puede requerir la expansión del organismo de ejecución, la intervención de otras instituciones o la creación de una organización nueva. Este tipo de expansión puede ser horizontal, que es cuando se reproducen instituciones similares, o vertical, que es cuando aumenta el grado de intervención de instituciones de nivel superior. Un ejemplo de esto puede ser la creación de organizaciones centrales para ampliar las actividades de microfinanciación.
47. La capacidad del FIDA para influir para que se produzcan cambios a la escala adecuada dependerá de la situación de los países:
- a) En los países de ingresos medios, donde es probable que el nivel de recursos del FIDA sea relativamente modesto, la función del FIDA en las iniciativas de ampliación de escala probablemente tendrá relación con facilitar la innovación, difundir conocimientos y efectuar cambios normativos. Los efectos de estas actividades pueden ser mayores que los de la financiación del FIDA por sí sola, siempre que logren seguir reproduciéndose e integrándose en los programas gubernamentales, y puedan movilizar cofinanciadores y la participación del sector privado.
 - b) En los países de ingresos bajos, la ampliación de escala probablemente se centrará más en la ampliación de actividades piloto anteriores que hayan dado buenos resultados, el desarrollo institucional y el fomento de la capacidad, de modo que los asociados y las partes interesadas del país acaben siendo capaces de mantener estas iniciativas. El FIDA puede financiar parcialmente la ampliación de escala de los proyectos, pero facilitará activamente la creación de asociaciones entre el sector público, el sector privado y los productores¹⁶ y la obtención de cofinanciación para crear un sentido de apropiación a nivel de las comunidades.
 - c) En *situaciones de fragilidad*, la ventaja comparativa del FIDA puede radicar en centrar la atención en el desarrollo institucional y el fomento de la capacidad a nivel comunitario y de base, con lo que se crearía un grupo más resiliente de partes interesadas, se facilitaría el acceso a los mercados y la financiación y sería la propia capacidad de las comunidades la que impulsaría el proceso de ampliación de escala.
48. En realidad, la distinción entre los enfoques según el tipo de país puede ser menos rígida que la descrita, pero es probable que haya algunas diferencias porque los niveles de desarrollo institucional varían de un país a otro.

Evaluar los elementos impulsores y los espacios fundamentales que influyen en la vía de ampliación de la escala

[Sección IV del COSOP-BR]

49. En el proceso de programación en los países se trata básicamente de elegir prioridades. Un COSOP para la ampliación de escala tiene que determinar las oportunidades que, dentro de los objetivos estratégicos acordados entre el Gobierno y el FIDA, es probable que tengan el mayor impacto en la pobreza rural durante un período adecuado para las condiciones del país, así como la forma en que se podrá lograr esta ampliación de escala (las vías que habrá que elegir).
50. Cuando en el COSOP-BR ya se han definido las esferas normativas e institucionales fundamentales que se apoyarán para alcanzar una mayor escala, es importante determinar los "elementos influyentes" que facilitarán el proceso de crecimiento. Los grupos a favor del cambio necesitarán apoyo para convertirse en impulsores eficaces en cuestiones como lograr

¹⁶ Véanse la nota 7 y el recuadro 7.

que haya cambios en un sistema reglamentario, mantener sistemas participativos, abogar por reformas en el sistema de financiación rural, difundir y adaptar nuevas tecnologías e insistir en que se consignent fondos suficientes para las asignaciones presupuestarias. Los elementos impulsores suelen ser la demanda de los mercados y las comunidades; los incentivos y las responsabilidades en materia de rendición de cuentas; los grupos influyentes, ya sean de carácter político, del sector privado o representantes de los productores, u organizaciones de la sociedad civil con visión de cambio e interés en que esto se produzca.

51. Pocos países tienen la capacidad de ejecutar programas de alcance general en materia de medidas normativas integradas y reformas institucionales. Lo habitual es que los progresos hacia la eliminación de la pobreza rural se produzcan de forma gradual: primero se progresa en los aspectos de la pobreza rural que son más fáciles de reducir, o se prevén las reformas para cuando las condiciones políticas sean favorables. Esto se ajusta bien a los enfoques de ampliación de escala que se inician con un proyecto piloto que puede ampliarse para convertirlo en un programa plurianual cuando las condiciones para la ejecución y la sostenibilidad mejoren. En las directrices del FIDA para la preparación de COSOP-BR se pone de relieve la importancia del sentido de apropiación del país. No obstante, si bien lograr que haya un sentido de apropiación respecto de los proyectos de inversión puede ser relativamente fácil, establecer ese sentido de apropiación respecto de los cambios normativos e institucionales y la legitimidad de esos cambios puede resultar más difícil, incluso cuando se trata de cambios vitales para la ejecución y la sostenibilidad de las inversiones. En la mayor parte de países, las reformas de políticas se producen de forma gradual y no a través de planes revolucionarios. En situaciones de fragilidad, lograr un nivel mínimo de capacidad institucional puede requerir entre 20 y 40 años.
52. El espacio fiscal y financiero puede ser una limitación grave para la ampliación de la escala. Los equipos de gestión de los programas en los países, además de tener en cuenta la asignación correspondiente al programa en el país con arreglo al sistema de asignación de recursos basado en los resultados del FIDA, deberán valorar en una fase temprana las posibilidades de financiar el programa a través de los ingresos del Gobierno, los beneficiarios y el sector privado y otros asociados. Los parámetros fiscales y financieros previsibles influirán en la viabilidad, la escala y el calendario de los resultados relacionados con el COSOP-BR.
53. Tres de las cuatro dimensiones de ampliación de escala descritas —la funcional, la política y la institucional— tienen relación con el desarrollo normativo e institucional. Ampliar la escala requiere que haya unos vínculos estrechos entre los servicios financieros y no financieros que creen un espacio en que pueda darse la ampliación de escala y magnifiquen los efectos de los elementos impulsores del cambio. **Los COSOP-BR deberían exponer claramente las relaciones entre la actuación en materia de políticas, el aprendizaje, las asociaciones, la financiación de los proyectos y las donaciones.** Tendría que haber un análisis de antemano sobre las principales limitaciones normativas e institucionales para los objetivos del programa y sobre cuáles de esas limitaciones el Gobierno puede resolver, así como un orden de prioridades para las actividades no relacionadas con los proyectos con arreglo al nivel de impacto que pueden tener.
54. La nueva Política del FIDA relativa a la financiación mediante donaciones reconoce que “las **donaciones por países** están dirigidas a resolver las deficiencias en el desempeño de los asociados gubernamentales y otros asociados en los países mediante el refuerzo de las capacidades institucionales, de ejecución y en materia de políticas, sobre todo en situaciones frágiles, así como de la innovación en esferas temáticas, o mediante la utilización de enfoques y metodologías que se puedan aplicar a mayor escala posteriormente por conducto del programa del FIDA en el país. Las donaciones por países deben estar estrechamente vinculadas al COSOP-BR de cada país o a los objetivos estratégicos del FIDA en el país.” Podrían utilizarse donaciones a nivel mundial o regional para promover el programa de ampliación de escala y prestarle más apoyo, con medidas como el apoyo a la generación de conocimientos, la mejora de sistemas de SyE deficientes y la promoción de la cooperación Sur-Sur.

Gestionar el proceso de ampliación de escala

[Sección V del COSOP-BR]

55. La **gestión de los conocimientos** desempeña una función crucial en los procesos de ampliación de escala. El diseño de los COSOP-BR debería abarcar un plan adecuado para documentar los progresos, las enseñanzas extraídas y los efectos de la iniciativa de ampliación de escala (tanto en lo relativo a los programas de inversión como a las actividades no relacionadas con los proyectos). También debería garantizar que esta información se comunicara a las partes interesadas fundamentales y al público en general y que se utilizara para efectuar las correcciones de rumbo necesarias.
56. **Seguimiento y evaluación.** Es importante que el programa produzca resultados intermedios mientras se va siguiendo la vía de ampliación de escala. Esto es necesario para que puedan realizarse ensayos y adaptar el enfoque si es necesario. También ayuda a asegurar la participación de la comunidad, el Gobierno y otras partes interesadas. En los exámenes anuales de los COSOP-BR, que se realizan como parte de los exámenes anuales de la cartera en el país, se utilizarán las hojas de síntesis sobre la situación del programa en el país como esquema básico para el seguimiento de los resultados del FIDA en el país. Por consiguiente, el COSOP-BR será una evaluación conjunta de los programas de inversión y de los no relacionados con los proyectos. Este examen ofrecerá la oportunidad de tratar sobre: i) enseñanzas extraídas, ii) cuestiones pendientes y iii) temas para fortalecer el diálogo sobre políticas y asociaciones para la ampliación de escala. Será una ocasión para efectuar el seguimiento de los progresos en materia de ampliación de escala y rediseñar/ajustar con precisión los enfoques de ampliación de escala.
57. Hay que articular un nexo claro entre la ampliación de escala y la matriz de resultados del COSOP-BR: los objetivos de ampliación de escala 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, incrementos de la producción agrícola o conservación de los recursos naturales, habrá que determinar vías de ampliación de escala para demostrar cómo se pueden conseguir los objetivos indicados a través de iniciativas de ampliación de escala, incluso si la máxima ampliación de escala posible no vaya a alcanzarse durante el ciclo de un COSOP-BR concreto. Dicho de otro modo, ¿se están “abriendo” los espacios necesarios de la forma prevista, y están los elementos impulsores comprometidos con llevar la expansión en la dirección prevista y son capaces de hacerlo? Así pues, en el diseño de proyectos concretos hay que demostrar que esos elementos contribuirán al logro de los objetivos incluidos en la matriz de resultados del COSOP-BR como parte de la vía especificada para la ampliación de escala.
58. **Gestión de las limitaciones y los riesgos relativos a la ampliación de escala.** El FIDA deberá gestionar los riesgos asociados con los procesos de ampliación de escala. Las iniciativas de apoyo al desarrollo que tienen el objetivo de lograr resultados en gran escala pueden exponer al FIDA a un mayor nivel de riesgo de que el programa fracase y de que su reputación se vea perjudicada si la ampliación de escala no se produce. Los riesgos asociados con las iniciativas de ampliación de escala se describen detalladamente en el anexo 1¹⁷. Actuar de forma más selectiva mediante la concentración de recursos en programas con una base de datos empíricos que indiquen que se obtendrán buenos resultados puede reducir el riesgo de forma efectiva. La reducción de la fragmentación en los programas en los países puede alejar las iniciativas del FIDA de actividades que tengan un riesgo elevado de fracaso del programa o de uso indebido de los fondos. Por consiguiente, los buenos resultados en la ampliación de la escala pueden reducir los riesgos programáticos y contextuales que pueden darse si no se hacen realidad los objetivos de desarrollo o de otro tipo¹⁸. Sin embargo, ampliar la escala de lo que no da buenos resultados podría exponer al FIDA a riesgos mayores y más visibles, y las deficiencias a nivel del país de que se trate podrían afectar la reputación general del FIDA. En un buen plan de ampliación de escala hay que definir los riesgos que pueden presentarse a lo largo del proceso (como que no se abran los espacios necesarios o que los elementos impulsores no sean eficaces) y diseñar medidas para convertir esos fracasos en etapas del aprendizaje. Los fracasos pueden a su vez convertirse en etapas del proceso de creación o determinación de nuevas oportunidades para seguir avanzando en las vías de ampliación de escala.

