

Documento: EB 2016/119/R.11/Add.1
Tema: 8
Fecha: 30 de noviembre de 2016
Distribución: Pública
Original: Inglés



Invertir en la población rural

Observaciones de la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA acerca del Plan de descentralización institucional del FIDA

Nota para los representantes en la Junta Ejecutiva

Funcionarios de contacto:

Preguntas técnicas:

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

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

Envío de documentación:

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

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

Para examen

Observaciones de la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA acerca del Plan de descentralización institucional del FIDA

Observaciones generales

1. La Oficina de Evaluación Independiente del FIDA (IOE) acoge con agrado el Plan de descentralización institucional del FIDA, que se presentará a la Junta Ejecutiva en diciembre de 2016. El plan se basa en la evaluación a nivel institucional de la experiencia de descentralización del FIDA, llevada a término por la IOE en 2016.
2. En un plazo de 13 años, el FIDA ha pasado de carecer prácticamente de presencia en los países a haber creado, a mediados de 2016, 40 oficinas (de las que 39 están en funcionamiento). Según la evaluación a nivel institucional, el paso a la descentralización estuvo en general bien justificado y mejoró la contribución del FIDA a la reducción de la pobreza rural.
3. El Plan de descentralización institucional se presenta como un documento estratégico que proporciona las pautas generales que ha de seguir el FIDA en materia de descentralización. En él se da respuesta a la mayoría de las recomendaciones y cuestiones planteadas en la evaluación a nivel institucional, y las líneas de acción propuestas son coherentes con muchas de las esferas de mejora y las deficiencias detectadas en esa evaluación. Algunas de esas esferas requerirán más atención en el futuro, y es patente la necesidad de formular propuestas operacionales y planes específicos en relación con varios puntos. A continuación se especifican las principales características positivas del plan, así como las esferas que requieren más atención y deben mejorarse.

Principales características positivas

4. En consonancia con la evaluación a nivel institucional, el plan da la prioridad al fortalecimiento y la intensificación de la presencia en los países y no a la ampliación del número de oficinas, que está previsto mantener en unas 40 cuando el plan se esté ejecutando a pleno régimen. Se trata de una decisión acertada: según dicha evaluación, la apertura de 10 nuevas oficinas, prevista en el informe de actualización presentado a la Junta en abril de 2016, habría incrementado el porcentaje de cobertura de la cartera de préstamos por medio de oficinas en los países solo en un 7 % y, en cambio, habría provocado un incremento considerable de los costos que supone la presencia en los países (15 %).
5. La evaluación a nivel institucional constató que los centros subregionales, en comparación con otros modelos de presencia en los países, comportaban ventajas tanto estratégicas como de eficiencia en función de los costos (respecto de los costos promedio de funcionamiento por país y por proyecto). De forma parecida, el plan propone reorganizar las oficinas en los países en torno a: i) centros subregionales de mayor tamaño, y ii) grupos de oficinas en los países (que normalmente abarcarían tres países); además, se mantendría la opción de oficinas dedicadas a un solo país (u "oficinas únicas") para los países caracterizados por una cartera más grande, una situación de fragilidad u otras condiciones especiales. La propuesta de reorganización anterior responde a la necesidad de concentrar los recursos y crear una masa crítica de personal en lugar de dispersar excesivamente los recursos.
6. De conformidad con las recomendaciones de la evaluación a nivel institucional, el plan insiste en la importancia de realizar un análisis de las funciones a fin de preparar la reorganización de las oficinas en los países y la Sede. Esto representará una mejora respecto de decisiones anteriores acerca del establecimiento de oficinas en los países que no siempre se basaron en una evaluación exhaustiva de las necesidades, los beneficios previstos y los costos. En particular, de cara a ese análisis de las funciones, será importante establecer los criterios para crear los centros subregionales y los grupos de oficinas, y aclarar aún más las diferencias entre ambas modalidades.

