

Signatura: EB 2021/134/R.5
Tema: 4 a) ii)
Fecha: 16 de noviembre de 2021
Distribución: Pública
Original: Inglés

S



Invertir en la población rural

Información actualizada sobre la segunda fase del proceso de descentralización del FIDA

Nota para los representantes en la Junta Ejecutiva

Preguntas técnicas:

Donal Brown

Vicepresidente Adjunto
Departamento de Administración de Programas
Tel.: (+39) 06 5459 2448
Correo electrónico: d.brown@ifad.org

Jyotsna Puri

Vicepresidenta Adjunta
Departamento de Estrategia y Conocimientos
Tel.: (+39) 06 5459 2109
Correo electrónico: j.puri@ifad.org

Guoqi Wu

Vicepresidente Adjunto
Departamento de Servicios Institucionales
Tel.: (+39) 06 5459 2880
Correo electrónico: g.wu@ifad.org

Charles Tellier

Jefe de Gabinete y Director
Oficina de la Presidencia y de la Vicepresidencia
Tel.: (+39) 06 5459 2038
Correo electrónico: c.tellier@ifad.org

Edward Gallagher

Oficial Principal
Unidad de Cambio, Ejecución e Innovación
Tel.: (+39) 06 5459 2484
Correo electrónico: ed.gallagher@ifad.org

Juan José Leguía

Gerente del proyecto de la segunda fase del proceso de descentralización (+39) 06 5459 2539
Correo electrónico: juan.leguia@ifad.org

Envío de documentación:

Deirdre Mc Grenra

Jefa
Oficina de Gobernanza
Institucional y Relaciones con
los Estados Miembros
Tel.: (+39) 06 5459 2374
Correo electrónico: gb@ifad.org

Junta Ejecutiva — 134.º período de sesiones
Roma, 13 a 16 diciembre de 2021

Para **examen**

Índice

I. Introducción	1
II. Justificación de la segunda fase del proceso de descentralización: una reforma basada en los valores	1
III. Aprendizaje y evolución a partir de la OpEx	5
IV. Presupuesto	10
V. Información actualizada sobre los progresos	12
VI. Aplicación progresiva y próximas medidas	14

Apéndice

Indicative maps

Acrónimos y siglas

FIDA12	Duodécima Reposición de los Recursos del FIDA
FMD	División de Servicios de Gestión Financiera
FSU	Dependencia de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno
IFI	institución financiera internacional
IFP	informe final de proyecto
IOE	Oficina de Evaluación Independiente del FIDA
OpEx	excelencia operacional en beneficio de los resultados
OPP	Oficial del Programa en el País
ORMS	Sistema de Gestión de los Resultados Operacionales
PMD	Departamento de Administración de Programas
SKD	Departamento de Estrategia y Conocimientos
TIC	tecnología de la información y las comunicaciones

I. Introducción

1. El proceso de descentralización en el FIDA comenzó con el que fue el Programa Piloto relativo a la Presencia sobre el Terreno, ejecutado en el período comprendido entre 2004 y 2007. En el marco de dicho programa, que estuvo gestionado por el Departamento de Administración de Programas (PMD), se establecieron 15 oficinas del FIDA en los países. En conjunto, los resultados del Programa Piloto de Supervisión Directa y del Programa Piloto relativo a la Presencia sobre el Terreno, así como las evaluaciones de ambos programas¹ a cargo de la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA (IOE), sentaron las bases para la Política y Estrategia del FIDA de Presencia en los Países, aprobada por la Junta Ejecutiva en 2011 y revisada posteriormente como la Estrategia de Presencia en los Países (2014-2015).
2. Para 2016, la presencia del FIDA en los países había aumentado a 40 oficinas. No obstante, ese mismo año, en una segunda evaluación de la IOE sobre la experiencia del FIDA en materia de descentralización, se constató que, si bien el Fondo había establecido una gran cantidad de oficinas en los países, la Sede había permanecido prácticamente invariable. Las competencias relativas a los procesos y la toma de decisiones seguían estando muy centralizadas. En otras palabras, el aumento de la presencia del FIDA en los países no había estado acompañado de la descentralización de los procesos ni de la delegación de facultades.
3. En 2017, la Dirección puso en marcha un ejercicio exhaustivo de excelencia operacional en beneficio de los resultados (OpEx), con el objetivo de implantar la descentralización de manera más integral y comenzar a incorporar una cultura de cambio y de mejora de la ejecución en la organización. Desde entonces, sobre la base de las lecciones aprendidas, se ha revisado en detalle el modelo del FIDA en lo que respecta a su presencia en los países, lo que ha derivado en una duplicación con creces del personal desplegado sobre el terreno, la reorientación de la labor de la Sede y la revisión de la delegación de facultades.
4. Otras instituciones financieras internacionales (IFI) y los demás organismos de las Naciones Unidas —incluidos los que tienen sede en Roma— siguen estando por delante del FIDA en lo que respecta a las iniciativas de descentralización, ya que entre el 40 % y el 90 % de sus plantillas se encuentran sobre el terreno. Un elemento común que se observa al utilizar a esas instituciones como referencia es que la descentralización es un proceso de aprendizaje iterativo continuo, en el que el uso óptimo de los recursos mejora constantemente cuando se da con un equilibrio óptimo a nivel institucional entre la proximidad a los clientes y las economías de escala. Existen una serie de factores fundamentales que pueden evolucionar a lo largo del tiempo para satisfacer las necesidades cambiantes de los clientes, los cambios en el contexto externo y el crecimiento y la evolución de las propias instituciones.
5. La experiencia de la OpEx, junto con las enseñanzas extraídas en los últimos 18 meses, apunta en la misma dirección que en otras IFI: la descentralización es un proceso de cambio continuo, en el que los modelos deben evolucionar para integrar las lecciones aprendidas y responder a los nuevos desafíos y oportunidades.

II. Justificación de la segunda fase del proceso de descentralización: una reforma basada en los valores

6. El FIDA tiene por objeto duplicar, de 20 a 40 millones, la cantidad de personas que aumentan cada año sus ingresos gracias a las intervenciones del Fondo. Para ello, hace falta cambiar la manera en que se realiza la labor de desarrollo. Es necesario contar con procesos de aprendizaje más ágiles, así como con prácticas de gestión

¹ Enlaces a las evaluaciones realizadas a nivel institucional: [Programa Piloto de Supervisión Directa](#) y [Programa Piloto relativo a la Presencia sobre el Terreno](#).

adaptativa que respondan de manera iterativa a los desafíos y las oportunidades en constante cambio, y esto solo puede lograrse plenamente si se trabaja en primera línea. En consecuencia, la descentralización constituye un elemento central del pilar institucional de la Duodécima Reposición de los Recursos del FIDA (FIDA12), pues promueve un enfoque transformador y facilita un cambio sistémico en los países a través de una mayor proximidad y capacidad de adaptación.