¹⁷ Para obtener más información sobre la gestión de los riesgos véase McKechnie y Davies (2013).

¹⁸ Véase Chandy y Linn (2013).

59. Hay posibilidades de mitigar los riesgos de los procesos de ampliación de escala. Entre ellas figuran invertir en entender el contexto social, político y de consolidación de la paz; evaluar con rigor las enseñanzas extraídas y lo que haya dado buenos resultados anteriormente; elegir cuidadosamente los organismos asociados en el país; diseñar programas con la flexibilidad necesaria para poder pasar recursos de una prioridad estratégica a otra como forma de gestionar un riesgo, pero también de responder a oportunidades; mantener la atención de las actividades de fomento de la capacidad centrada en las operaciones de ampliación de escala, y conseguir un gran sentido de apropiación por parte del Gobierno y de las partes interesadas locales respecto de la visión y la estrategia relativas a la ampliación de la escala.



Gráfico 3. Reflexionar detenidamente sobre la ampliación de escala en la fase de formulación de los COSOP-BR

Notas sobre las estrategias en los países

60. Con arreglo a las nuevas directrices relativas a los COSOP-BR, cuando un país miembro y el FIDA no pueden definir objetivos detallados o preparar un programa a medio plazo puede prepararse una nota sobre la estrategia en el país en lugar de un COSOP-BR. Si se aprueba, también puede prepararse una nota sobre la estrategia en el país para países con una asignación con arreglo al sistema de asignación de recursos basado en los resultados equivalente o inferior a USD 5 millones. Se considera que las notas sobre las estrategias en los países son documentos de transición y se espera pasar a un COSOP-RB completo cuando ya no se den las condiciones descritas.
61. Los principios para la preparación de COSOP-BR para la ampliación de escala son igualmente pertinentes para las notas sobre las estrategias en los países, particularmente por lo que se refiere a conocer el contexto en el país, formular una visión de escala, elaborar una estrategia mediante la evaluación de los principales elementos impulsores, espacios y asociados fundamentales y gestionar los riesgos.

Exámenes de la calidad

62. La integración del enfoque de ampliación de escala en el diseño de los COSOP-BR estará apoyada y examinada a través de los procesos normales de mejora de la calidad y garantía de la calidad del FIDA, lo cual ayudará al equipo a responder a las preguntas que figuran en el recuadro 5. Asimismo, en el examen de la garantía de la calidad normalmente se evalúan las calificaciones del marco de medición de los resultados relativas a la reproducción y la ampliación de escala (indicador 4.3.5 del marco de medición de los resultados: una síntesis de las calificaciones de 1 a 6) respecto de varias dimensiones de la ampliación de la escala, como la determinación de los modelos/intervenciones específicos cuya escala deberá ampliarse, la aportación de datos empíricos que demuestren que son eficaces y eficientes y la descripción de la vía para la ampliación de la escala.

Recuadro 5. Preguntas que hay que tener en cuenta a la hora de formular estrategias en los países

La visión

1. ¿Cuáles son las principales enseñanzas extraídas de las intervenciones anteriores en el país y las esferas con potencial para obtener buenos resultados a una escala mayor?
2. ¿Cuáles son los problemas que el COSOP-BR tiene el objetivo de abordar en la zona seleccionada y cómo se ajustan con las estrategias del Gobierno y de otros donantes?
3. ¿Existe el entorno institucional y normativo necesario para mantener las iniciativas de ampliación de escala una vez transcurrido el período del COSOP-BR o del proyecto?
4. ¿Cuáles son las decisiones estratégicas fundamentales que se han adoptado para que formen la base de las vías de ampliación de escala del COSOP-BR y por qué se han adoptado esas decisiones?

La estrategia

5. ¿De qué forma lograr o intentar lograr los objetivos estratégicos del COSOP-BR permitirá crear los espacios necesarios para ampliar la escala de los resultados del programa del FIDA en las esferas temáticas elegidas?
6. ¿Qué tipo de ampliación de escala se prevé? ¿Quiénes o cuáles son los elementos impulsores que se prevé que lleven adelante el proceso de ampliación de escala? ¿Figuran entre ellos líderes o promotores locales, catalizadores externos e incentivos?
7. ¿De qué forma la selección de inversiones y servicios no crediticios lleva a la ampliación de escala de los resultados? ¿Cómo contribuyen a que se alcancen los objetivos e indicadores establecidos en la matriz de gestión de los resultados?
8. ¿Quiénes son los asociados (el Gobierno, el sector privado, otros asociados, las comunidades) que pueden ayudar en el proceso de ampliación de escala o pasar a encargarse de él y qué hay que hacer para lograr su participación?
9. ¿Cuál es el período que debería abarcar una estrategia de ampliación de escala?
10. ¿Qué espacios tiene que haber para que las intervenciones puedan crecer hasta alcanzar la escala deseada?
11. ¿Hay niveles suficientes de capacidad y financiación para la expansión propuesta? ¿Pueden los mercados absorber el nivel de producción previsto?

El proceso

12. ¿Existen los procedimientos adecuados para documentar los progresos, las enseñanzas extraídas y los efectos de la iniciativa de ampliación de escala?
13. ¿Qué mecanismos garantizarán de la forma más eficaz que esta información se comunique a las partes interesadas fundamentales y al público más general, y que se utilice para efectuar las correcciones de rumbo necesarias?
14. ¿Qué vínculos se han establecido entre la ampliación de escala y la matriz de resultados del COSOP?
15. ¿Qué resultados intermedios están previstos?
16. ¿Cuáles son los riesgos a que se enfrenta el programa? ¿Cuál es el plan de mitigación y gestión de esos riesgos?

Ampliación de escala en el diseño de los proyectos

63. Como se hace en los programas en los países bien diseñados, la labor empieza por una visión de escala con el objetivo de mejorar los efectos directos del proyecto para lograr un impacto importante respecto del problema determinado en el COSOP-BR y acordado con los homólogos del país.
64. En general, los principios del buen diseño de proyectos —como unos objetivos claros y que puedan ser objeto de seguimiento, una contribución clara a una estrategia del país, la sencillez en el diseño o unas disposiciones de ejecución bien definidas— también son válidos para los enfoques de ampliación de escala. La principal diferencia con las intervenciones tradicionales es que los equipos de los proyectos estudiarán vías para la ampliación de la escala y elementos impulsores para esa ampliación desde la fase de diseño y no cuando el proyecto ya se está ejecutando desde hace tiempo o está a punto de terminar. Algunos proyectos financiados por el FIDA están introduciendo otro tipo de intervenciones/innovaciones y, en estos casos, no será posible que haya un marco de ampliación de escala en la fase de diseño. No obstante, el equipo encargado del diseño debe identificar esferas y enfoques para la generación de conocimientos durante la fase de ejecución a fin de orientar futuras decisiones en materia de ampliación de escala cuando los resultados sean positivos.
65. El diseño de proyectos para la ampliación de escala variará según los distintos tipos de país. En un país de ingresos medios, es menos probable que el FIDA intervenga financieramente en la ampliación de escala que en un país de ingresos bajos o en situaciones de fragilidad. El carácter innovador de los proyectos financiados por el FIDA será el dominante en un país de ingresos medios, donde el FIDA se dedicará a ensayar enfoques, tecnologías y mercados, y a reunir conocimientos de forma sistemática que permitan que el Gobierno, el sector privado u otros asociados lleven la idea a la escala

Recuadro 6. Cuestiones que hay que estudiar antes de ampliar la escala de un proyecto

1. *Claridad*: ¿Son el modelo o la teoría relativos al cambio claros y es posible ponerlos a prueba? ¿Hay datos empíricos?
2. *Credibilidad*: ¿Es el organismo de ejecución respetado y se confía en él?
3. *Legitimidad*: ¿Hay sentido de apropiación a nivel local respecto de la innovación de que se trate o está la innovación integrada a nivel local? ¿Es pertinente para las necesidades que se considera que tienen las partes interesadas?
4. *Datos empíricos que demuestren la eficacia y la eficiencia*: ¿Tiene la innovación ventajas respecto de la situación actual que sean perceptibles para los usuarios y para otras personas? ¿Hay datos empíricos relativos a la eficacia y la eficiencia?
5. *Modelo financiero*: ¿Cuáles son los problemas de financiación? ¿Depende la sostenibilidad del apoyo financiero continuado o de apoyo de otro tipo? ¿O es la propia innovación la que genera recursos?
6. *Armonización y vinculación de las políticas e inversiones con las prioridades del Gobierno y del organismo de desarrollo*: ¿Han participado el Gobierno y el organismo de desarrollo en la ejecución?
7. *Complejidad, coordinación y cambios en los comportamientos*: ¿Cómo será de fácil adoptar o transferir el modelo? ¿Cuántos encargados de adoptar decisiones hay? ¿Cuál es el grado de desviación respecto de las prácticas y comportamientos actuales de la población y del organismo de ejecución? ¿Hasta qué punto se cuestionan los valores y las prácticas actuales? ¿Cuál es el nivel de complejidad técnica? ¿Cuál es el nivel de claridad de la tecnología? ¿Cuál es el nivel de complejidad del proyecto? ¿Cuáles son las necesidades de infraestructura? ¿Cuáles son los efectos de las tecnologías en la participación de las mujeres y las comunidades marginales?

