

Signatura: EB 2013/109/R.12/Add.1  
Tema: 5  
Fecha: 6 de septiembre de 2013  
Distribución: Pública  
Original: Inglés

**S**



Dar a la población rural  
pobre la oportunidad  
de salir de la pobreza

## **Observaciones de la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA sobre el plan de acción consolidado para mejorar la eficiencia operacional e institucional**

### **Nota para los representantes en la Junta Ejecutiva**

#### Funcionarios de contacto:

#### Preguntas técnicas:

**Ashwani Muthoo**  
Director en funciones  
Oficina de Evaluación Independiente  
del FIDA  
Tel.: (+39) 06 5459 2053  
Correo electrónico: a.muthoo@ifad.org

#### Envío de documentación:

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

Junta Ejecutiva — 109º período de sesiones  
Roma, 17 a 19 de septiembre de 2013

---

Para **examen**

# **Observaciones de la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA sobre el plan de acción consolidado para mejorar la eficiencia operacional e institucional**

## **I. Antecedentes**

1. Como complemento de la evaluación a nivel institucional de la eficiencia institucional del FIDA y la eficiencia de las operaciones financiadas por el FIDA (CLEE) llevada a cabo por la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA (IOE), y que fue examinada por la Junta Ejecutiva en abril de 2013, la dirección del Fondo se comprometió a elaborar un plan de acción consolidado para mejorar la eficiencia operacional e institucional con miras a presentarlo al Comité de Evaluación y la Junta Ejecutiva para su examen en septiembre de 2013. La Junta Ejecutiva pidió a la IOE que formulara observaciones por escrito sobre el plan de acción propuesto para que el Comité de Evaluación y la Junta Ejecutiva las examinaran.

## **II. Observaciones generales**

2. La IOE acoge con agrado la atención constante que la dirección del FIDA presta a la eficiencia general del Fondo y reconoce que ya se están poniendo en marcha diversas medidas. La rapidez con la que se elaboró el plan de acción, labor en la que participaron diversas dependencias orgánicas del FIDA, pone de manifiesto el empeño del Fondo en mejorar la eficiencia, teniendo en cuenta el punto de vista del personal.
3. En la CLEE se llegó a la conclusión de que la clave para lograr la eficiencia a largo plazo es ampliar la escala del impacto, lo que, a su vez, depende de que el FIDA preste apoyo a proyectos y programas de alta calidad cuyo impacto haya quedado demostrado. En la CLEE se reconoció que el complejo mandato del FIDA, junto con factores que escapaban a su control, hacía inevitable que algunas iniciativas apoyadas por el FIDA no tuvieran éxito. Sin embargo, el hecho de que no tuvieran éxito no debería achacarse a que el FIDA no hiciera bien su propio trabajo. En la CLEE se observa que, a pesar de las mejoras constatadas en los últimos años, el desempeño del FIDA es, en su mayor parte, moderadamente satisfactorio, lo que podría limitar las posibilidades de ampliación de escala de las innovaciones promovidas por los proyectos y programas respaldados por el FIDA que han tenido éxito a través de los recursos de los asociados. Por lo tanto, los avances en el propio desempeño del FIDA son una esfera importante que requiere un estrecho seguimiento en el futuro.
4. Como es lógico, las recomendaciones de la CLEE para mejorar la eficiencia de los órganos rectores del FIDA no se han incluido en el plan de acción ya que se están debatiendo más detalladamente en el seno del Comité de Evaluación. En este sentido, la dirección del FIDA está preparando una matriz de todas las recomendaciones de la CLEE para que se examine en el 78º período de sesiones del Comité de Evaluación. Se propone que, una vez finalizada, esta matriz se incluya en el plan de acción (posiblemente como un anexo) para que haya un único documento consolidado que contenga todas las medidas previstas para mejorar la eficiencia del FIDA.

### III. Observaciones sobre las medidas específicas propuestas

5. En el plan se presenta una amplia gama de medidas organizadas en torno a seis (de las siete)<sup>1</sup> recomendaciones primarias de la CLEE. Las observaciones de la IOE que figuran a continuación se presentan en el mismo orden en que aparecen las recomendaciones en el plan de acción. No se ha formulado ninguna observación sobre medidas específicas con las cuales está de acuerdo la IOE.