7. La evaluación realizada a nivel institucional en materia de descentralización (2016) confirmó que el aumento de la presencia del FIDA en los países había contribuido, en efecto, a mejorar los resultados de los programas en los países y a fomentar la creación de asociaciones. En dicha evaluación también se reconoció que el proceso de descentralización no había contribuido mucho a la gestión de los conocimientos ni a la colaboración en el ámbito de la formulación de políticas. La falta de una plataforma o mecanismo intermediario para facilitar el acceso a los productos de conocimiento y análisis, así como las deficiencias en materia de incentivos y la falta de recursos humanos, parecían ser las principales limitaciones.
8. En el cuadro 1 figuran las calificaciones medias de los logros generales de los proyectos en los distintos países, con² y sin oficinas del FIDA, en el período comprendido entre 2003 y 2021. En consonancia con lo constatado en la evaluación a nivel institucional de 2016, de media, el desempeño en los países con oficinas fue 0,32 puntos mejor (37 % de la desviación típica). El “beneficio” de la presencia en los países es mayor en los estados afectados por situaciones de fragilidad o conflicto, donde la diferencia asciende a 0,41 (52 % de la desviación típica). En cuanto a los proyectos calificados como “muy satisfactorios”, los países con oficinas del FIDA han registrado mejores resultados que los países que carecen de ellas, con una diferencia de 13 puntos porcentuales. En los países que afrontan situaciones de fragilidad o conflicto, la diferencia alcanza los 19 puntos porcentuales (y se duplica la proporción de los proyectos muy satisfactorios). Asimismo, al analizar el porcentaje de los proyectos calificados como “muy insatisfactorios”, una vez más, los países con oficinas registran mejores resultados, sobre todo aquellos que afrontan situaciones frágiles o de conflicto, en los que no hay ningún proyecto cuyo desempeño general sea muy insatisfactorio.

Cuadro 1

“Beneficio” de la presencia en los países, 2003-2021

A. Calificación del logro general en el informe final de proyecto (IFP) (media)			
	Con oficina del FIDA en el país	Sin oficina del FIDA en el país	Diferencia
FIDA	4,42	4,10	0,32 (+37 % de la desviación típica)
Países en situación de fragilidad o conflicto	4,29	3,88	0,41 (+52% de la desviación típica)
B. Calificación del logro general en el IFP (igual o superior a 5)			
	Con oficina del FIDA en el país	Sin oficina del FIDA en el país	Diferencia
FIDA	50 %	37 %	13 puntos porcentuales
Países en situación de fragilidad o conflicto	40 %	21 %	19 puntos porcentuales

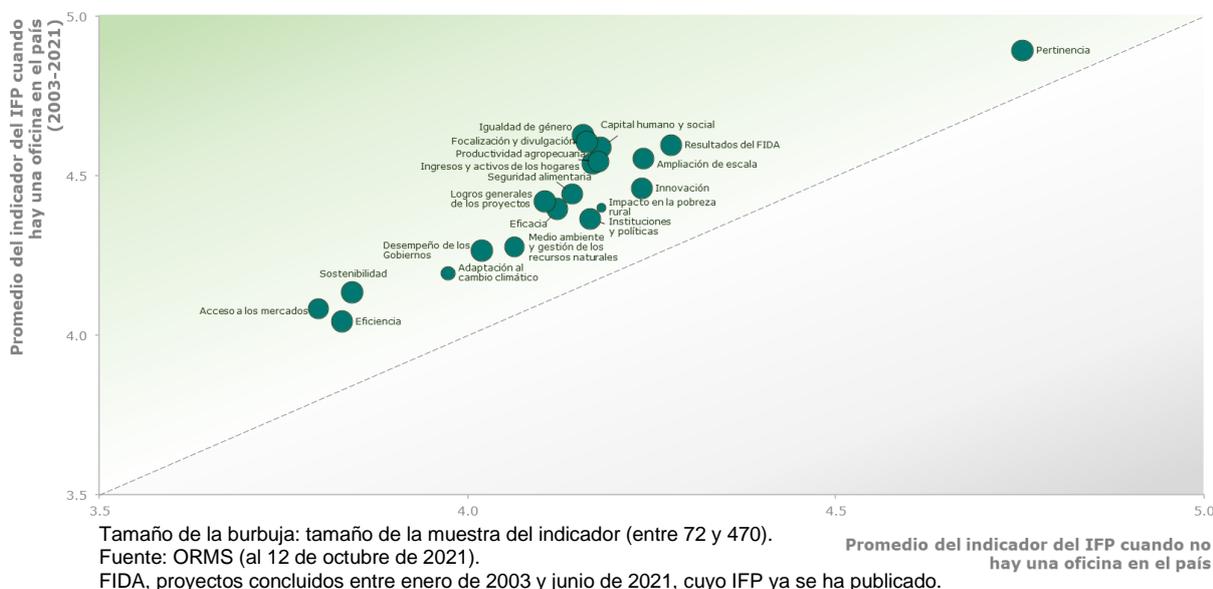
² En consonancia con el enfoque aplicado en la evaluación a nivel institucional de 2016, se tienen en cuenta los informes finales de proyectos (IFP) de los países con oficina del FIDA cuando dichos proyectos finalizaron al menos dos años después de que se estableciera la oficina en el país.

C. Calificación del logro general en el IFP (igual o inferior a 2)			
	Con oficina del FIDA en el país	Sin oficina del FIDA en el país	Diferencia
FIDA	1 %	7 %	6 puntos porcentuales
Países en situación de fragilidad o conflicto	0 %	8 %	8 puntos porcentuales

Fuente: Sistema de Gestión de los Resultados Operacionales (ORMS) (al 12 de octubre de 2021). FIDA, proyectos concluidos entre enero de 2003 y junio de 2021, cuyo IFP ya se ha publicado. Con oficina del FIDA en el país: 206 observaciones; sin oficina: 257 observaciones. Países en situación de fragilidad o conflicto: proyectos concluidos entre 2005 y 2020, cuyo IFP ya se ha publicado. Con oficina del FIDA en el país: 35 observaciones; sin oficina: 48 observaciones.

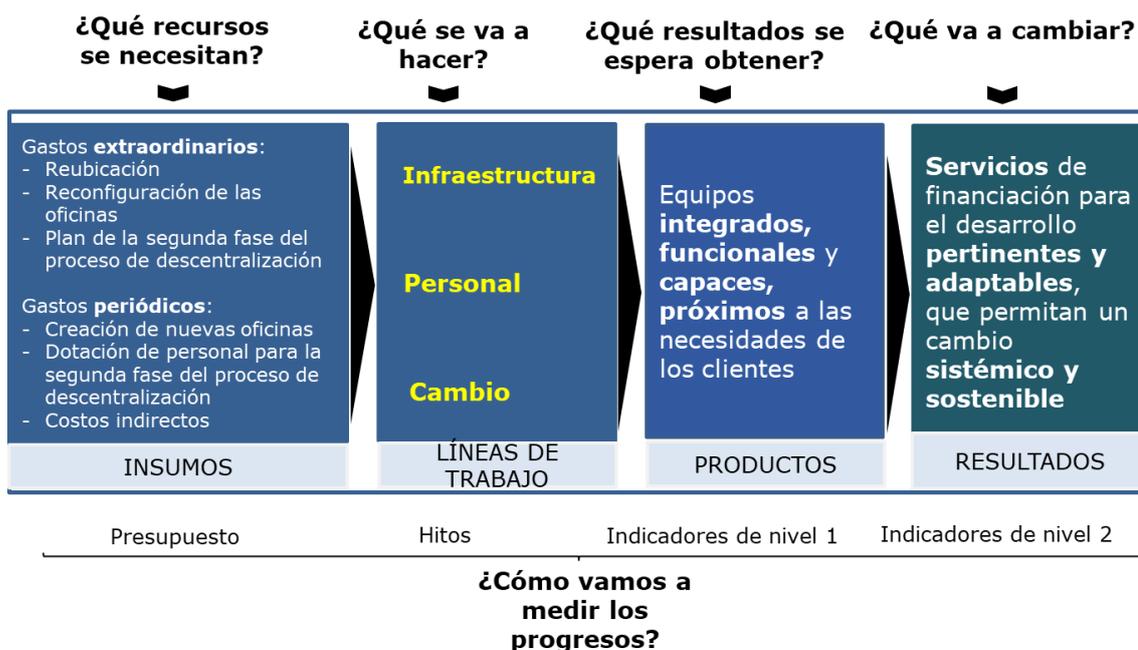
- Cabe destacar que esta fuerte asociación empírica no solo se observa en lo referente al “logro general del proyecto”, sino también en todas las dimensiones del desempeño mencionadas en los IFP, incluidas la sostenibilidad y la ampliación de escala, a saber, dos esferas fundamentales para la FIDA12. En el gráfico 1 se observa que, en promedio, en todas las dimensiones del desempeño incluidas en el IFP, los proyectos ejecutados en un país con oficina del FIDA obtienen mejores resultados que aquellos ejecutados en países sin presencia del Fondo.