Fuente: Holcombe (2012).

deseada. En el caso de situaciones de fragilidad, los diseños de los proyectos deberán mantenerse dentro de la sencillez, y habrá que asegurarse de que las disposiciones de ejecución sean compatibles con la creación de capacidad permanente a nivel de las comunidades y de que los resultados obtenidos puedan mantenerse en el futuro. El espacio para la innovación en materia de políticas puede ser limitado y es posible que las donaciones sean el instrumento de financiación preferido. Es posible que haya proyectos en países de ingresos bajos que se sitúen entre estas dos categorías, pero probablemente el fomento institucional y la formulación de políticas serán aspectos del diseño del programa.

66. Las vías para la ampliación de la escala también variarán considerablemente según los ámbitos de actuación. Durante 2015, el FIDA ha elaborado nueve notas temáticas para ilustrar cómo puede ampliarse la escala en el marco de los principales ámbitos de actuación del FIDA (finanzas rurales, cadenas de valor favorables a los pobres, riego, tenencia de la tierra, ganadería, organizaciones de los pequeños agricultores, género, clima y nutrición)¹⁹. Los principios para diseñar buenos proyectos que logren tener efectos a la escala deseada pueden traducirse en la práctica en los siguientes pasos:
- a) definir una visión de escala;
 - b) formular la vía de ampliación de escala;
 - c) gestionar el proceso.

Definir una visión de escala

[Sección I. A y B del modelo de informe sobre el diseño de proyectos]

67. Los proyectos procuran multiplicar sus efectos directos para efectuar una contribución mayor a los objetivos estratégicos establecidos en el COSOP-BR y acordados con los homólogos de los países. Es poco probable que un proyecto aislado alcance el objetivo estratégico. Es probable que otras intervenciones sigan al proyecto o lo complementen, unas intervenciones que pueden llevarse a cabo a través del sector privado, o ser financiadas por otros asociados, como un banco regional de desarrollo. El equipo del programa en el país tiene que considerar desde un punto de vista programático cuál es la forma en que un proyecto se relaciona con lo que tendrá lugar a continuación, y realizar el diseño como parte de una operación multianual que abarcará diversas actividades que deberá alcanzar sustancialmente los objetivos generales del COSOP. Si bien el COSOP contiene su propia visión de escala, los proyectos tienen objetivos temáticos y más específicos, pero con vínculos claros con el contexto más amplio.
68. En la fase temprana de las notas conceptuales, el equipo de diseño del proyecto en primer lugar tendrá que determinar las dimensiones para el logro de la escala adecuada. ¿Se producirá la ampliación de la escala sencillamente reproduciendo en otro lugar un proyecto que haya dado buenos resultados? ¿Qué datos empíricos están disponibles sobre los resultados? ¿Cómo se financiará la ampliación de escala y será sostenible la financiación? ¿Pueden lograrse economías de escala ampliando las funciones de un organismo de ejecución o fomentando la capacidad de la organización encargada del proyecto? En el recuadro 6 se presenta un conjunto de cuestiones que hay que examinar a la hora de evaluar la posibilidad de ampliar la escala de un proyecto.
69. La escala de las intervenciones se amplía si hay datos empíricos fiables sobre los efectos que las intervenciones están produciendo o sobre la innovación que se está introduciendo. En muchos proyectos financiados por el FIDA, las enseñanzas extraídas no son lo bastante sólidas como para que se considere que están basadas en datos empíricos. Para obtener buenos datos empíricos se requieren sistemas fiables de SyE (como estudios de referencia y finales). Lo mejor sería que hubiera una evaluación formal o una evaluación del impacto que orientara las decisiones en materia de ampliación de escala. No obstante, dada la limitación de los recursos disponibles para estas actividades, las decisiones en materia de ampliación de escala pueden adoptarse sobre la base de información cualitativa procedente de datos secundarios y un uso más eficiente de los informes internos de autoevaluación (como los exámenes a mitad de período y los informes finales).

¹⁹ Véanse las notas temáticas sobre ampliación de escala en: http://www.ifad.org/knotes/scaling_up/index.htm

70. En particular, demostrar los beneficios económicos puede ser crucial para presentar información empírica y garantizarse la participación de las autoridades del país (especialmente los ministerios de finanzas). Esto requerirá análisis económicos y financieros exhaustivos.²⁰

Formular la vía de ampliación de escala

[Sección II. A del modelo de informe sobre el diseño de proyectos]

71. En la mayor parte de los modelos de desarrollo rural, la ampliación de escala no tiene lugar de forma espontánea si no que requiere unas vías establecidas cuidadosamente y que reciban apoyo. Estas vías tienen que definirse con objetivos inmediatos que puedan servir como baremo para poder medir si las vías de ampliación de escala permiten avanzar en la dirección adecuada. Generalmente requieren plazos más prolongados, que suelen ser mucho mayores que los de una intervención aislada del FIDA. Por consiguiente, las intervenciones del FIDA tienen que inscribirse en estas vías de ampliación de la escala a más largo plazo. Por ejemplo, la escala del Proyecto de Desarrollo de las Comunidades de Pastores de Etiopía se está ampliando a un período de 15 años, mientras que el Proyecto de Empresas Rurales de Ghana se encuentra en su tercera fase programática.
72. Cuando se diseñan proyectos para lograr un impacto a la escala deseada, los equipos de diseño de los proyectos pueden contar con diversas vías y agentes, dependiendo de lo que vaya a ser objeto de ampliación de escala (por ejemplo, un enfoque de cadenas de valor). Cuáles serán las vías que presenten puntos de entrada para la ampliación de la escala dependerá en gran medida de factores contextuales y de los niveles en que se encuentren la mayor parte de las limitaciones: i) nivel de las políticas; ii) nivel de los proyectos o iii) nivel de intercambio de conocimientos. Las notas temáticas sobre ampliación de escala se elaboraron para proporcionar una orientación fácil a los equipos de los proyectos sobre cómo ampliar la escala de forma acorde con las características específicas de los distintos ámbitos de actuación.

Esfera de los proyectos

73. Los proyectos que han demostrado eficacia y potencial para ser reproducidos constituyen generalmente un importante punto de entrada para ampliar la escala de los resultados en materia de desarrollo²¹. Los modelos pueden variar mucho de un proyecto a otro, pero para que otras entidades (el Gobierno, los donantes, el sector privado, las cooperativas, las ONG, etc.) puedan ampliar los resultados de un proyecto este debería:
- Aportar pruebas empíricas de que los modelos escogidos producen resultados sostenibles. Por consiguiente, las intervenciones deben **documentar sus efectos directos y sus impactos positivos** en el grupo objetivo, así como los beneficios generales que producen. Por consiguiente, se necesitan buenos sistemas de SyE y de seguimiento del impacto de los proyectos.
 - Garantizar la **sostenibilidad institucional** de las intervenciones más allá del período de duración del proyecto. Esto podría entrañar que se formularan estrategias de salida claras. Por ejemplo, en el caso de proyectos relacionados con las cadenas de valor, el sector privado o las cooperativas de agricultores asumirían la responsabilidad por el suministro de servicios comerciales, la infraestructura de mercado o la financiación de la cadena de valor después de la finalización del proyecto. También podría requerirse el establecimiento de vínculos con el sector financiero rural de manera que cuando acabe el proyecto del FIDA, dicho sector, que ya habría “aprendido” a trabajar con los pequeños productores gracias a su participación en el proyecto, continúe haciéndolo con sus propios recursos.
 - Establecer contactos con asociados potenciales y formular la visión de ampliación de la escala en una fase temprana del diseño del proyecto. Por ejemplo, los proyectos relacionados con las cadenas de valor pueden actuar como mecanismos de “atracción”

²⁰ Véase: Guías internas del FIDA, análisis económico y financiero de proyectos de inversión rural: http://www.ifad.org/pub/efa/efa_1_e.pdf

²¹ En determinados contextos nacionales o en determinadas intervenciones (por ejemplo, en respuestas a situaciones de emergencia o en intervenciones posteriores a un conflicto), es posible que no pueda aplicarse el enfoque de ampliación de escala. Por consiguiente, los proyectos de este tipo no se calificarán en lo relativo a la ampliación de escala, aunque se procurará acumular conocimientos sobre esos proyectos y aprender de ellos.

para lograr que el sector privado entre en una cadena de valor determinada de modo que se establezca una relación sostenible entre los productores y el sector privado que pueda mantenerse cuando finalice el proyecto.