**Recomendación 1 de la CLEE. La ampliación de escala de los enfoques innovadores y de gran impacto derivados de los proyectos y programas financiados por el FIDA debería constituir el objetivo del modelo operativo de este.**

6. **Selectividad temática.** En la CLEE y en diversas evaluaciones recientes de programas en los países se pone de manifiesto que las operaciones del FIDA se suelen dividir entre muchos subsectores,<sup>2</sup> lo que disminuye la eficiencia, el impacto y la sostenibilidad. La amplia cobertura temática tiende a abarcar el país de que se trate en su conjunto lo que, entre otras cosas, plantea dificultades en cuanto a la supervisión y el apoyo a la ejecución, el diálogo sobre políticas, el seguimiento y la evaluación y la presentación de informes. Si el FIDA desea dotarse de la masa crítica mínima de conocimientos técnicos imprescindible para ejecutar programas de alta calidad, debe ser selectivo, poner más empeño en forjar asociaciones y compartir el trabajo con otros asociados.
7. **Aumento de los conocimientos especializados dentro de la organización y menor dependencia de consultores.** Las iniciativas descritas en el párrafo 12 del plan de acción van en la dirección correcta para mejorar las competencias técnicas internas de la organización. Sin embargo, no se proporcionan indicaciones sobre el número de funcionarios técnicos que deben contratarse y no es posible determinar en qué medida las principales misiones del FIDA sobre el terreno se beneficiarían de las aportaciones del personal técnico. Se ha especificado que se asignará un presupuesto para el personal adicional a la División de Asesoramiento Técnico y Políticas (PTA), pero hacen falta más detalles sobre el número y el tipo de funcionarios especializados que la PTA debe contratar, la contratación de personal local y el grado en que estas medidas atenderían la necesidad de consultores en el FIDA.
8. **Distribución equilibrada de la carga de trabajo entre los gerentes de programas en los países (GPP).** El plan de acción reconoce que hay posibilidades de lograr una distribución más equilibrada de la carga de trabajo entre los GPP y se compromete a vigilar más de cerca la carga de trabajo de los GPP y a redistribuir las funciones según sea necesario. Sin embargo, uno de los instrumentos más eficaces para supervisar la carga de trabajo de los GPP sería un sistema de registro del tiempo, conforme al compromiso asumido en el marco de la Consulta sobre la Novena Reposición de los Recursos del FIDA (FIDA9). En el plan de acción se mencionan muchas formas para supervisar la carga de trabajo de los GPP, pero no se hace referencia al registro del tiempo.
9. **Asignación de recursos más diferenciada y mayor adaptación a las necesidades de los países.** Los esfuerzos desplegados por la dirección a fin de elaborar y poner en práctica instrumentos adaptables para los países de ingresos medios son un paso en la dirección correcta, puesto que en las evaluaciones se está observando, cada vez más, que el FIDA no puede seguir trabajando en esos países como hasta ahora. A este respecto, conforme a lo solicitado por el Comité de

<sup>1</sup> En el plan de acción no se abordan las recomendaciones relacionadas con los órganos rectores del FIDA (recomendación 6).

<sup>2</sup> En la evaluación del programa en el país (EPP) relativa a Kenya (2011) se puso de manifiesto que las inversiones del FIDA abarcaban más de 10 subsectores en el país. En la EPP relativa a Indonesia (2012-2013) se llegó a una conclusión similar.

Evaluación, en el primer semestre de 2014, la IOE elaborará un informe de síntesis de evaluación sobre la actuación del FIDA en los países de ingresos medios. En el plan de acción no se aborda la necesidad conexas de ajustar las directrices del sistema de asignación de recursos basado en los resultados (PBAS) para promover una mayor participación de los países más ricos en los costos.

10. **Mejor integración entre las actividades crediticias y no crediticias.** La IOE acoge con satisfacción las actividades encaminadas a asegurar que los programas en los países sean más coherentes y estén más integrados, con lo que se abordará una deficiencia frecuente que se ha observado en varias evaluaciones de los programas en los países. La reorientación de las actividades no crediticias y las donaciones es sumamente importante a este respecto. La propuesta de revisión de las directrices para los programas sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP) basados en los resultados es oportuna y contribuirá al logro de este objetivo. En la CLEE se afirma que es importante que los exámenes finales de los COSOP se efectúen al final de cada período de los COSOP, lo que alinearía aún más el sistema de autoevaluación del FIDA con los de otras instituciones financieras internacionales y contribuiría a aumentar la eficiencia del sistema de evaluación global del FIDA.