Gráfico 1
Presencia en el país y todas las dimensiones del desempeño incluidas en el IFP



- En efecto, hay otros muchos factores específicos de cada país que permanecen invariables a lo largo del tiempo y que están asociados tanto con el logro general del proyecto como con la presencia del FIDA en los países. En el gráfico 2 se describe qué ocurre a lo largo del tiempo, en lo que respecta al logro general del proyecto, cuando se establece una oficina del FIDA en el país. De los 33 países incluidos en la muestra, 22 obtuvieron mejores resultados después de que se estableciera dicha oficina. Si únicamente se tienen en cuenta los países en situación de fragilidad o conflicto, se observa que cerca del 80 % registró un mejor desempeño tras la creación de la oficina. Lejos de intentar demostrar una relación causal, esta clara asociación empírica entre la presencia en los países y el logro general de los proyectos, sobre todo en el caso de los países que afrontan situaciones de fragilidad o conflicto, sirve de base para elaborar una teoría del cambio que deberá probarse repetidamente como parte del proceso de aprendizaje del FIDA para llegar a ser una institución eficaz sobre el terreno.

Gráfico 3

Modelo lógico de la segunda fase del proceso de descentralización**III. Aprendizaje y evolución a partir de la OpEx**

12. Entre 2018 y 2019, se visitaron 14 centros en el marco de un examen interno e independiente llevado a cabo por la Unidad de Cambio, Ejecución e Innovación con el fin de extraer enseñanzas y posteriormente aplicarlas en la creación de una estructura actualizada de descentralización. Esta iniciativa tuvo por objeto garantizar que el FIDA se adecuara a su visión de futuro y su orientación estratégica. La segunda fase del proceso de descentralización se basa en gran medida en cuatro conclusiones fundamentales extraídas de esta experiencia, a las que también responde, así como en las lecciones aprendidas en los últimos 18 meses:

- i) **Aumento de la presencia en el país.** Se ha observado que el personal desplegado en un centro, que se encarga también de gestionar proyectos en un país cercano, no es tan eficaz ni eficiente como el personal presente en el país. En el transcurso de las 14 visitas y las diversas entrevistas realizadas al personal, quedó patente que los centros se consideraban más eficaces para el país anfitrión, mientras que muchos entrevistados opinaron que las oficinas dirigidas por directores en los países constituían la mejor herramienta para combinar las labores relativas a las políticas, la supervisión y las asociaciones, además de ser las más eficaces en función del costo. El brote de COVID-19 también demostró claramente que el personal desplegado en los países podía seguir brindando un apoyo eficaz a los asociados gubernamentales y a los proyectos, a diferencia de los miembros del personal que operaban en otros países y no podían viajar.

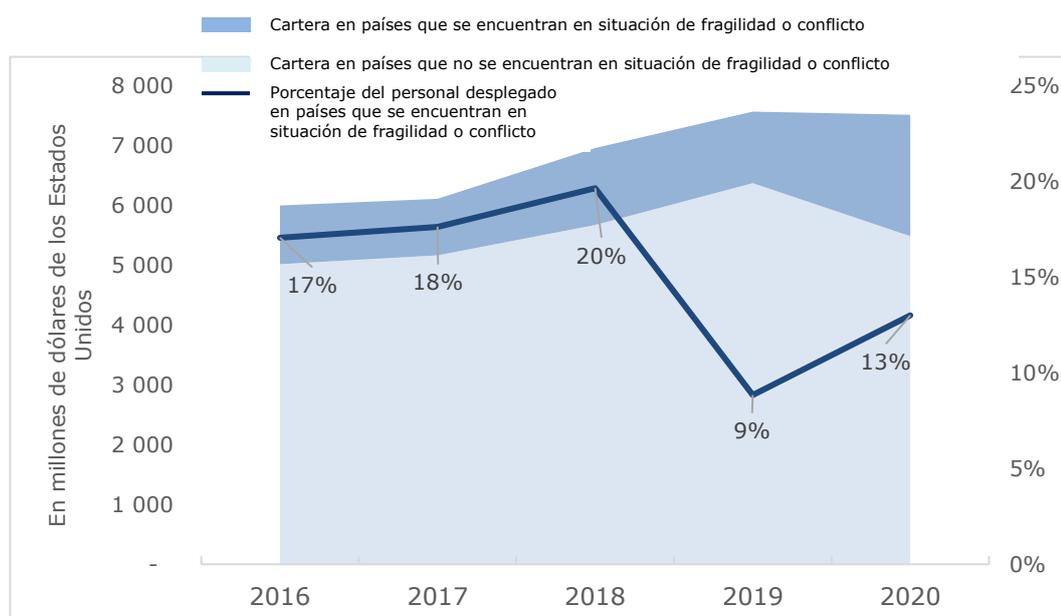
La respuesta de la segunda fase del proceso de descentralización consiste en **augmentar e intensificar la presencia del FIDA a nivel nacional, pasando de 40 a 50 oficinas en los países.** La mayor presencia en los países y el aumento de la capacidad de ejecución deberían orientarse, y ajustarse, a la asignación de recursos y a los déficits de desarrollo, presentes y futuros, así como a un mayor énfasis en los países que afrontan situaciones de fragilidad o conflicto. Esto último tiene una justificación especialmente

convinciente, pues en la actualidad en torno a 1 800 millones de personas de todo el mundo viven en entornos frágiles o afectados por conflictos (y está previsto que para 2030 esa cifra alcance los 2 300 millones).

En consonancia, la FIDA12 asignará, respectivamente, el 50 % y el 25 % de los recursos básicos a África Subsahariana y a países en situación de fragilidad o conflicto. Entre 2016 y 2020, la proporción de la cartera activa de proyectos del FIDA en esos países casi se duplicó y pasó del 16 % al 27 %. Sin embargo, durante el mismo período, disminuyó la cantidad de personal del FIDA sobre el terreno en países en situación de fragilidad o conflicto (véase el gráfico 4)³. En consecuencia, es necesario que el incremento de la atención prestada a este tipo de países vaya acompañado de un aumento de la dotación de personal y la presencia en los países, así como de recursos adicionales para salvaguardar la seguridad del personal y los activos del FIDA.

Gráfico 4

Cartera activa de proyectos y porcentaje del personal desplegado sobre el terreno en países en situaciones de fragilidad o conflicto



Fuente: Sistema de Proyectos de Inversión y Donaciones (GRIPS), lista armonizada de PeopleSoft Human Resources y el Banco Mundial relativa a los países en situación de fragilidad o conflicto.

En consecuencia, se ha definido un enfoque basado en mediciones y orientado al futuro a fin de priorizar aquellos casos donde es necesario crear una oficina del FIDA en el país o reconfigurar la ya existente. El equipo encargado de la segunda fase del proceso de descentralización utilizó una serie de variables relacionadas con el tamaño de la cartera, las actividades futuras, la fragilidad, la pobreza y el hambre para llevar a cabo una evaluación amplia y jerarquizada de los emplazamientos de preferencia donde establecer oficinas del FIDA en los países. Este análisis cuantitativo se completó con una serie de debates mantenidos con los directores regionales, que se centraron en las posibilidades para establecer asociaciones y colaborar en el ámbito de la formulación de políticas, así como para crear un entorno propicio para las actividades del FIDA y la viabilidad de las operaciones.