Esfera de las políticas

74. Lo mejor sería que los proyectos del FIDA sirvieran como vehículo para hacer operativas las políticas pertinentes que ya están en vigencia y ejercer influencia en apoyo de los cambios de las políticas necesarios para promover modelos y enfoques favorables a los pobres. Por ejemplo, esto podría abarcar ejercer influencia en organismos regionales como la Unión Africana para que adoptara políticas regionales basadas en intervenciones a nivel de los países o los proyectos. A menos que los proyectos del FIDA puedan ejercer influencia en un conjunto amplio de políticas, seguirán siendo intervenciones en pequeña escala con pocas posibilidades de ampliación o de tener un alcance y un impacto más amplio. Además, es sencillamente imposible ampliar la escala de muchas intervenciones si los marcos reglamentarios y de políticas no son propicios. Esto no significa necesariamente que el FIDA deba realizar esta tarea por sí solo. Habría que forjar asociaciones con otros donantes que se ocupan del análisis de las políticas e intervienen en los debates sobre reformas con los Gobiernos.
75. Entre los obstáculos a las políticas más comunes que se presentan para ampliar la escala de proyectos de desarrollo de cadenas de valor se pueden mencionar cuestiones como entornos empresariales y reglamentarios deficientes, barreras comerciales y restricciones en materia de licencias, distorsiones de los mercados o falta de competencia, precios fijos o subvencionados de insumos y productos, marcos reglamentarios deficientes para las cooperativas y las organizaciones de agricultores, limitaciones en materia de acceso a los servicios financieros y de desarrollo empresarial, normas deficientes en cuanto a la inocuidad y la calidad de los alimentos e infraestructuras deficientes.²² El FIDA, basándose en análisis de los obstáculos a las políticas y datos empíricos obtenidos de otros proyectos, asociaciones con otros organismos y el intercambio de conocimientos, puede establecer diálogo sobre políticas con los Gobiernos para tratar sobre las mejores prácticas y sobre cómo se podrían cambiar determinadas leyes y reglamentaciones que influyen directamente en el funcionamiento de los mercados agrícolas, o en el entorno empresarial rural. Un buen ejemplo de este tipo de actuación en materia de políticas del FIDA es el caso de Armenia, donde el Gobierno cambió la legislación sobre el impuesto al valor agregado de los productos agrícolas a fin de favorecer las inversiones de capital en el sector de agronegocios.

Esfera de los conocimientos

76. El FIDA ha adquirido una experiencia notable sobre varios enfoques relativos a la reducción de la pobreza rural y la aplicación y reproducción de esos enfoques en distintos contextos. Esta experiencia debe ponerse de relieve y difundirse de modo que los agentes pertinentes puedan reproducir las experiencias que han dado buenos resultados y ampliar la escala de esas experiencias. Esto permitiría que todas las partes interesadas conocieran qué modelos concretos han funcionado bien y en qué condiciones, y si es posible reproducir esos modelos o ampliar su escala.
77. Las actividades sistemáticas de aprendizaje, gestión de los conocimientos y comunicación adaptadas a los distintos grupos a los que vayan dirigidas son esenciales para las vías de ampliación de escala y habría que asignarles un nivel adecuado de los recursos de financiación de los proyectos. El intercambio de conocimientos y la gestión de los conocimientos pueden ser útiles para distintas finalidades. Por ejemplo, en la esfera de la financiación rural —a nivel de todo el sector— pueden contribuir al establecimiento de normas para la presentación de informes financieros y sociales, la promoción de la protección de los clientes, el progreso en el desarrollo de productos mediante la experimentación con innovaciones o la realización de actividades de investigación aplicada.
78. El intercambio de conocimientos sobre las mejores prácticas y las enseñanzas extraídas de las intervenciones del FIDA a través de iniciativas de cooperación Sur-Sur también son cuestiones

²² Véase la publicación *Notas sobre cómo diseñar proyectos de desarrollo de cadenas de valor de productos básicos* (disponible en <http://www.ifad.org/knotes/valuechain/index.htm>) para obtener más información sobre la actuación en materia de políticas y cómo se la debe planificar durante la fase de diseño.

vitales para la ampliación de la escala, aunque la simple reproducción de un país o región a otro no siempre da buenos resultados. Por ejemplo, es posible que un modelo no sea aplicable a los mercados y las necesidades de los beneficiarios de una zona concreta de un proyecto, que no funcione con los flujos por concepto de renta neta del entorno del proyecto o que pueda contravenir las normativas del país.

Determinación de elementos impulsores

79. Los documentos de diseño de los proyectos tienen que ser claros sobre cómo se logrará la ampliación de la escala y cuáles serán los elementos impulsores y los obstáculos relacionados con esa ampliación. En los proyectos del FIDA, lo más probable es que los principales elementos impulsores para la ampliación de la escala sean los incentivos y la calidad del liderazgo. Por ejemplo, entre los elementos impulsores pueden figurar las instituciones de pequeños agricultores que han sido empoderadas, las comunidades o los grupos de mujeres que reciben apoyo para que expongan sus preocupaciones y se conviertan en participantes más poderosos en el diálogo con el sector público o el privado, asociados del sector privado que vean potencial de rentabilidad en esferas que también estén vinculadas con necesidades de desarrollo, organismos gubernamentales que estén comprometidos con llevar adelante el programa y políticos que deseen atender las necesidades de sus representados, así como organizaciones de la sociedad civil dedicadas al logro de un programa nacional para el cambio. Los agentes internos son fundamentales porque los donantes por sí mismos casi nunca son lo bastante fuertes como elementos impulsores.

Determinación de espacios

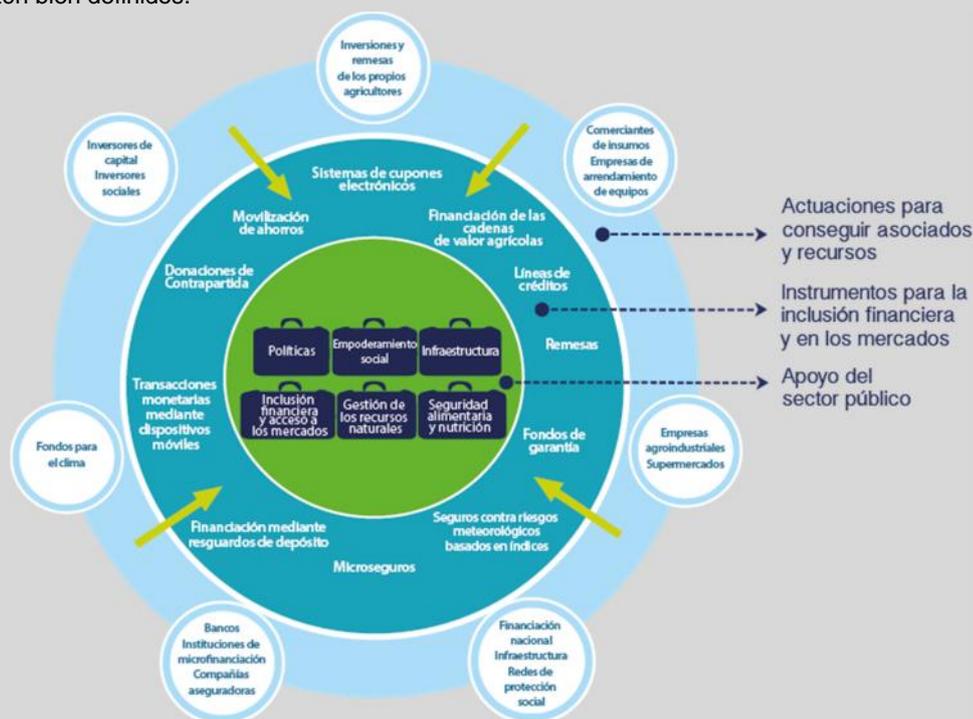
80. En cada vía para la ampliación de la escala hay que crear y fomentar “espacios” en los que sea posible ampliar la escala. Los espacios fundamentales que pueden requerir atención probablemente tendrán relación con las disposiciones financieras y fiscales en materia de sostenibilidad de los proyectos; la solución de los problemas de carácter político y normativo; la capacidad de las instituciones locales y de los organismos de ejecución; la existencia de disposiciones para el establecimiento de asociaciones con potencial para atraer apoyo para un programa concreto, y las barreras culturales que limitan la participación de grupos como las mujeres o los pueblos indígenas en el proyecto. El establecimiento de asociaciones no se busca únicamente para movilizar recursos, sino también como medio de acceder a conocimientos y de obtener influencia y ampliar el alcance. Las nueve notas temáticas que se han preparado como parte de los instrumentos de orientación sobre ampliación de escala contienen una descripción de los principales elementos impulsores y espacios que podrían desarrollarse en cada una de las principales esferas de actuación de los programas del FIDA.

Recuadro 7. La asociación entre el sector público, el sector privado y los productores como instrumento para la ampliación de escala

El FIDA ha preparado un modelo para canalizar recursos públicos a través de sus proyectos para cofinanciar planes de negocio presentados por empresas privadas u organizaciones de pequeños agricultores que propongan asociaciones para cuestiones de financiación de cadenas de valor, acceso a los mercados o inclusión financiera. El principio general es que se suministran fondos públicos o de donantes en forma de donación para poner en marcha iniciativas de asociaciones entre el sector público, el sector privado y los productores que sean viables. Esto se hace subsanando una carencia de financiación a fin de proporcionar los bienes públicos o semipúblicos de planes de negocio concretos. Los fondos y la asistencia técnica que se proporcionan en el marco de estas iniciativas abordan una deficiencia del mercado consistente en que la percepción de los riesgos y los costos de transacción asociados con trabajar con agricultores en pequeña escala impiden que las empresas privadas establezcan con ellos relaciones comerciales basadas en el mercado. Tener un plan de negocio que exponga claramente las disposiciones en materia de compra de productos y los compromisos de inversión de todas las partes (el sector público, el sector privado y los productores) es un paso importante para la obtención de crédito y financiación adicionales.

Tal como se ilustra en el gráfico que figura más adelante, el primer punto de entrada sería proporcionar el apoyo del sector público que suele requerir el desarrollo de la agricultura en pequeña escala en esferas como el entorno normativo, el empoderamiento social, las infraestructuras, la inclusión financiera y el acceso a los mercados, la gestión de los recursos naturales, la seguridad alimentaria y la nutrición. El segundo punto de entrada sería la adaptación de la serie de instrumentos financieros que el FIDA utiliza en la esfera de la inclusión financiera y en los mercados (movilización de ahorros, líneas de crédito, donaciones de contrapartida, microseguros, sistemas de resguardos de depósito, financiación de las cadenas de valor agrícolas, fondos de garantía, sistemas de cupones electrónicos, transacciones por medio de dispositivos móviles, remesas) a intervenciones diseñadas para los distintos tipos de pequeños agricultores.