**Recomendación 2 de la CLEE. Debería formularse y aplicarse un objetivo claro respecto a la presencia en los países y el modo en que trabajaría el FIDA en un entorno descentralizado.**

11. La IOE acoge con agrado la propuesta de realizar un examen del objetivo y la estrategia respecto a la presencia en los países. Sin embargo, en el plan de acción también se debería indicar el carácter de dicho examen y mencionar un objetivo fundamental de la recomendación de la CLEE, es decir, la necesidad de aclarar el modo en que cambiarán las relaciones y responsabilidades operacionales con la adscripción de los GPP y la inevitabilidad de que la adopción de decisiones se transfiera a las estructuras sobre el terreno. El objetivo respecto a la presencia en los países debería abordar los cambios en la rendición de cuentas entre la Sede y las oficinas en los países; la facultad de adopción de decisiones de los GPP, los oficiales de los programas en los países y los directores regionales en cuanto a diferentes aspectos de las operaciones; la función del personal nacional, y el flujo de conocimientos entre las oficinas en los países y las divisiones regionales. Por último, de conformidad con la Política de evaluación del FIDA, la versión revisada del documento sobre el objetivo y la estrategia de la presencia en los países debería ir acompañada de las observaciones de la IOE al respecto para que el Comité de Evaluación y la Junta Ejecutiva las examinaran.

**Recomendación 3 de la CLEE. Las dependencias de supervisión y apoyo —entre ellas, las que desempeñan funciones fundamentales en materia de TIC [División de Tecnología de la Información y las Comunicaciones]— deberían gestionarse con la clara finalidad de incrementar la calidad del servicio y la eficiencia en cuanto a costos.**

12. El plan de acción incluye una serie de medidas para racionalizar los principales procesos administrativos de conformidad con las recomendaciones de la CLEE. Sin embargo, a excepción de la TIC, las medidas se centran principalmente en el seguimiento y la reducción de los costos de los procesos. No se han previsto medidas específicas para elaborar una estrategia global. Dicha estrategia debería incluir los elementos siguientes: la mejora de la calidad de los servicios, la reducción de los costos de personal y el aumento de la rendición de cuentas a nivel directivo respecto a la mejora de la eficiencia. En este último sentido, la formulación prevista de indicadores y bases de referencia de la eficiencia de los principales procesos operativos (párrafo 33 del plan de acción) debería estar encaminada a fortalecer la rendición de cuentas de los gerentes de supervisión y

apoyo con miras a aumentar la eficiencia. En vista de lo anterior, las medidas previstas no son suficientes para poner en práctica las siguientes recomendaciones de la CLEE (párrafo 197 de la CLEE):

- Formular y aplicar una estrategia claramente estructurada que se centre en la calidad y la eficiencia de los servicios de supervisión y apoyo en cuanto a costos, lo que garantizaría una mayor eficiencia en relación con los resultados para la organización y no necesariamente una reducción de los costos de estos servicios.
- Es necesario tomar medidas para reformar los procesos operativos institucionales, reducir los costos de personal e incrementar la responsabilización a nivel directivo respecto a la mejora de la eficiencia.

**Recomendación 4 de la CLEE. Deberían administrarse mejor los escasos recursos presupuestarios con el fin de obtener resultados de mayor calidad.**

13. La IOE acoge con satisfacción la decisión de la dirección de nombrar a un director para la Dependencia de Presupuesto y Desarrollo Organizativo (BOD) a fin de fortalecer la capacidad de la función de presupuestación, trasladar a personal adicional a la dependencia y hacer que esta rinda cuentas al Vicepresidente. Esto refleja la importancia que se atribuye a la mejora de los procesos presupuestarios en general. La IOE considera que la eficacia y la eficiencia de la función de presupuestación institucional se podría mejorar aún más mediante la asignación de personal adicional con la categoría necesaria a la BOD y la oferta de oportunidades para progresar, conforme a lo recomendado en la CLEE (véase el párrafo 198). Además, la IOE respalda los planes de la dirección de seguir realizando exámenes más rigurosos de los presupuestos a mitad de año y de considerar la posibilidad de automatizar el seguimiento trimestral de los presupuestos, ya que estas medidas mejorarían la ejecución y la eficiencia de los presupuestos.
14. Hay algunas recomendaciones de la CLEE destinadas a mejorar la presupuestación basada en los resultados que no se recogen en el plan de acción, pero que es preciso abordar. Entre ellas cabe mencionar las siguientes: i) asegurar que la asignación presupuestaria se guíe de manera más clara por el Marco Estratégico del FIDA (2011-2015) y el marco de medición de los resultados, y que se haga uso del Plan a medio plazo para ofrecer una orientación específica sobre la selectividad estratégica; ii) garantizar que los resultados efectivamente obtenidos —que se indican en el Informe anual sobre los resultados y el impacto de las actividades del FIDA (ARRI) y el Informe sobre la eficacia del FIDA en términos de desarrollo (RIDE)— y los diferentes contextos nacionales sean otros dos puntos importantes que se tengan en cuenta para la asignación presupuestaria en las divisiones regionales y los programas en los países; iii) reconocer que el proceso de presupuestación estratégica requerirá una mayor autonomía de la gestión presupuestaria y la responsabilización respecto a los resultados a nivel de los departamentos y las divisiones, y iv) abordar la necesidad de introducir sistemas de información presupuestaria modernos. En particular, por lo que se refiere a la necesidad de sistemas de información presupuestaria modernos, en la CLEE se observó que la aplicación de un sistema de registro del tiempo —que fue uno de los principales compromisos de la dirección en el marco de la FIDA9 (párrafo 140 de la CLEE)— aumentaría la eficiencia.