³ Esto se explica, principalmente, porque el personal total desplegado sobre el terreno ha aumentado, al tiempo que, durante el mismo período, se ha reducido el personal desplegado sobre el terreno en países en situaciones de fragilidad o conflicto. Esto último se debe a que algunos países que cuentan con personal del FIDA han dejado de considerarse países en situación de fragilidad o conflicto (entre ellos, Sierra Leona y Côte d'Ivoire).

El nuevo mapa de las oficinas del FIDA en los países permitiría aumentar del 55 % al 74 % la proporción de oficinas dirigidas por directores en los países (gracias a la apertura de cuatro nuevas oficinas a cargo de directores en los países y a la reconfiguración de 12 oficinas existentes, que pasarían de estar dirigidas por oficiales de los programas en los países (OPP) a correr a cargo de un director). Al mismo tiempo, la proporción de la cartera total que estaría gestionada por oficinas en los países aumentaría del 72 % al 82 %. Además, de conformidad con el mayor énfasis dado a los países en situaciones de fragilidad o conflicto en el marco de la FIDA12, aproximadamente la mitad de las oficinas nuevas y reconfiguradas se seleccionaron de la lista de países frágiles, y en torno al 70 % de ellas se encontraban en África Subsahariana.

- ii) **Modelo de oficinas regionales.** El personal técnico se encuentra muy repartido entre los distintos centros, lo que limita el margen para las interacciones de calidad y el intercambio transversal de conocimientos y experiencias. Los análisis de referencia llevados a cabo en diversos organismos de las Naciones Unidas e IFI coinciden en la enorme necesidad de aumentar la masa crítica de conocimientos técnicos en los emplazamientos descentralizados. Si todo el personal técnico y el equipo del PMD se ubicaran en la oficina regional, se resolverían en gran medida las deficiencias observadas en la evaluación a nivel institucional de 2016 en lo que respecta a la posible contribución de la descentralización a las actividades no crediticias. Una parte importante del personal del Departamento de Estrategia y Conocimientos (SKD) estaría más familiarizada con los desafíos regionales y aportaría una capacidad técnica considerable a las actividades de asesoramiento y colaboración en el ámbito de la formulación de políticas. La presencia del equipo regional del PMD (incluido el coordinador regional encargado de gestionar los conocimientos) garantizaría un acceso fácil a los recursos de conocimientos, así como la armonización sistemática con la estructura y la estrategia de gestión de los conocimientos del FIDA a nivel de toda la institución.

Cabe destacar que esa masa crítica no solo es importante para simplificar los procesos internos y aumentar la eficacia, sino también para mejorar la percepción de la importancia del FIDA a la hora de impulsar la transformación rural. Las reformas emprendidas recientemente han contribuido de manera considerable a mejorar las evaluaciones externas del desempeño y los procesos institucionales del FIDA (el Fondo se clasificó en el primer puesto a nivel mundial de la Red de Evaluación del Desempeño de las Organizaciones Multilaterales y el informe de la calidad de la asistencia oficial para el desarrollo (QuODA)). No obstante, la escasa presencia del FIDA a nivel de los países, también en los principales centros, implica que el Fondo aún no es lo suficientemente accesible o visible para los demás interesados que se encuentran en primera línea.

La segunda fase del proceso de descentralización responde a esta situación con la propuesta de crear oficinas regionales que cuenten con equipos integrados, como evolución del modelo basado en centros. Estas oficinas, a cargo de los directores regionales, acogerán a todo el equipo regional del PMD y a todo el personal, nuevo y existente, de todos los departamentos que se destaquen en la región. Los directores regionales velarán por que las operaciones del FIDA respondan rápida y estratégicamente a los cambios en el contexto regional y a las prioridades en materia de políticas rurales, al tiempo que potenciarán el uso óptimo y eficiente de los recursos. Cabe señalar que se designará un oficial regional de operaciones encargado de recibir las solicitudes de servicios de apoyo institucional: también brindarán apoyo sobre el terreno a las oficinas del FIDA en la región y garantizarán su buen funcionamiento. En las oficinas regionales, el personal de Servicios Generales contratado localmente se encargará de brindar directamente

servicios de apoyo general, al tiempo que se revisará y racionalizará el apoyo administrativo rutinario para que todo el personal de estas oficinas cuente con el debido respaldo. Se reforzará la doble rendición de cuentas, desde un punto de vista regional, a fin de integrar y aprovechar mejor las sinergias derivadas de contar con equipos de diversos departamentos en un mismo emplazamiento.

Las oficinas regionales prestarán una gran variedad de servicios, incluido el apoyo programático a los equipos en los países, y mejorarán la comunicación y la visibilidad, la coordinación interdepartamental y la gestión del riesgo y el cumplimiento. La distribución de las distintas oficinas regionales por todo el mundo se determinará, principalmente, en función de aquellos lugares donde el FIDA tiene mejores posibilidades de forjar asociaciones para dirigir visiblemente la formulación de políticas rurales, ampliar la escala de los componentes nuevos e innovadores de su modelo operacional y recaudar financiación para el desarrollo en la región. Además, al margen de las consideraciones relativas a la seguridad y la vida familiar, las oficinas regionales deberán estar convenientemente ubicadas para garantizar una buena eficiencia en función de los costos en el marco de las operaciones (por ejemplo, en términos de conectividad y menor costo y tiempo de los viajes).

Las oficinas multipaís también desempeñarán un papel importante en la segunda fase del proceso de descentralización como centros que, al mismo tiempo, dirigen eficientemente los programas subregionales (por ejemplo, en el Sahel) y gestionan diversas carteras con cada vez más economías de escala, además de aprovechar la experiencia y los conocimientos especializados de los directores con larga trayectoria profesional en los países para asesorar a los colegas y a los miembros menos experimentados del personal subalterno.

- iii) **Empoderamiento de los actores en primera línea y refuerzo de la Sede.** La estructura descentralizada del FIDA se ha puesto en entredicho por su enfoque descendente y siguen expresándose inquietudes por la falta de empoderamiento y de delegación de facultades, que, si bien ha aumentado de forma considerable, sigue implantándose de forma irregular en las distintas regiones. El personal ha manifestado expresamente su deseo de que la delegación de facultades llegue a niveles inferiores. En la misma línea, a medida que los emplazamientos de la organización se trasladan sobre el terreno, también es fundamental contar con un centro más adecuado en la Sede, para que las orientaciones estratégicas, las herramientas de apoyo y las orientaciones se transmitan a todos los niveles hasta llegar a los actores en primera línea. Del mismo modo, la información debe fluir ininterrumpidamente desde el terreno hasta la Sede a fin de facilitar la presentación de información oportuna y exhaustiva y la toma de decisiones a nivel institucional. En la respuesta de la segunda fase del proceso de descentralización se incluye la aplicación de un marco revisado para la delegación de facultades, así como la reestructuración y optimización de la Sede.