La combinación de bienes públicos, instrumentos financieros y disposiciones contractuales entre los agricultores organizados y las empresas agroindustriales actuaría como atractivo para la obtención de recursos adicionales y asociados procedentes de bancos, inversores de capital, proveedores de insumos, empresas de arrendamiento de equipo, compañías aseguradoras, financiación relacionada con el clima y principalmente de los propios agricultores. Los agricultores son los principales inversores en sus propias explotaciones y se beneficiarían de maximizar los efectos en el desarrollo de las remesas que reciben. También podrían obtenerse inversiones adicionales del sector público, como las relativas a la infraestructura y las redes de protección social, especialmente en países de ingresos medios. En el marco del mecanismo para el establecimiento de asociaciones entre el sector público, el sector privado y los productores, los proyectos del FIDA podrían diseñarse expresamente para facilitar la integración financiera y en el mercado de los pequeños agricultores a través de procesos sostenibles de ampliación de escala cuyas vías, elementos impulsores e indicadores estén bien definidos.



Gestión del proceso

Seguimiento y evaluación

81. La gestión de los conocimientos desempeña una función crucial en el proceso de ampliación de escala de los proyectos. El examen sistemático de la pertinencia, la eficacia, la eficiencia y el impacto de los proyectos genera conocimientos que pueden orientar las decisiones en materia de ampliación de escala y el diseño de proyectos sucesivos. El personal tiene que salir de los límites del proyecto, pensar más allá del proyecto y preguntarse: “¿qué haremos después si obtenemos buenos resultados?” Las actividades de SyE deben generar conocimientos para ampliar la escala después del proyecto y utilizar esos conocimientos en el diseño de la fase siguiente.
82. Es posible que las estrategias de ampliación de escala aplicadas en un proyecto den buenos resultados una vez finalizado el proyecto en curso (así como COSOP conexo) y su escala se haya ampliado en actividades posteriores en las que el FIDA no tiene que participar necesariamente. Por consiguiente, los “buenos resultados” de la ampliación de la escala deben evaluarse mediante indicadores orientados a los procesos capaces de medir los resultados relacionados con la intervención del FIDA al principio del programa. Las cuestiones que habría que preguntarse abarcan las siguientes: ¿está el sector privado participando en la forma prevista? ¿Están las comunidades interviniendo y cumpliendo sus funciones? ¿Están los elementos impulsores de la ampliación de escala, como los líderes, las organizaciones y los marcos de incentivos, generando los resultados previstos? ¿Se están abriendo los espacios políticos, normativos, financieros, de asociaciones y culturales necesarios?

Limitaciones y riesgos

83. El apoyo al desarrollo cuyo objetivo sea lograr resultados a gran escala podría exponer al FIDA a un mayor riesgo de fracaso del programa y a riesgos para su reputación si la ampliación de escala no se produce. Los riesgos asociados con la ampliación de escala se describen detalladamente en el anexo 1²³. Entre las medidas que se pueden adoptar para mitigar los riesgos figuran fomentar la capacidad de ejecución de proyectos al tiempo que se desarrollan las instituciones nacionales; mantener el diseño del proyecto dentro de la sencillez; ensayar los conceptos; dedicar una atención cuidadosa al compromiso de los asociados durante la ejecución, y establecer capacidad y controles fiduciarios adicionales en situaciones de alto riesgo, como son las de fragilidad. La propia ampliación de escala puede mitigar los riesgos centrandos los recursos donde los datos empíricos obtenidos mediante ensayos piloto indiquen que las intervenciones apoyadas por el FIDA darán buenos resultados. No obstante, hay ocasiones en que el contexto del país cambia y puede merecer la pena integrar un nivel suficiente de flexibilidad en las actividades para permitir que los recursos puedan pasar a destinarse a nuevas oportunidades.
84. Los buenos resultados de un programa de ampliación de escala dependen del compromiso, el sentido de apropiación y la participación de los distintos agentes que intervienen en el proceso (el Gobierno, el sector privado, los asociados en el desarrollo, etc.), unos agentes que el FIDA solo puede controlar hasta cierto punto. El nivel de compromiso debe ser objeto de seguimiento durante toda la fase de ejecución y deben adoptarse medidas correctivas si ese nivel de compromiso no se ajusta a lo previsto en el diseño.
85. La ampliación de escala en el marco de los distintos ámbitos de actuación del FIDA comportará diversos riesgos sociales, económicos y ambientales que son propios de temas concretos o de los contextos específicos de los países (véanse las notas sobre ampliación de escala en los países y las notas temáticas sobre ampliación de escala). Algunos riesgos pueden abordarse mejorando el diseño, mientras que otros solo pueden resolverse durante la fase de ejecución a través del sistema de SyE.

²³ Para obtener más información sobre gestión de riesgos véase, McKechnie y Davies (2013).

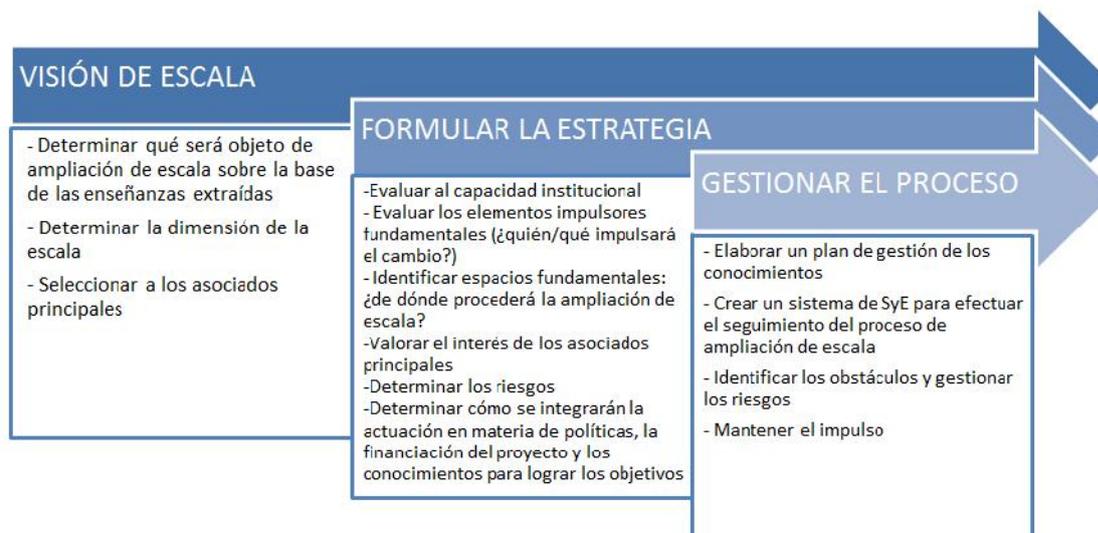


Gráfico 4. Estudiar detenidamente la ampliación de escala en la fase de diseño

Exámenes de la calidad

86. El proceso de mejora de la calidad ayudará a los equipos de los proyectos a determinar cuál es el plan de ampliación de escala más adecuado en relación con los objetivos y las esferas temáticas del proyecto de que se trate. Los informes de los grupos de mejora de la calidad evaluarán la medida en que la ampliación de escala se ha integrado en el diseño general del proyecto y señalarán las cuestiones pendientes para que sean examinadas en la fase de garantía de la calidad (recuadro 8).

Recuadro 8. Cuestiones que hay que examinar en la fase de diseño

Visión

1. ¿Qué hay que ampliar de escala? ¿Hay enseñanzas extraídas de intervenciones anteriores con un nivel de rigor suficiente para justificar llevarlas a la escala deseada?
2. ¿Hasta qué punto un proyecto que está innovando o probando un modelo o un enfoque nuevos, ha definido las esferas y los enfoques sobre los que habrá que reunir conocimientos durante la fase de ejecución a fin de que sirvan como orientación a la hora de adoptar decisiones en materia de ampliación de escala en el futuro?
3. ¿Cuál es la escala definitiva adecuada de la intervención apoyada por el proyecto o el programa del FIDA en el país? Dicho de otro modo, ¿cuál es el número de personas, hogares, distritos, etc., a los que se podría acabar llegando o a los que se debería llegar? ¿Cuál será el impacto económico?
4. ¿De dónde procederá la sostenibilidad en el futuro y cuál es la justificación que ha llevado a la elección de los asociados fundamentales?
5. ¿En qué medida será capaz el enfoque de ampliación de escala de mantener el nivel de selectividad y sencillez en el diseño del proyecto? ¿Está el proyecto evitando el riesgo de aumentar la complejidad mientras amplía su escala?

Vías

6. ¿Cuál es la probabilidad de que los principales elementos impulsores del proceso de ampliación de escala puedan liderar y mantener las actividades después del proyecto?
7. ¿Son los beneficios económicos y financieros lo bastante atractivos como para impulsar la expansión y mantener la iniciativa a largo plazo?
8. ¿Ha determinado el proyecto los “espacios” adecuados que permitirán que la intervención se amplíe hasta la escala deseada? ¿Se están integrando de forma suficiente en el proyecto las cuestiones relativas a la actuación en materia de políticas y a los conocimientos para que se abran los espacios necesarios?
9. ¿Está proporcionando el Gobierno el espacio fiscal necesario para mantener la financiación del proyecto?
10. ¿Es probable que las actuaciones se coordinen con los asociados y que se mantenga el impulso?

Proceso

11. ¿Existen los procedimientos adecuados para documentar los progresos, las enseñanzas extraídas y los efectos de la iniciativa de ampliación de escala?
12. ¿Efectúa el sistema de SyE del proyecto el seguimiento de si el proceso de ampliación de escala está avanzando en la dirección adecuada, tal como se determinó en la fase de diseño?
13. ¿Cómo se comunicará la información generada por el sistema de SyE a las partes interesadas principales y al público en general, y cómo se utilizará para efectuar las correcciones de rumbo necesarias?
14. ¿Se han determinado los obstáculos y los riesgos y abordado mediante medidas de mitigación?

87. En el proceso de garantía de la calidad normalmente se evalúa la medida en que es posible ampliar la escala de una iniciativa a través de las cuestiones que se enumeran en el recuadro 9 y se asigna una calificación en materia de reproducción y ampliación de escala como parte del marco de gestión de los resultados vigente (indicador 4.3.5).