7. El plan corrobora la necesidad de delinear más claramente: i) las expectativas relativas a las diferentes modalidades de presencia en los países, y ii) las diferentes funciones y responsabilidades de los miembros del personal de cada oficina en el país. Este es un aspecto importante porque, según la evaluación a nivel institucional, a pesar de que todas las oficinas debían en un primer momento realizar el mismo amplio conjunto de actividades, la dotación de personal y los presupuestos de cada una de ellas eran muy diferentes. En algunas oficinas, los recursos eran demasiado escasos para poder realizar con eficacia actividades no crediticias como las relacionadas con la gestión de los conocimientos, el establecimiento de asociaciones y el diálogo sobre políticas. De manera parecida, en la evaluación a nivel institucional se señaló que los miembros del personal de las oficinas en los países exigían más claridad acerca de la división interna del trabajo (por ejemplo, entre el personal de contratación nacional y el de contratación internacional).
8. El plan reconoce la necesidad de mejorar la delegación de facultades, en particular en lo tocante a los compromisos financieros, tomando como base la iniciativa piloto que se está realizando actualmente en Viet Nam. Debido a la reorientación prevista hacia la creación de centros subregionales (o el fortalecimiento de los ya existentes), el personal de las oficinas en los países tendrá que tomar un número creciente de decisiones con repercusiones financieras y, por tanto, necesitará unas facultades más amplias para poder aprobar las transacciones correspondientes.

Esferas que requieren más atención y deben mejorarse

9. Explicación de los supuestos relativos a las estimaciones de costos. Aunque el objetivo de intensificar y fortalecer la presencia en los países está bien justificado, una de las recomendaciones concomitantes de la evaluación a nivel institucional es aumentar la eficiencia en función de los costos. Según el plan (párr. 30), en los períodos de la Décima y Undécima Reposiciones de los Recursos del FIDA (FIDA10 y FIDA11) se prevén economías por valor de unos USD 2,4 millones, pero también se prevé un incremento neto de los costos de USD 1,6 millones al finalizar la FIDA11, después de lo cual los costos incrementales deberían estabilizarse. Estos incrementos de costos están en gran medida asociados al aumento del espacio de oficinas y a los costos de personal de las oficinas en los países; en esta fase, sin embargo, las estimaciones son provisionales.
10. El FIDA lleva desde 2016 reconociendo que la descentralización entraña costos más elevados, lo que se ajusta a la experiencia de otras instituciones financieras internacionales. Al mismo tiempo, habría sido conveniente facilitar (en un anexo, por ejemplo) más explicaciones acerca de los factores que contribuyen a aumentar los costos y las economías. Un resumen de los supuestos e hipótesis empleados para llegar a las cifras anteriores (p. ej., nuevo personal que contratar, personal que adscribir sobre el terreno, partidas de costos que reducir) mejoraría la fiabilidad de las estimaciones. De forma parecida, las hipótesis prospectivas relativas al tamaño del programa de préstamos y donaciones de la FIDA10 y la FIDA11 ayudarían a establecer el contexto del plan y permitirían examinar sus repercusiones.
11. En general, será de vital importancia establecer unas condiciones que garanticen la eficiencia en función de los costos y supervisar de cerca su implementación. El plan prevé, entre otras cosas, el fortalecimiento de la capacidad de los centros subregionales para prestar servicios técnicos, administrativos y fiduciarios. Esto podría servir para potenciar su capacidad para prestar apoyo al desempeño operacional y alcanzar los resultados de desarrollo. Sin embargo, también podría convertirse en un factor de incremento de los costos si consistiera sobre todo en la creación de puestos adicionales netos y no en la adscripción sobre el terreno de personal de la Sede. Según la evaluación a nivel institucional, los niveles de dotación de personal del Departamento de Administración de Programas en la Sede han permanecido casi invariables desde 2008 a pesar del establecimiento de nuevas oficinas en los países.