**Recomendación 5 de la CLEE. Debería gestionarse de manera estratégica la composición, el costo y el desempeño de la fuerza de trabajo.**

15. En el plan de acción se abordan los dos aspectos más importantes de las recomendaciones de la CLEE: el mantenimiento de las actividades destinadas a gestionar de manera estratégica la dotación de personal y el intento de mejorar el desempeño de la fuerza de trabajo. La IOE señala que existen varias iniciativas

importantes en curso, entre otras, la definición de un proceso de rotación coherente, el fortalecimiento y el incremento de la transparencia de los procedimientos de contratación de personal y el aumento de las inversiones en el perfeccionamiento del personal.

16. Hay una recomendación importante que no se ha abordado en el plan de acción y que guarda relación con la creación de un proceso de contratación de consultores más riguroso para asegurarse de que se contrate a mejores profesionales; sin embargo, la IOE reconoce que se están adoptando algunas medidas para mejorar la gestión de los consultores (por ejemplo, la delegación de los honorarios diarios a los directores de las divisiones). Este es un aspecto fundamental dado que el FIDA depende en gran medida de los consultores como parte de su fuerza de trabajo general y que en la CLEE se observaron varias deficiencias en la gestión general de los consultores por parte del FIDA.
17. Se han indicado dos medidas para fortalecer la gestión del desempeño: una se refiere a la utilización de instrumentos adicionales y la otra a la adopción de un nuevo marco de recompensa y reconocimiento. Puesto que el propio sistema de evaluación de la actuación profesional ya se ha mejorado considerablemente, parecería que el marco de recompensa es el nuevo instrumento principal objeto de examen. La IOE desearía señalar que el tema que se había destacado en la CLEE no era la falta de "instrumentos", sino la falta de voluntad (y de una cultura de apoyo) para utilizar los instrumentos ya disponibles con miras a diferenciar la actuación profesional. En la CLEE también se destacó la distribución muy desigual de las calificaciones de la actuación profesional del personal y el escaso número de calificaciones insatisfactorias.
18. Por último, en cuanto al nuevo marco de recompensa y reconocimiento, sería útil que el plan de acción especificara cómo se financiaría este marco y cómo podrían gestionarse mejores mecanismos de recompensa financiera sin que esto acarreará consecuencias financieras.

**Recomendación 7 de la CLEE. Debería fomentarse una cultura institucional de responsabilización y desempeño y fortalecerse la presentación de informes sobre los resultados.**

19. La IOE reconoce el empeño puesto en el plan de acción por alinear el trabajo sobre el marco de rendición de cuentas y la delegación de facultades con las recomendaciones de la CLEE (párrafos 43 y 44). Sin embargo, podría ser conveniente estudiar la forma de completar la revisión prevista del marco de rendición de cuentas del FIDA antes de finales de 2014 para contribuir a impulsar el cambio y la reforma.
20. El plan de acción no se pronuncia sobre la recomendación de la CLEE de mejorar los indicadores sobre la eficiencia del FIDA destinados a lograr un mayor equilibrio entre los incentivos implícitos (centrados actualmente en el volumen de productos en cifras y los compromisos financieros de los proyectos estándar) y los cambios cualitativos en las prioridades operacionales del FIDA, conforme a lo recomendado por la CLEE. La recomendación de la CLEE de medir la contribución de las oficinas en los países al programa de trabajo del Fondo es importante en un contexto de expansión de la presencia en los países y debe tenerse en cuenta. Un instrumento fundamental para lograr este objetivo sería un sistema de registro del tiempo.