Recuadro 9. Indicador 4.3.5 del marco de gestión de los resultados: ampliación de escala (FIDA10)

1. ¿Qué se ampliará de escala?
 - a. En el caso de que se considere que un proyecto está siendo objeto de una “ampliación de escala”, o de ampliaciones adicionales de algún otro modo a partir de intervenciones anteriores: la medida en que el diseño define claramente las dimensiones operacionales que hay que alcanzar. El proceso para llegar a las dimensiones finales puede ser *horizontal* (una expansión del alcance geográfico de la inversión desde un distrito o región a otros) o *vertical* (una expansión de la inversión de un nivel organizativo a otro, por ejemplo, de un nivel de la administración pública a otro (del local al provincial al nacional)).
 - b. En el caso de que un proyecto innove/experimente un nuevo modelo/enfoque: la medida en que el proyecto determina las esferas y enfoques sobre los que se reunirán conocimientos durante la ejecución para orientar futuras decisiones en materia de ampliación de escala.
2. La medida en que el diseño del proyecto define claramente los modelos o las intervenciones que deberán ser objeto de ampliación de escala, sobre la base de **datos empíricos** que demuestren que los modelos o las intervenciones ensayados son eficaces y eficientes (hacer referencia a informes de supervisión satisfactorios no es suficiente, ya que los informes de supervisión suelen evaluar la marcha de la ejecución de un programa más que los posibles efectos directos). ¿Hasta qué punto es realista el modelo para llevar el proyecto a la escala deseada? ¿Se han determinado correctamente los riesgos relativos a la ampliación de la escala y se han mitigado esos riesgos?
3. La medida en que el proyecto ha identificado, descrito y evaluado las vías principales y los elementos impulsores fundamentales (el Gobierno, el sector privado, los asociados en el desarrollo y los beneficiarios del proyecto) que aportarán capacidades de ampliación de escala y sostenibilidad una vez el proyecto haya finalizado.
4. La medida en que el proyecto ha seleccionado adecuadamente las instituciones apropiadas y ha evaluado la capacidad de esas instituciones para llevar adelante el programa, incluido el potencial para conseguir nuevos asociados, recursos o cambios normativos para llegar a la escala deseada.
5. El nivel de adecuación del sistema de SyE para evaluar los progresos realizados en las vías de ampliación de escala mediante los indicadores intermedios o de otro tipo pertinentes, incluso después de que haya finalizado el proyecto a fin de evaluar su sostenibilidad y su escala.

Ejecución de proyectos y programas en los países para ampliar su escala

Supervisión

88. Para asegurarse de que la ampliación de escala se produce realmente, las actividades de supervisión deben centrarse en cómo se están haciendo realidad los resultados previstos del programa/proyecto, si esos resultados van a ser sostenibles, hasta qué punto el diseño es adecuado y si hay un nivel de compromiso suficiente entre las demás partes que van a financiar el proceso de ampliación de escala. Las actividades de supervisión deben ir más allá del enfoque relativo a los riesgos fiduciarios que se utiliza de forma convencional y deben evaluar otros riesgos —como el riesgo de que el proyecto no produzca resultados a la escala deseada o de forma sostenible, o los riesgos de mayor nivel relacionados con los conflictos o las situaciones de inestabilidad política— y hay que comunicar las conclusiones de esas actividades tanto al país como al FIDA.
89. La supervisión es una fuente importante de conocimientos e innovación que, a su vez, puede ser un punto de partida para examinar de forma dinámica vías para la ampliación de escala y para crear consenso a través de los contactos con las comunidades rurales, los funcionarios gubernamentales a distintos niveles y otros asociados en el desarrollo, tanto los tradicionales (instituciones financieras internacionales, donantes bilaterales) como los que no lo son (el sector privado, las organizaciones con fines de lucro y sin fines de lucro). Teniendo en cuenta las vinculaciones entre las distintas fases de los ciclos de los proyectos, dedicar más atención a las posibilidades de ampliación de escala durante la fase de ejecución también aportaría enseñanzas para mejorar el diseño de los proyectos.
90. Durante las actividades de supervisión, las partes interesadas y otras partes participantes deberían intervenir en la evaluación de los resultados en lo relativo a la ampliación de escala y en la determinación de las esferas que requieren atención. El equipo de supervisión podría procurar responder a cuestiones sobre la adecuación del concepto/enfoque de ampliación de escala a la luz de la experiencia adquirida durante la fase de ejecución, las disposiciones de ejecución, los espacios creados para la ampliación de escala, la sostenibilidad, las asociaciones, el SyE y los riesgos.
91. Los exámenes de los resultados de los COSOP y las revisiones a mitad de período de los proyectos son una oportunidad para que el FIDA, el Gobierno y los asociados debatan sobre la sostenibilidad y lo que ocurrirá cuando haya finalizado el proyecto. El examen de los indicadores de SyE debería determinar si el programa/proyecto está bien encaminado para lograr resultados a la escala prevista y cuáles son las modificaciones del diseño del proyecto que pueden ser necesarias. En algunos casos, cuando los resultados parecen satisfactorios, durante la revisión a mitad de período habría que tomar la decisión de ampliar la escala. La posibilidad de que se puedan adoptar decisiones de este tipo depende de que se disponga de forma inmediata de buenos informes sobre la marcha de la ejecución y de que haya un buen sistema de SyE que esté bien diseñado desde el principio. Los exámenes de los resultados de los COSOP y las revisiones a mitad de período son también una buena oportunidad para profundizar el compromiso con los asociados y asegurarse de que sigan interesados en participar en la ampliación de la escala.
92. En las misiones de supervisión también habría que pensar en la posibilidad de proyectos sucesivos. Esto no debe dejarse para cuando el proyecto haya finalizado porque demoraría la ampliación de escala. La misión podría evaluar si puede adoptarse una decisión provisional de ampliar la escala del proyecto en la fase del examen a mitad de período y acordar con el Gobierno reservar algunos fondos del proyecto para financiar la preparación de proyectos²⁴. Iniciar las labores de diseño en una fase temprana podría mejorar la calidad del concepto del proyecto sucesivo, incluso cuando el FIDA no vaya a financiarlo. También garantizaría que no

²⁴ Esto apoya el argumento a favor de asegurarse de que el diseño del proyecto integre un nivel suficiente de flexibilidad para permitir la financiación de la preparación de un proyecto sucesivo a mayor escala, cuando sea adecuado. En el caso de los países de ingresos medios, el Gobierno puede decidir realizar esta preparación con sus propios fondos. Es posible que debido a preocupaciones sobre la continuidad y la disponibilidad ininterrumpida de los conocimientos técnicos del FIDA, los Gobiernos prefieran incluir la preparación de los proyectos sucesivos en el marco de la operación en curso, independientemente de cómo se vaya a financiar esa preparación.

se perdiera el impulso de la ejecución del proyecto, ya que puede transcurrir un año o más hasta que un nuevo proyecto se presente a aprobación. Si las misiones de supervisión y las de preparación de proyectos se efectuasen de forma paralela, también podrían obtenerse ahorros presupuestarios.

93. La terminación es la última fase de la supervisión. Se trata de un proceso del que deberían encargarse el prestatario y el FIDA con el fin de informar sobre las actividades que se hayan ejecutado, describir los resultados que se hayan logrado, promover la rendición de cuentas, sacar a la luz las enseñanzas extraídas y definir una estrategia adecuada de transferencia de responsabilidades. La dimensión de aprendizaje del proceso de terminación debería considerarse fundamental para la definición de mejoras que puedan integrarse en el diseño de futuros proyectos de ampliación de escala y de disposiciones de ejecución.

Exámenes de los programas/proyectos

94. Los exámenes de los resultados de los países (exámenes de los resultados de los COSOP) y los informes sobre la situación de los proyectos son los instrumentos principales para calificar los resultados y deberían determinar si los enfoques/modelos objeto de innovación que están en curso de ejecución son adecuados para su aplicación a una escala mayor —a través de organismos gubernamentales en el contexto de políticas nacionales, de donantes, de otros asociados o de las mujeres y los hombres pobres y sus organizaciones—.
95. Los exámenes de los resultados de los COSOP y los informes sobre la situación de los proyectos también deberían ser un instrumento para informar sobre los resultados intermedios mientras el programa/proyecto se está ejecutando. Los exámenes anuales de las carteras de las divisiones deberían analizar el nivel de eficacia de los programas/proyectos por lo que se refiere a ampliar la escala de los resultados satisfactorios o aplicar los planes de ampliación de escala. La presentación inmediata de informes sobre los resultados es importante para evitar demoras y trastornos en el proceso de desarrollo y ejecución de los programas. Requerir una evaluación ex post formal de un proyecto sucesivo de ampliación de escala o de la financiación adicional para un proyecto en curso causaría demoras prolongadas y socavaría las actividades encaminadas a lograr la ampliación de escala. Por consiguiente, es importante tener establecidos sistemas de presentación de informes más sistemáticos y fiables.
96. Los proyectos que se están ejecutando con buenos resultados son posibles candidatos para una ampliación temprana de su escala. El equipo del proyecto puede acordar con el Gobierno iniciar la labor de llevar el proyecto a una escala mayor mediante la expansión de los resultados más allá del alcance previsto inicialmente. El proceso para hacerlo dependerá de las características concretas de la ampliación de la escala que hay que llevar a cabo. La financiación del FIDA podría proporcionarse a través de los procedimientos del Fondo para la financiación adicional o tramitando un nuevo proyecto dentro del programa más general previsto inicialmente en el marco del COSOP-BR.