En 2021, el FIDA introdujo una serie de cambios nuevos y audaces para empoderar al personal, reforzar la cultura en el lugar de trabajo y delegar más facultades en los directores en los países y los jefes de las unidades. Tras una serie de amplias consultas, celebradas principalmente con los directores en los países, se publicaron 43 delegaciones de facultades nuevas o revisadas en materia de operaciones, adquisiciones y contrataciones, recursos humanos, finanzas y presupuesto y gobernanza y protocolo. Algunos de los cambios principales fueron: la subdelegación, permitida para el personal directivo intermedio de categoría P-3 o el personal nacional de nivel C; el aumento de

las facultades en materia de adquisición y contratación para los directores en los países y los jefes de las unidades; el traspaso íntegro de las competencias relativas a la contratación local a las divisiones descentralizadas competentes; la posibilidad de que las divisiones descentralizadas concedieran excepciones en la esfera de los viajes, y el mayor empoderamiento de los directores en los países en cuanto principales interlocutores con los Gobiernos asociados. Asimismo, se creó un conjunto de nuevas herramientas, incluidos los formularios digitales, para que todos los miembros del personal del FIDA pudieran solicitar modificaciones o interpretaciones de las delegaciones de facultades, lo que permitió simplificar los procesos de examen y actualizar rápidamente la delegación de facultades, como proceso dinámico. La rendición de cuentas se reforzó gracias a un nuevo procedimiento de certificación digital anual de todos los delegados y subdelegados, en el que estos deben confirmar su adhesión a las versiones actualizadas del Marco de Rendición de Cuentas y el Marco de Delegación de Facultades. Se ha sensibilizado sobre la nueva delegación de facultades a través de una serie de presentaciones realizadas en 15 divisiones, a las que han asistido 500 miembros del personal del FIDA, al tiempo que se está diseñando un curso de capacitación en línea que está previsto poner en marcha a comienzos de 2022. La Unidad de Contraloría de la División de Contraloría Financiera se encargará de supervisar la aplicación de la delegación de facultades, así como de notificar al personal directivo superior acerca de los resultados logrados.

Los oficiales nacionales son fundamentales para lograr el empoderamiento en primera línea y desempeñarán una función predominante en el marco del proceso de descentralización. Asimismo, el aumento de las oficinas del FIDA en los países y de la cantidad de dichas oficinas dirigidas por un director en el país, así como el mantenimiento de una proporción constante entre el personal nacional y el personal del Cuadro Orgánico a nivel de las oficinas regionales, permitirán que el FIDA contrate y recurra en mayor medida al personal nacional. El objetivo de ambas medidas radica en utilizar sus conocimientos, redes y comprensión del contexto y las prioridades políticas nacionales y garantizar la continuidad de las operaciones. Al mismo tiempo, la interacción con los directores en los países y el personal regional y sus respectivas labores aumentará las oportunidades del personal nacional de crecer profesionalmente en el ámbito del desarrollo internacional.

La reestructuración de la Sede no solo entraña reubicar al personal técnico y operacional del Cuadro Orgánico (por ejemplo, del PMD y el SKD) y crear puestos del Cuadro de Servicios Generales sobre el terreno, sino también replantearse la manera en que los servicios institucionales y el Grupo de Apoyo a los Servicios Institucionales siguen siendo pertinentes en el contexto de la nueva estructura descentralizada del FIDA. Además de reestructurar la Sede, el FIDA debe poner en marcha sistemas y procesos que garanticen la creación de vínculos estrechos (virtuales) entre la Sede y las operaciones sobre el terreno. En ese sentido, la COVID-19 ha ayudado a acelerar la transición hacia los procesos electrónicos, la automatización y el uso de programas informáticos, lo que permite intercambiar información, aportar conocimientos y aprobar o autorizar procesos con mayor facilidad cuando el personal se desplaza. Otras reformas emprendidas en el FIDA ya se ajustan a la segunda fase del proceso de descentralización y contribuyen a facilitar un entorno de mayor colaboración y participación.

- iv) **Gestión del cambio.** Sobre la base de las lecciones aprendidas durante el proceso de OpEx, en la segunda fase de la descentralización se adopta un enfoque abierto y centrado en las personas, que se sustenta en una comunicación bidireccional clara, coherente y transparente. La estructura de esta fase se diseñó teniendo presente la participación del personal: por un lado, con la presencia de los dos Vicepresidentes Adjuntos y el Jefe de

Gabinete en calidad de “patrocinadores ejecutivos” y, por otro, a través de la estructura de gobernanza que facilitaría la participación activa del personal. Por ejemplo, el grupo encargado de la ejecución del proceso de descentralización está compuesto por todos los directores de las divisiones “usuarias” y “facilitadoras”, así como por la Asociación del Personal del FIDA.

Además, la información relativa a este proceso no solo se comparte en el marco de las reuniones institucionales oficiales, sino también en debates informales. Las personas deben poder escuchar, y compartir libremente sus opiniones e inquietudes, con personas que las conozcan y en quienes confíen, por ejemplo, con el personal directivo intermedio y los responsables de las funciones pertinentes. Esto garantiza que, a la hora de implantar las medidas de descentralización, se tengan en cuenta los aspectos de la reforma que afectan a las personas, así como las circunstancias individuales.

IV. Presupuesto

13. La segunda fase del proceso de descentralización entraña costos adicionales. Las estimaciones actuales de los gastos extraordinarios y periódicos (sin contar los ahorros) ascienden a USD 12,3 millones y USD 6,4 millones, respectivamente. De conformidad con la FIDA12 y el enfoque de la Junta Ejecutiva, los principales factores de costo están vinculados a las operaciones desplegadas en África y en los países en situación de fragilidad o conflicto. No obstante, ahí es donde se detectan la mayor parte de las oportunidades y desafíos y, por lo tanto, donde se producen la mayoría de los costos e inversiones.

Cuadro 2

Gastos extraordinarios y gastos periódicos adicionales (acumulación de aumentos marginales anuales), por año y partida principal
(en millones de dólares de los Estados Unidos)

	Total	Fases previstas		
		2021	2022	2023/24
Gastos extraordinarios				
Establecimiento de oficinas regionales (incluidas instalaciones provisionales)	3,34	0,35	2,53	0,46
Reconfiguración y establecimiento de oficinas del FIDA en los países	3,86	0,36	1,81	1,69
Reubicación del personal	3,20	0,40	1,75	1,05
Seguridad	0,47	-	0,16	0,31
Apoyo al proyecto de la segunda fase de la descentralización	1,37	0,26	0,56	0,56
Total de gastos extraordinarios	12,25	1,37	6,81	4,07
Gastos periódicos adicionales				
Gastos corrientes de las oficinas regionales	3,57	0,07	2,13	1,37
Gastos corrientes de las oficinas del FIDA en los países (personal e instalaciones)	3,41	0,15	2,20	1,06
Gastos de personal (ahorros netos)	(1,68)	0,18	0,13	(1,99)
Gastos de las Naciones Unidas y de otro tipo	1,11	-	0,51	0,59
Gastos ordinarios totales	6,41	0,41	4,97	1,03

14. A fin de brindar una breve descripción de los elementos incluidos en el presupuesto mencionado, a continuación, se enumeran los principales factores que generan las partidas de gastos extraordinarios y periódicos.

Gastos extraordinarios

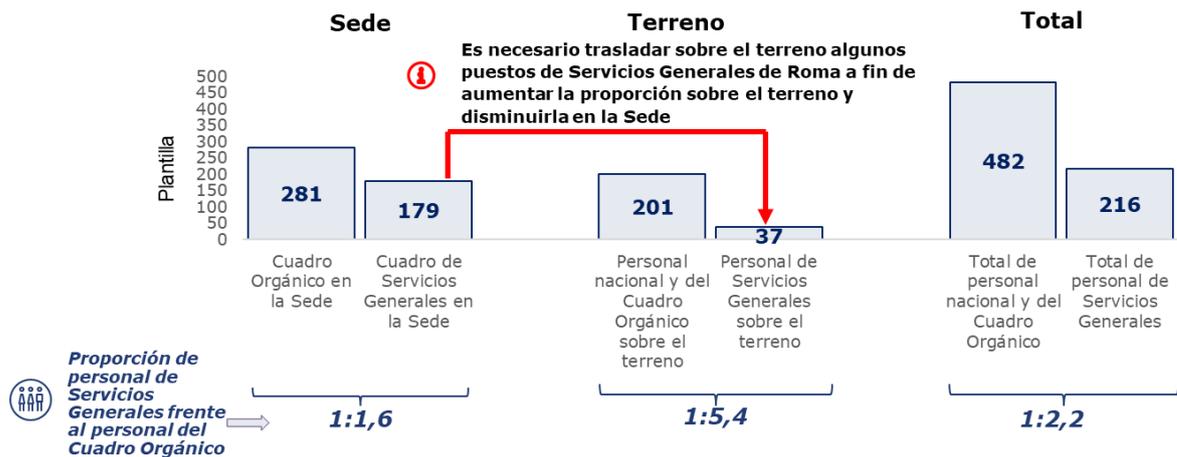
- El establecimiento de oficinas regionales hace referencia a los gastos asociados a la creación de dichas oficinas, incluidos los relativos a la tecnología de la información y las comunicaciones (TIC), la seguridad, el mobiliario, el equipamiento y los accesorios, entre otros.