**IV. Repercusiones en materia de costos y eficiencia**

21. La dirección ha incluido los costos indicativos de las medidas previstas. Estas estimaciones ascienden a: i) unos costos de capital de USD 3,25 millones; ii) unos costos extraordinarios de ajuste de USD 2,65 millones, y iii) unos costos recurrentes de USD 6,8 millones. La mayor parte de los costos de capital y de los

costos extraordinarios se produciría en 2014-2015, momento en el cual se comenzaría a incurrir en los costos recurrentes. La IOE ha formulado las siguientes observaciones con respecto a estas estimaciones de costos:

- La base para la estimación de costos es poco clara, es decir, el modo en que se calcularon los costos recurrentes, y si estos eran costos de personal o costos no relacionados con el personal y cuánto tiempo del personal estaba implícito. Por tanto, la IOE no está en condiciones de formular observaciones sobre las estimaciones.
- De los costos recurrentes de USD 6,8 millones, USD 4,5 millones (punto 21 del anexo) se presentan como costos de sustitución del Sistema de Préstamos y Donaciones (SPD) por una plataforma moderna basada en la web. La IOE cuestiona que se incluyan estos costos en el plan de acción porque el proyecto relativo al SPD ya estaba en la etapa de planificación antes de que comenzara la CLEE y, por tanto, los planes de aplicación no fueron examinados por la CLEE. La exclusión de esta partida de los costos recurrentes reduciría el total de los costos recurrentes estimados a USD 2,3 millones.
- De los costos extraordinarios de ajuste estimados en USD 2,65 millones, USD 1,75 millones se presentan (punto 28 del anexo) como una asignación para poner en práctica la recomendación de la CLEE de "Preparar y someter a la aprobación de la Junta una versión revisada de la Política y estrategia del FIDA de presencia en los países". No está claro por qué dicha revisión llegaría a costar nada menos que USD 1,75 millones. De la descripción de este costo, "costos extraordinarios de ajuste para la instalación y administración de oficinas en los países", parece que se prevé adoptar muchas más medidas que las contempladas en la recomendación de la CLEE. En la nota de la matriz que sigue al párrafo 28 del plan de acción se detallan los ajustes o ejemplos propuestos, y en la columna "Calendario y costo indicativo" de la matriz se resumen los costos como "USD 1,75 millones en concepto de costos extraordinarios de ajuste para la instalación y administración de oficinas en los países". En este sentido, la recomendación de la CLEE se refería a aclarar el objetivo respecto a la presencia en los países, aunque la IOE reconoce que pueden ser necesarios ajustes en lo sucesivo. La exclusión de esta partida de los costos extraordinarios de ajuste reduciría el total de los costos de ajuste estimados a USD 0,9 millones.
- Lo que es más importante, con una excepción (punto 3 del anexo), el plan de acción podría resaltar aún más los posibles aumentos de la eficiencia que se derivarían de la aplicación de una serie de recomendaciones de la CLEE, por ejemplo: la mejora de la alineación de los programas en los países del FIDA y los presupuestos correspondientes con los diversos contextos y necesidades nacionales (parte de la recomendación 1, pero que no se ha abordado en el plan de acción); la distribución equilibrada de la carga de trabajo entre los GPP; la obtención de ahorros compensatorios en la Sede debido a la descentralización (parte de la recomendación 2, pero que no se ha abordado en el plan de acción); la mejora de los procesos operativos (puntos 29 a 32 del anexo); la inversión en la TIC (puntos 33 a 39 del anexo), y el ajuste de la estructura de costos de personal (parte de la recomendación 5, pero que no se ha abordado en el plan de acción). Incluso en el caso mencionado anteriormente (punto 3), en el que la dirección prevé conseguir aumentos de la eficiencia a largo plazo a partir de principios de 2014, no se cuantifica la repercusión de estos aumentos en los costos.

## V. Conclusión

22. La IOE ha llegado a la conclusión de que el plan de acción, en su formulación actual, tiene en cuenta muchos aspectos de las recomendaciones de la CLEE y que la dirección está adoptando medidas importantes para mejorar la eficiencia. El plan de acción podría seguir fortaleciéndose para lograr los aumentos de la eficiencia deseados y, sobre todo, ampliar la escala del impacto. En la CLEE se señalaron varias oportunidades para aumentar la eficiencia y reasignar recursos, especialmente mediante la selectividad estratégica, la mejora de la gestión de los recursos humanos y los costos del FIDA, y la racionalización de los procesos institucionales y operativos del Fondo. Si bien en el plan de acción se indican los costos adicionales de las diversas recomendaciones en una serie de esferas, no se abordan sistemáticamente las oportunidades de ahorro y los aumentos de la eficiencia.