Autoevaluación y ampliación de escala

97. Llevar a cabo una evaluación formal cuando los fondos del proyecto se han desembolsado en su totalidad puede requerir un año o más y un nivel de recursos considerable. Si bien en la mayoría de los casos puede ser suficiente obtener los datos necesarios para adoptar decisiones en materia de ampliación de escala durante el período de desembolso del préstamo o la donación, pueden darse situaciones en que los resultados de un proyecto requieran una evaluación que se efectúe con mayor rigor e independencia. Si bien esto puede causar cierta demora, el costo es inferior al que supondría ampliar la escala de un diseño imperfecto. El equipo del proyecto y sus directores deben considerar, en la fase del examen a mitad de período o durante el último año de desembolsos, cuándo habría que adoptar la decisión en materia de ampliación de escala y si habría que esperar hasta que se haya realizado una evaluación completa después de que finalicen los desembolsos. En determinadas circunstancias pueden encargarse una evaluación independiente del proyecto antes de que este finalice o establecer vínculos con las iniciativas de evaluación del impacto que se estén llevando a cabo en el Departamento de Estrategia y Conocimientos del FIDA.
98. En las evaluaciones de las iniciativas de ampliación de escala deberían responderse preguntas como las siguientes:

- ¿En qué medida son adecuados el concepto, la teoría o el enfoque relativos a la ampliación de escala a la luz de la experiencia de ejecución?
- ¿Cómo se desarrolló la capacidad de los organismos de ejecución?
- ¿Qué se necesita para asegurarse de que los organismos de ejecución mantienen o crean la capacidad adicional necesaria para llevar el programa a la escala deseada?
- ¿Cómo cambiaron los elementos impulsores (liderazgo, incentivos, etc.) y los espacios necesarios para la ampliación de escala (organizativos, normativos, fiscales, políticos, culturales, etc.) durante la ejecución del proyecto? ¿Qué tiene que ocurrir para que se produzca la ampliación de escala?
- ¿Cuáles son las limitaciones para la ampliación de escala que se mantienen y cómo pueden resolverse?
- ¿Qué nuevas oportunidades de ampliación de escala han surgido desde que se inició el proyecto y cómo pueden hacerse realidad en el futuro?
- ¿Cuál es el grado de sostenibilidad financiera del programa? ¿Cuáles son las medidas fundamentales necesarias para mantener o aumentar la sostenibilidad financiera?
- ¿Fue el compromiso de los asociados tal como se esperaba? ¿De qué forma garantizará la ampliación de escala? ¿Qué hay que hacer para mantener el compromiso de los asociados?
- ¿Hasta qué punto será capaz el programa de producir sus resultados de desarrollo a la escala prevista en el momento de su aprobación? ¿Qué podría hacer aumentar la escala de los resultados de proyectos sucesivos?
- ¿Hasta qué punto funciona correctamente el sistema de SyE? ¿Seguirá midiendo los resultados del programa una vez haya finalizado el proyecto?
- ¿Ha podido el Gobierno resolver las principales limitaciones a las políticas relacionadas con la estrategia de ampliación de escala?

Inversiones y transferencia de conocimientos entre países y Sur-Sur

99. Los proyectos diseñados como parte de un programa cuya escala se haya ampliado son una fuente de conocimientos para otros proyectos en el país o para proyectos similares de otros países. El personal del FIDA tiene un interés especial en intercambiar los conocimientos derivados de la experiencia en materia de ampliación de escala porque hacerlo es una prioridad institucional. Las notas temáticas sobre ampliación de escala que se han elaborado tienen el objetivo de facilitar los contactos y preparar el camino para la colaboración Sur-Sur y triangular. El intercambio de experiencias Sur-Sur sobre enfoques de ampliación de escala podría ser una forma muy eficaz de lograr el apoyo de otros países y de equipos de proyectos, así como de aprender de experiencias reales y enfoques prácticos para resolver problemas en materia de ampliación de escala. El intercambio de conocimientos también podría servir como plataforma para conseguir que hubiera financiación e inversiones de un país a otro destinadas a esferas concretas, respecto de lo cual el FIDA desempeñaría la función de intermediario o de agente para enfoques innovadores de ampliación de escala.

Referencias

- Banco Africano de Desarrollo (BAfD). 2014. *Taking the African Development Bank's Development Impact to Scale in Fragile States*. Londres: Instituto de Desarrollo de Ultramar.
- Andrews, M., J. McConnell, y A. Wescott. 2010. *Development as Leadership-led Change*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Andrews, M., L. Pritchett, y M. Woolcock. 2012. *Escaping Capability Traps through Problem-driven Iterative Adaptation (PDIA)*. Working Paper 299. Washington, D.C.: Center for Global Development.
- Agencia de Australia para el Desarrollo Internacional (AusAID). 2012. *Guideline: Scaling Up*. Canberra: AusAID, Portfolio Planning and Development Section.
- Beath, A., C. Fontini, y R. Enikolopov. 2013. *Randomized Impact Evaluation of Afghanistan's National Solidarity Programme: Final Report*. Cambridge, MA: Massachusetts Institute of Technology.
- Birdsall, N., y H. Kharas. 2014. *The Quality of Official Development Assistance*. Washington, D.C.: Center for Global Development y Brookings Institution.
- Chandy, L., A. Hosono, H. Kharas, y J. Linn, eds. 2013. *Getting to Scale*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Cooley, L., y J. Linn. 2014. *Taking Innovations to Scale: Methods, Applications and Lessons*. Washington, D.C.: Management Systems International and Results for Development.
- Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional (DFID). 2011. *Multilateral Aid Review*. Londres: DFID.
- Glennie, J., A. McKechnie, G. Rabinowitz, y A. Ali. 2013. *Localising Aid. Sustaining Change in the Public, Private and Civil Society Sectors*. Londres: Instituto de Desarrollo de Ultramar.
- Greenhill, R., y A. Prizzon. 2012. *Who Foots the Bill after 2015? What New Trends in Development Finance Mean for the Post-MDGs*. Working Paper 360. Londres: Instituto de Desarrollo de Ultramar.
- Greenhill, R., A. Prizzon, y A. Rogerson. 2013. *The Age of Choice: Developing Countries in the New Aid Landscape*. Working Paper 364. Londres: Instituto de Desarrollo de Ultramar. Puede consultarse en: <http://www.odi.org/publications/7163-age-choice-developing-countries-new-aid-landscape>.
- Hartmann, A., y J. Linn. 2008. *Scaling Up: A Framework and Lessons for Development Effectiveness Literature and Practice*. Working Paper 5. Washington, D.C.: Wolfensohn Center for Development, Brookings Institution.
- Holcombe, S. 2012. *Lessons from Practice: Assessing Scalability*. Washington, D.C.: Banco Mundial, Departamento de Agricultura y Desarrollo Rural.
- Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). 2010. *IFAD's Capacity to Promote Innovation and Scaling Up*. Roma: FIDA, Oficina de Evaluación Independiente.
- _____. 2011. *Updated Guidelines and Source Book for Preparation and Implementation of a Results-Based Country Strategic Opportunities Programme (RB-COSOP)*. Roma: FIDA.
- _____. 2014a. *Scaling Up Results in IFAD Operations*. Roma: FIDA.
- _____. 2014b. *Ampliación de escala de los resultados*. Documento: IFAD10/3/R.2, 2 de septiembre de 2014.
- _____. 2014c. *A Field Practitioner's Guide: Institutional and Organizational Analysis and Capacity Strengthening*. Roma: FIDA.
- _____. 2015. *Marco operacional del FIDA para la ampliación de escala de los resultados*. Roma: FIDA.
- FIDA/IDS. 2015. *Brokering Development: Enabling Factors for Public-Private-Producer Partnerships in Agricultural Value Chains*. Puede consultarse en: http://www.ifad.org/pub/market/brokering_dev/english.pdf.
- Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI). 2012. *Scaling Up in Agriculture, Rural Development and Nutrition*. Washington, D.C.: IFPRI.
- Jonasova, M., y S. Cooke. 2012. *Thinking Systematically about Scaling Up. Developing Guidance for Scaling Up World Bank-supported Agriculture and Rural Development Operations*. Agriculture and Rural Development Discussion Paper 53. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Linn, J., A. Hartmann, H. Kharas, R. Kohl, y B. Massler. 2010. *Scaling Up the Fight against Rural Poverty. An Institutional Review of IFAD's Approach*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Linn, J., A. Hartmann, H. Kharas, R. Kohl, B. Massler, y C. Sourang. 2013. *Scaling Up Programs for the Rural Poor: IFAD's Experience, Lessons and Prospects (Phase 2)*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- McKechnie, A., y F. Davies. 2013. *Localising Aid: Is It Worth the Risk?* Londres: Instituto de Desarrollo de Ultramar. Puede consultarse en: <http://www.odi.org/publications/7568-localising-aid-risk>.

- Red de Evaluación del Desempeño de Organizaciones Multilaterales (MOPAN). 2013. *Institutional Report: International Fund for Agricultural Development*. Volume 1. Puede consultarse en: http://www.mopanonline.org/publications/MOPAN_2013-_IFAD_Vol._I.pdf.
- Pritchett, L., M. Woolcock, y M. Andrews. 2012. *Looking Like a State: Techniques of Persistent Failure in State Capability for Implementation*. Working Paper 2012/63. Helsinki: Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo, Universidad de las Naciones Unidas (UNU).
- Satoyama, T., C. Sourang, y R. Bartolini. 2014. *Getting to Scale with Successful Experiences in Rice Sector Development in Africa*. Coalición para el Desarrollo del Cultivo del Arroz en África (CARD), FIDA, Roma.
- Simpson, B. 2015. *Planning for Scale: Using What We Know about Human Behavior in the Diffusion of Agricultural Innovation and the Role of Agricultural Extension*. MEAS Technical Note. Washington D.C.: USAID.
- Spielman, D.J., F. Hartwich, y K. von Grebmer. 2010. Public-Private Partnerships and Developing-country Agriculture: Evidence from the International Agricultural Research System. *Public Administration and Development* 30.4: 261-76.
- Stein, D., y C. Valters. 2012. *Understanding Theory of Change in International Development*. Londres: Asia Foundation. Puede consultarse en: http://www.theoryofchange.org/wp-content/uploads/toco_library/pdf/UNDERSTANDINGTHEORYOFChangeSteinValtersPN.pdf.
- Uvin, P. 1995. Fighting Hunger at the Grassroots: Paths to Scaling Up. *World Development* 23(6): 927-939.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2013. *Guidance Note: Scaling Up Development Programmes*. Nueva York: PNUD.
- Vogel, I. 2012. *Review of the Use of 'Theory of Change' in International Development*. Londres: DFID. Puede consultarse en: http://r4d.dfid.gov.uk/pdf/outputs/mis_spc/DFID_ToC_Review_VogelV7.pdf.
- Banco Mundial. 2004. *Servicios para los pobres*. Informe sobre el Desarrollo Mundial 2004. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- _____. 2011. *Conflicto, Seguridad y Desarrollo*. Informe sobre el Desarrollo Mundial 2011. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- _____. 2012. *Enterprise Surveys*. Available at: <http://data.worldbank.org/data-catalog/enterprise-surveys>.
- _____. 2013. *Institutions Taking Root: Building State Capacity in Challenging Contexts*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Anexo 1: Análisis de los riesgos que entraña la ampliación de escala