- La reconfiguración y el establecimiento de las oficinas del FIDA en los países incluye los gastos asociados a la creación de diez nuevas oficinas, cuatro encabezadas por directores en los países y seis dirigidas por OPP, así como a la reconfiguración de 12 oficinas del FIDA en los países, que pasan de estar dirigidas por un OPP a estar a cargo de directores en los países.
- La reubicación del personal consiste en los gastos derivados de la asignación del personal fuera de la Sede, que se estimaron utilizando el costo medio de las Naciones Unidas de USD 50 000.
- Los costos de seguridad abarcan la compra de un conjunto recomendado de artículos de seguridad adicionales para los países afectados por conflictos.
- El apoyo al proyecto de la segunda fase de la descentralización hace referencia a la contratación de un gerente del proyecto y cinco consultores.

Gastos periódicos adicionales

- Los gastos corrientes de las oficinas regionales y las oficinas en los países se asocian principalmente al mayor costo de las instalaciones derivado del establecimiento o la reconfiguración de las oficinas (como el alquiler, los servicios públicos y los servicios de TIC), así como a los gastos de personal, en el caso de las oficinas del FIDA en los países.
 - Por su parte, los gastos de personal constan de los diferenciales de gastos correspondientes a la remuneración media más alta del personal del Cuadro Orgánico de las oficinas regionales en comparación con el personal de la Sede, y el gasto de los oficiales regionales de operaciones del Departamento de Servicios Institucionales (CSD) de las oficinas regionales. Los ahorros proceden de la supresión de ciertos puestos del Cuadro de Servicios Generales en la Sede y su consiguiente sustitución en las oficinas regionales, así como del mantenimiento de una proporción constante entre el personal nacional y el personal del Cuadro Orgánico.
 - Los gastos de las Naciones Unidas corresponden al aumento de los honorarios del Departamento de Seguridad de las Naciones Unidas a raíz del incremento del personal desplegado sobre el terreno y a los gastos asociados al Coordinador Residente.
15. No obstante, cabe señalar que, si bien la segunda fase del proceso de descentralización genera costos adicionales, también se introducen una serie de cambios que entrañarán ahorros considerables para la organización. Por ejemplo, el traslado de los puestos del personal de Servicios Generales a las operaciones sobre el terreno, a fin de brindar apoyo al personal del Cuadro Orgánico de las oficinas regionales, se traducirá en unos ahorros estimados de USD 1,7 millones al año en los gastos periódicos. La reubicación de los puestos del personal de Servicios Generales a las oficinas regionales también reequilibrará la proporción entre el personal del Cuadro de Servicios Generales y el personal del Cuadro Orgánico en la Sede y sobre el terreno (véase el gráfico 5).

Gráfico 5

Personal del Cuadro Orgánico y personal nacional en la Sede y sobre el terreno (2021)

Fuente: PeopleSoft Human Resources.

16. Del mismo modo, el mantenimiento de una proporción constante entre el personal nacional y el personal del Cuadro Orgánico sobre el terreno implicará contar con más personal nacional del que habría habido si el FIDA hubiera mantenido el mismo modelo sobre el terreno y el crecimiento de la fuerza de trabajo previsto. Además, gracias al aumento del personal presente en los países, será posible reducir la distancia de los viajes de las misiones de supervisión y diseño, y se generarán ahorros ya que la mayor cantidad de viajes se realizarán en el plano nacional, en vez de a nivel internacional. Asimismo, se están negociando mejores acuerdos para los locales nuevos y reacondicionados, incluido el alquiler a costo cero de las nuevas oficinas. En el caso de las oficinas regionales, ya se han alcanzado este tipo de acuerdos en África Occidental y Central (WCA), mientras que en África Oriental y Meridional (ESA) y Asia y el Pacífico (APR) se está debatiendo esa cuestión, al igual que ocurre para algunas oficinas del FIDA en los países.

V. Información actualizada sobre los progresos

17. En 2021, se ha hecho especial hincapié en terminar de diseñar la segunda fase del proceso de descentralización y en adoptar una serie de importantes medidas iniciales en África. El objetivo de convertirse en una institución basada en el terreno ya se ha reflejado en la nueva distribución de la fuerza de trabajo entre la Sede y el terreno, así como en la consiguiente tendencia al alza, de 4 puntos porcentuales al año, del personal desplegado sobre el terreno (del 32 % al 36 %), tal y como se establece en el plan de ejecución. En términos generales, la labor va bien encaminada para lograr la meta del 45 %. Algunos de los principales hitos logrados hasta la fecha son:
- Oficinas regionales.** Se han confirmado las ubicaciones y los locales de las oficinas a largo plazo, así como las instalaciones provisionales en África Occidental y Central y África Oriental y Meridional. Para finales de año, las oficinas estarán acondicionadas y habrá finalizado la reubicación de los directores regionales y sus equipos. Asimismo, se ha agilizado la contratación del nuevo personal administrativo y de los oficiales regionales de operaciones de la Dependencia de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno (FSU). Por último, para finales de año se espera adoptar una decisión sobre el emplazamiento de las oficinas regionales en Asia y el Pacífico. En 2022 se tomará una decisión en lo que respecta a la oficina regional en América Latina y el Caribe (LAC) y al tipo apropiado de presencia nacional e institucional, tras la realización de un examen sobre la ventaja comparativa, la oferta de cara al futuro y la dirección del FIDA en América Latina y el Caribe.

ii) **Mapa de los puestos y las oficinas del FIDA en los países.** Se ha determinado la lista de países prioritarios en los que se establecerán las nuevas oficinas del FIDA en los países y mejorarán las ya existentes. Esta lista ofrece una visión general de todas las oficinas regionales y multipaís encabezadas por directores o por oficiales de los programas que hay sobre el terreno, y facilita el establecimiento y la dotación del personal de las oficinas, en consulta con la División de Recursos Humanos y la FSU. La lista se revisará cada año, y se actualizará en caso necesario, dependiendo de las limitaciones presupuestarias y los cambios en materia de prioridades. Además, los resultados finales derivados de la planificación dinámica de la fuerza de trabajo y la auditoría de las funciones permitieron crear un mapa de los puestos resultantes del proceso de descentralización, una herramienta de gestión para llevar a cabo las contrataciones, reasignaciones y reubicaciones del personal de manera oportuna, de conformidad con el modelo y el calendario de la segunda fase de la descentralización.

iii) **Transición del Cuadro de Servicios Generales.** Se han adoptado una serie de medidas de apoyo para el personal de Servicios Generales emplazado en la Sede, cuyos puestos de trabajo se están suprimiendo a medida que se van creando nuevos puestos sobre el terreno. A fin de garantizar la disponibilidad de una reserva de puestos para acomodar al personal afectado, en octubre de 2020 se paralizaron las contrataciones externas para los puestos vacantes del Cuadro de Servicios Generales. En agosto de 2021 se adoptaron medidas excepcionales para permitir el traslado del personal afectado de Servicios Generales a otros puestos vacantes de la misma categoría, y se dio prioridad a las candidaturas de dicho personal en todos los procesos de contratación para puestos de Servicios Generales. Además, para el personal afectado, se suspendieron temporalmente las disposiciones sobre reducción de personal y las normas relativas al requisito de haber ocupado un puesto durante 12 meses.