12. Cálculo de los costos de las diferentes opciones de presencia en los países. En relación con el tema del origen de los incrementos y economías de costos, la evaluación a nivel institucional destacó la importancia de determinar los costos de las diferentes opciones de presencia en los países para fundamentar las decisiones sobre las modalidades que adoptar. Se recomienda realizar, en el marco del análisis de las funciones previsto, una actividad de cálculo de costos para los centros subregionales, los grupos de oficinas y las oficinas únicas, así como para la hipótesis básica de gestión desde la Sede. En las estimaciones de costos habría que tener en cuenta no solo los presupuestos para el funcionamiento de las oficinas en los países, sino también los costos implícitos de prestarles apoyo desde la Sede (p. ej., por medio de personal de servicios generales y del cuadro orgánico). En la actividad de cálculo de costos también habría que tener en cuenta las hipótesis prospectivas respecto del tamaño del programa de préstamos y donaciones de la FIDA10 y la FIDA11.
13. En relación con lo anterior, es igualmente importante señalar la necesidad de modificar el sistema de contabilidad del FIDA para poder supervisar mejor los costos efectivos de las oficinas en los países. Se trata de un tema importante al que habrá que dar seguimiento. Hasta el momento, a los efectos de la ejecución del presupuesto, los costos se han presentado a nivel de división regional, mezclando los costos de la Sede y de las oficinas en los países. Con el fortalecimiento de la presencia en los países aumentará la importancia de modificar el sistema de contabilidad porque, con arreglo a un marco de crecimiento presupuestario nulo, habrá que realizar una supervisión de los costos más precisa.
14. Recursos destinados a actividades no crediticias. Aunque en el plan (párr. 26) se observa que las actividades no crediticias no están vinculadas exclusivamente a la descentralización, también se reconoce que la presencia en los países proporciona oportunidades especiales para mejorar la gestión de los conocimientos, las asociaciones y el diálogo sobre políticas. La evaluación a nivel institucional recomendó formular objetivos específicos en los programas sobre oportunidades estratégicas nacionales y establecer una línea presupuestaria específica para estas actividades. Será importante realizar un seguimiento de estos temas, incluso independientemente del plan institucional.
15. Entre las actividades no crediticias, el plan destaca (en el párr. 27) las asociaciones con los organismos de las Naciones Unidas con sede en Roma. La evaluación a nivel institucional constató que la presencia en los países aumentaba la frecuencia de los contactos y las reuniones con los organismos con sede en Roma, pero no reforzaba necesariamente el desarrollo de asociaciones programáticas y sobre cuestiones de fondo. Será importante que el FIDA aclare si estas asociaciones van a seguir siendo una prioridad para las oficinas en los países y qué tipo de colaboración puede preverse teniendo en cuenta una dotación de recursos limitada.
16. Función de las oficinas en los países para facilitar el acceso a productos de conocimiento e información. Con la asignación de responsabilidades adicionales a los centros subregionales y los grupos de oficinas, no hará menos que aumentar la demanda para que estos participen en la facilitación del acceso a información, productos de conocimiento y documentación. En la evaluación a nivel institucional se señalaron dos aspectos específicos que recibieron el reconocimiento de la dirección del FIDA en su respuesta a la evaluación y a los que de ahora en adelante habrá que prestar atención, a saber: i) la necesidad de facilitar el acceso a los numerosos productos de gestión de los conocimientos preparados por las oficinas en los países y los equipos de los proyectos financiados por el FIDA, y ii) la necesidad de establecer un marco para definir los requisitos, las competencias técnicas, las responsabilidades y la delegación de facultades del personal de las oficinas en los países en lo que concierne a facilitar el acceso a información y comunicación.

Observaciones finales

17. La IOE agradece los esfuerzos desplegados por la dirección del FIDA para dar seguimiento a las recomendaciones de la evaluación a nivel institucional. En general, en el plan se definen esferas de mejora que están en sintonía con dicha evaluación desde una perspectiva estratégica. En el futuro habrá que elaborar planes operacionales detallados, incluidos un análisis exhaustivo de las funciones y un ejercicio de modelización de los factores que contribuyen a los costos y las economías. La IOE alienta a la dirección a tomar en consideración en su labor futura las observaciones anteriores y queda a su disposición para seguir discutiendo esta cuestión.