Desde la perspectiva del FIDA

1. Los *riesgos programáticos* son riesgos en el diseño, la ejecución o las operaciones del programa debido a los cuales el apoyo externo no alcanza sus objetivos o contribuye a que se den los riesgos de las otras tres categorías que se enumeran a continuación. Los riesgos en el diseño abarcan la elaboración de un proyecto que no es adecuado para el contexto y la sobreestimación de las capacidades de los organismos de ejecución y los proveedores. Los riesgos en la ejecución abarcan la falta de licitantes calificados, la ejecución lenta, el seguimiento insuficiente y el desempeño deficiente de los contratistas. Los riesgos en las operaciones consisten en la incapacidad de los homólogos de hacer funcionar y mantener el proyecto y financiar esas actividades, la falta de insumos complementarios, la falta de aprovechamiento del proyecto o el hecho de que no se fortalezcan las instituciones homólogas.
2. Los *riesgos contextuales* tienen relación con objetivos de la ayuda de carácter más amplio que no figuran entre los del proyecto y pueden dividirse en riesgos de desarrollo y riesgos estratégicos. Entre los riesgos de desarrollo figuran el fracaso de la intervención de ayuda a la hora de alcanzar efectos directos más generales como objetivos en materia de pobreza y crecimiento, el aumento de la desigualdad, la falta de fomento institucional general y la reducción de los ingresos públicos y del nivel de gobernanza. Los riesgos estratégicos, que en ocasiones se denominan riesgos políticos, están vinculados con la pérdida de credibilidad del Estado, desafíos al Gobierno por vías no constitucionales, el aumento de la violencia y del tráfico ilícito, el deterioro de las relaciones exteriores del país receptor y la falta de mejoras en la coherencia y la coordinación de la asistencia internacional.
3. Los *riesgos institucionales* para el donante pueden comprender el deterioro de las relaciones del FIDA con el país receptor, la pérdida de credibilidad en relación con el entorno de autorización del FIDA, una transferencia de los recursos de actividades de desarrollo a más largo plazo a instrumentos humanitarios a más corto plazo y la incapacidad de operar en el país por razones como el deterioro de la situación de seguridad. Los riesgos para la reputación afectan al prestigio institucional del FIDA y pueden deberse a consecuencias de todos los tipos de riesgos. Tienen relación con la forma en que el Fondo determina y gestiona estos riesgos y responde a sus consecuencias.
4. Los *riesgos fiduciarios* tienen relación el extravío de dinero y recursos durante las operaciones de transferencia o la ejecución de una intervención financiada por donantes.

Desde la perspectiva del prestatario

Probablemente los riesgos de mayor nivel se darán en situaciones de fragilidad, los moderados en países de ingresos bajos y los menores en países de ingresos medios. Entre estos riesgos figuran los siguientes:

1. Los *riesgos de soberanía* tienen relación con el hecho de que el Gobierno no tenga conocimiento de las actividades financiadas por los donantes (un problema poco probable en el caso de la financiación del FIDA), que el apoyo se suministre con sujeción a condiciones y que haya distorsiones en materia de asignación de recursos en el gasto a causa de prioridades determinadas externamente.
2. Los *riesgos de capacidad* comprenden debilitación de las instituciones públicas si la financiación se suministra de modo que no fomente la sostenibilidad de la capacidad nacional, por ejemplo, creando unidades de ejecución de los proyectos apropiándose de personal del prestatario.

3. Los *riesgos de sostenibilidad* tienen relación con la dependencia crónica de los donantes si la asistencia no crea capacidad nacional o no resuelve los problemas de financiación a largo plazo. También tiene relación con la imprevisibilidad de la financiación exterior a medio plazo. Los cambios en las políticas de los donantes, la incapacidad de reunir fondos de cofinanciación, la reducción de los recursos financieros de los donantes o las reacciones de los donantes ante acontecimientos políticos en el país receptor pueden llevar a cambios abruptos en la financiación.
4. Los *riesgos económicos* son los atribuibles a desequilibrios macroeconómicos que se dan cuando las actividades de los asociados exteriores en el país hacen subir los precios de bienes no comerciables y los sueldos, y el sector privado se ve excluido de las actividades debido a la falta de financiación y a distorsiones en el mercado laboral.

Riesgo	Posibles consecuencias de los riesgos derivados de la ampliación de la escala
Riesgos para el FIDA	
Programáticos <i>Consecuencias de riesgos diversos</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Una escala más amplia y un mayor nivel de selectividad deberían tener mejores efectos directos de desarrollo y de los programas, pero esto solo puede ocurrir si el proyecto está bien diseñado. • El proyecto piloto podría fracasar o la ampliación de escala no producirse, pero el costo sería inferior al que supondría el fracaso de un proyecto a escala completa. • La ampliación de escala podría superar la capacidad del organismo de ejecución y por consiguiente podría demorarse o incluso no producirse. • Los homólogos podrían ser incapaces de ocuparse de un proyecto en gran escala. • El nivel de insumos disponibles podría ser insuficiente (como mano de obra especializada o materiales) para un proyecto cuya escala se haya ampliado. • Los beneficiarios adicionales del proyecto podrían ser más pobres e incapaces de pagar por el servicio.
Contextuales <i>Riesgos principalmente menores</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Una escala mayor debería hacer que la aportación a un programa más general también fuera mayor, por ejemplo, en materia de reducción de la pobreza a nivel nacional, pero esto solo puede ocurrir si el proyecto está bien diseñado. • Un programa cuya escala se haya ampliado podría servir como plataforma para atraer cofinanciación de otros donantes y mejorar la coordinación general de la ayuda. • Una mayor escala podría generar mayores desigualdades en los ingresos o desigualdades horizontales, que podrían generar aumentos en la delincuencia, la inestabilidad política o la violencia. • El sector o el tema elegidos para las iniciativas de ampliación de escala podrían ser poco pertinentes en relación con los desafíos más generales a que se enfrenta el país.
Institucionales <i>Consecuencias de riesgos diversos</i>	<ul style="list-style-type: none"> • La buena reputación derivada de facilitar satisfactoriamente iniciativas de ampliación de escala en situaciones de fragilidad ayudaría en lo relativo a la reposición de los recursos del FIDA dado que los resultados de desarrollo y el uso óptimo de los recursos son prioridades de los donantes. • El fracaso en lo relativo a ampliar la escala de programas en situaciones de fragilidad podría hacer que el FIDA parezca un participante marginal o incluso carente de importancia. • Las ampliaciones de escala financiadas mediante deuda no soberana o instrumentos de garantía podrían afectar las finanzas del FIDA si fracasan. • Los escándalos de corrupción pueden ser más notorios en programas de mayor volumen, lo cual podría causar daños a la reputación del FIDA que afectarían las reposiciones de recursos.
Fiduciarios <i>Consecuencias de riesgos probablemente mayores</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Las ampliaciones de escala pueden hacer que el riesgo de que desaparezcan fondos sea más elevado que en el caso de proyectos aislados de menor volumen o de programas de más envergadura en los que intervienen múltiple agentes. • En las iniciativas de ampliación de escala habría que evitar organismos en los haya más probabilidades de que el dinero se desvíe si acaban por ser incapaces de llevar a cabo los programas que hayan sido objeto de ampliación de escala, una medida que reduciría el riesgo fiduciario.
Riesgos para el prestatario	
Soberanía <i>Riesgos diversos y probablemente menores</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Las prioridades estratégicas institucionales y los programas en los países del FIDA suelen ajustarse adecuadamente a las prioridades del prestatario —los riesgos para la soberanía son más elevados con la asistencia bilateral de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)—. • La ampliación de escala con la cofinanciación de donantes diluiría la injerencia de estos en la soberanía.

Riesgo	Posibles consecuencias de los riesgos derivados de la ampliación de la escala
	<ul style="list-style-type: none"> • La ampliación de escala con programas y proyectos no marginales puede conducir a condicionalidades políticas relacionadas con las disposiciones de organización, la financiación de los gastos de funcionamiento, etc.
<p>Capacidad</p> <p><i>Diversos</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Asegurarse de que se establezca capacidad es un elemento fundamental de las ampliaciones de escala bien diseñadas. • El personal del FIDA podría promover disposiciones de ejecución que eludieran a los Gobiernos y sus sistemas a fin de acelerar la ampliación de escala.
<p>Sostenibilidad</p> <p><i>Riesgos mayores</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Los programas y proyectos de mayor volumen podrían amplificar los posibles problemas de financiación, recuperación de costos, dotación de personal, etc., una situación que puede no darse en enfoques convencionales de menor escala. • El FIDA podría reducir los fondos de financiación antes de que finalice completamente la ampliación de la escala, debido a cambios de personal o de prioridades. • Llegar a la escala deseada podría requerir cofinanciación de donantes que podría no materializarse. • Los proyectos de gran escala relativos al sector privado podrían tener dificultades financieras que requirieran que Gobierno o el FIDA reestructuraran sus balances contables, como en casos relacionados con el servicio de la deuda o si hubiera perturbaciones externas.
<p>Económico</p> <p><i>Riesgos menores pero costosos</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • La omisión de pago por parte del Gobierno de sus obligaciones con arreglo a los contratos en el marco de proyectos relativos al sector privado podría provocar un incumplimiento de los pagos de la deuda no soberana o ejecuciones de garantías. • Los Gobiernos podrían empeñar los ingresos derivados de los recursos naturales o endeudarse excesivamente para financiar las ampliaciones de escala, particularmente en los sectores de la infraestructura rural.

Fuente: McKechnie y Davies (2013).