Se ha diseñado un plan trienal de transición del Cuadro de Servicios Generales, en el que se detalla el número total de miembros del personal afectados, desglosados por categoría y grupo de empleo. Asimismo, se especifica el número total de puestos que previsiblemente quedarán vacantes, ya sea por separaciones naturales o voluntarias del servicio, o por su creación reciente. Además, se está utilizando una reserva especial para colocar a los titulares de contratos temporales cuando no ha sido posible encontrar un puesto alternativo antes de la fecha prevista para la eliminación de sus respectivos puestos. Este enfoque adaptado permite al Fondo anticipar las necesidades efectivas en lo que respecta a la gestión de la fuerza de trabajo en el mediano plazo y garantizar así la retención del talento, lo cual es fundamental para la transformación del FIDA a nivel institucional.

iv) **Gobernanza y supervisión.** Los espacios para la toma de decisiones, la resolución de problemas y la comunicación en el marco del proceso de descentralización se han establecido a través de una serie de medidas de ejecución rutinarias. Entre ellas, se encuentran el grupo encargado de la ejecución del proceso de descentralización, la presentación de actualizaciones trimestrales al Comité de Gestión Ejecutiva, la celebración de reuniones del comité directivo con los responsables de la ejecución, así como las interacciones generales y *ad hoc* y los mecanismos de presentación de información. Estas medidas abordan las deficiencias en materia de gobernanza y supervisión observadas en las anteriores iniciativas de descentralización, tal y como se señala en la evaluación a nivel institucional de 2016.

VI. Aplicación progresiva y próximas medidas

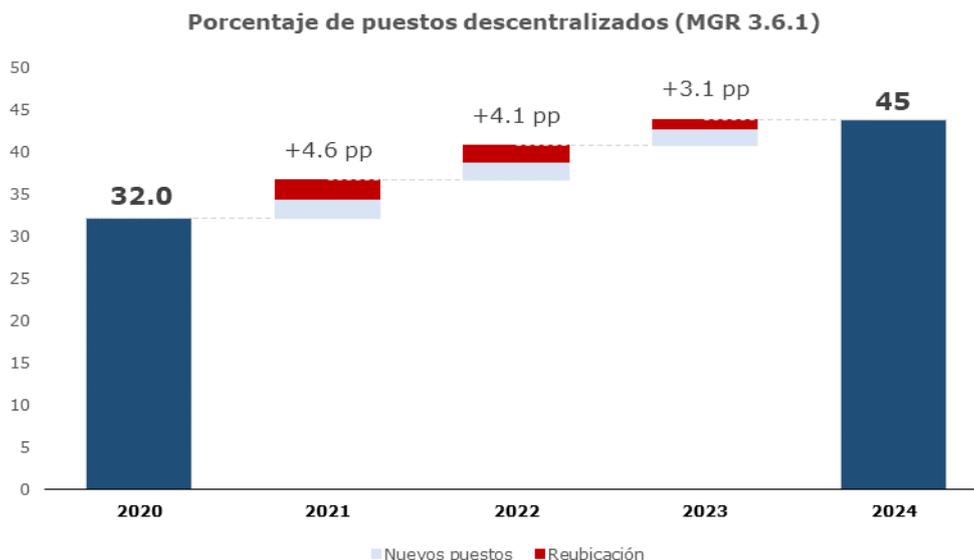
18. La segunda fase del proceso de descentralización se ha secuenciado en tres fases, a saber:

- i) **Diseño y transición inicial (2021).** Está previsto que los equipos regionales del PMD comiencen a trasladarse a Abiyán y Nairobi y que, para finales del presente año, se tome una decisión sobre la ubicación de la oficina regional para Asia y el Pacífico. En 2021 se hizo hincapié en concluir el diseño de la reforma, incluidos los mapas de los puestos y las oficinas del FIDA en los países (organigrama), la planificación y puesta en marcha de la transición del Cuadro de Servicios Generales, el establecimiento de la estructura de gobernanza para el proceso de descentralización y la elaboración y confirmación del presupuesto.

Las próximas medidas principales de adopción inmediata en el contexto de la segunda fase del proceso de descentralización son:

- Adopción de una decisión en lo que respecta a la ubicación de la oficina regional para Asia y el Pacífico.
 - Establecimiento de instalaciones provisionales de oficinas y reubicación del personal en Abiyán y Nairobi.
 - Consecución de un equilibrio adecuado entre la transición sin contratiempos de todos los puestos afectados del Cuadro de Servicios Generales y la continuidad de las operaciones, gracias a la incorporación y capacitación óptimas del nuevo personal sobre el terreno en las oficinas centrales.
 - Confirmación del mapa final de los puestos en el marco de la segunda fase de descentralización (comenzando con Abiyán y Nairobi), dando prioridad a la reubicación, reasignación y contratación de todo el personal.
- ii) **Perfeccionamiento de los equipos integrados y presencia en los países (2022).** Establecimiento de la oficina regional para Asia y el Pacífico, reproduciendo las disposiciones adoptadas para establecer las oficinas regionales en África. Aprovechamiento de las primeras lecciones aprendidas de la experiencia en África para determinar la estructura y la ubicación de la oficina regional de América Latina y el Caribe, a partir de la nueva visión y oferta en esta región (véase el recuadro 1). Puesta en marcha de todas las actividades de recursos humanos relacionadas con la reasignación, reubicación y contratación en el marco de la segunda fase del proceso de descentralización, y respaldadas por la planificación dinámica de la fuerza de trabajo. Establecimiento de un número asequible de nuevas oficinas en los países y reconfiguración de las oficinas existentes, dando prioridad a África Occidental y Central y África Oriental y Meridional. Inicio de la reubicación en las oficinas regionales del personal internacional ajeno al PMD.
- iii) **Meta final (2023/2024).** En 2023, inicio de las actividades de las oficinas en África Occidental y Central y África Oriental y Meridional de conformidad con la estructura íntegramente descentralizada. Conclusión de la reubicación del personal internacional a las oficinas regionales de Asia y el Pacífico y América Latina y el Caribe. Apertura y reconfiguración de las demás oficinas del FIDA en los países.

Gráfico 6
Trayectoria prevista del personal descentralizado



Recuadro 1
Proceso de descentralización del FIDA y América Latina y el Caribe

Como se menciona en la sección 2, el “beneficio” de la presencia en los países es mucho más evidente en los países en situación de fragilidad o conflicto que cuentan con instituciones deficientes. Es posible que un modelo de descentralización en el que el FIDA se expanda a través de una serie de oficinas en los países para apoyar el diseño y la ejecución de los programas no sea la opción más eficaz en función del costo en una región conformada por una gran cantidad de países de ingreso mediano alto. La región de América Latina y el Caribe aprovechará las lecciones aprendidas al implantar la segunda fase del proceso de descentralización en África y Asia, ya que en todas las regiones se sigue aspirando a lograr un equilibrio entre la proximidad y las economías de escala.

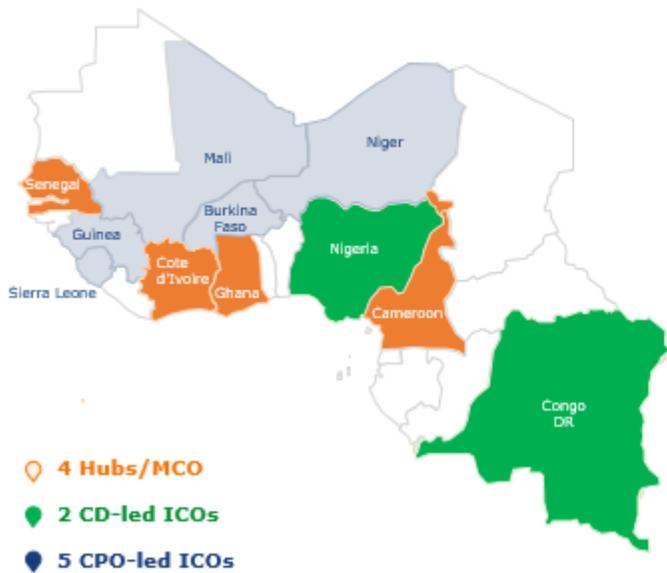
Como primera medida en esta esfera, se ha reconfigurado la oficina de Haití, hasta ahora dirigida por un OPP, para que pase a estar a cargo de un director en el país y disponga de la dotación de personal y equipo adecuada. Esto también responde al aumento del programa operacional en el único país de la región que se encuentra en situación de fragilidad o conflicto y que cuenta con un programa financiado por el FIDA. La mayoría de los países de América Latina y el Caribe que disponen de un programa operacional son países de ingreso mediano alto, y algunos de ellos están en vías de graduarse, de conformidad con la política aprobada recientemente por el FIDA. Los programas del FIDA se modificarán en respuesta a la reducción de los recursos de financiación y, en consecuencia, las actividades no crediticias cobrarán más importancia como medio para respaldar los programas de políticas rurales. Para la fase del proceso de descentralización en América Latina y el Caribe debería aplicarse un modelo diferente, que tenga en cuenta los siguientes aspectos:

1. **Asociaciones.** El FIDA no puede resolver por sí mismo los problemas multidimensionales relativos a la pobreza rural que sufre la región de América Latina y el Caribe. En algunos países de la región, sigue siendo necesario invertir sumas cuantiosas en sus zonas rurales, por lo que se precisa contar con grandes cofinanciadores como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Centroamericano de Integración Económica y el Fondo Verde para el Clima, entre otros. Además, para resolver cuestiones relativas al desarrollo rural, como el desarrollo a nivel subnacional, la migración, la desigualdad de ingresos por razones de género y raza y la inclusión financiera, entre otras, el FIDA debe asociarse en el plano local con una serie de instituciones técnicas que cuenten con un gran acervo de conocimientos sobre cada país. En América Latina y el Caribe, esto podría entrañar la creación de asociaciones con grupos de reflexión, laboratorios de innovación o centros de investigación, entre otros medios, adscribiendo a su personal a dichas instituciones, aprovechando los conocimientos especializados del FIDA e incorporándolos a las actividades técnicas, crediticias y relativas al asesoramiento, la colaboración en el ámbito de la formulación de políticas y la cooperación Sur-Sur y triangular.
2. **Desigualdad.** A pesar de los avances considerables logrados en los últimos decenios, en los países de América Latina y el Caribe se registra una mayor desigualdad que en los de otras regiones que presentan un nivel similar de desarrollo. No solo existe una desigualdad generalizada, sino que las tasas de pobreza rural se han mantenido en niveles elevados y son responsables de una gran parte de la pobreza extrema. El FIDA cuenta con una sólida reputación por brindar apoyo a diferentes Gobiernos a través de proyectos bien diseñados y con una buena focalización que abordan la pobreza rural. No obstante, aún hay una larga lista de medidas que es preciso adoptar para lograr el pleno desarrollo, en especial en el sector rural, pero los países de América Latina y el Caribe están experimentando dificultades para progresar. Si el FIDA quiere seguir siendo pertinente y útil en la región, deberá modificar su oferta de servicios a medida que se reduzca la disponibilidad de instrumentos crediticios. A fin de ayudar a reducir la pobreza en el medio rural, será necesario tener influencia sobre los encargados de la formulación de políticas y mantener un contacto estrecho con los Gobiernos responsables de adoptar las decisiones pertinentes. El modelo de descentralización para la región debería facilitar los programas relativos a la colaboración en el ámbito de la formulación de políticas y la asistencia técnica.

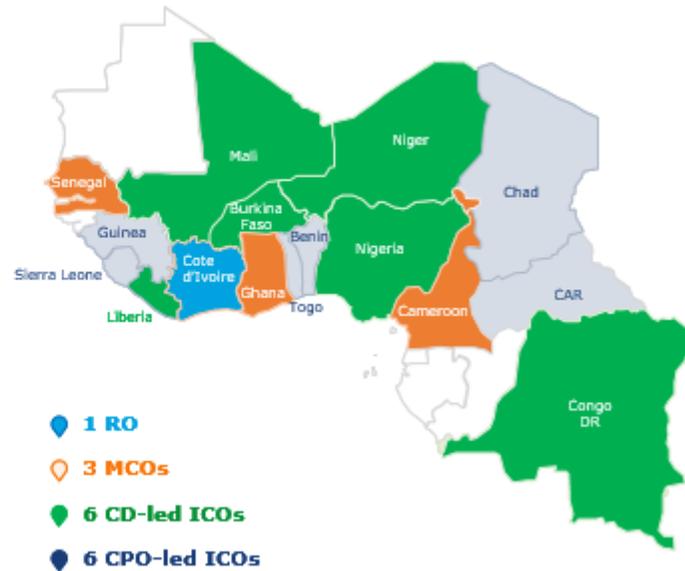
3. **Innovación.** A medida que numerosos países de América Latina y el Caribe pasan de una economía basada en la eficiencia a una impulsada por la innovación, se prestará cada vez más atención a las inversiones y asociaciones dirigidas a promover las innovaciones tecnológicas, sociales y de gobernanza. En efecto, otras IFI han invertido sumas considerables en programas de innovación rural, que para muchos países de la región constituyen prioridades en materia de políticas. No obstante, el FIDA tan solo destina el 3,5 % de su programa de préstamos y donaciones a las actividades de innovación. En ese sentido, la última evaluación a nivel institucional en materia de innovación (2020) muestra que el FIDA debería aumentar la financiación y disponer de un marco operacional más amplio para combinar las innovaciones, a fin de que estas sean más transformadoras. En toda América Latina y el Caribe se están implantando centros de innovación a consecuencia de una serie de políticas o mecanismos de financiación nacionales que buscan promover un entorno favorable. El FIDA debería colaborar a través de esos sistemas nacionales innovadores y financiar y promover la agenda para el desarrollo rural a fin de que esta se incorpore en las iniciativas locales.
4. **Inversiones (de impacto).** La colaboración con el sector privado debería ser una de las principales prioridades en América Latina y el Caribe. El desarrollo de este sector no solo está ligado a la consolidación de los sistemas alimentarios y a la reducción de la pobreza y el hambre, sino que cada vez más inversores privados están interesándose por canalizar cuantiosas sumas directamente hacia programas y políticas que presentan objetivos climáticos, sociales y de gobernanza. La Red Aspen de Emprendedores para el Desarrollo estima que el total de activos de las inversiones de impacto gestionados en América Latina y el Caribe ascienden a aproximadamente USD 5 000 millones, lo que denota un notable incremento del capital a lo largo del último decenio. Las inversiones de impacto pueden realizarse en cualquier lugar que ya disponga de un marco institucional y jurídico sólido para facilitar este tipo de transacciones (por ejemplo, asociaciones consolidadas entre los sectores público y privado), así como de sistemas y herramientas de información adecuados para hacer comprobaciones y “realizar desembolsos en función de los resultados” (por ejemplo, a través de bonos de impacto social). Por consiguiente, la experiencia del FIDA con el sector privado podría concentrarse en ubicaciones clave en las que haya una masa crítica de inversores de impacto, así como bases sólidas para realizar ese tipo de inversiones, como el Brasil, México o el Perú.

Indicative maps (Africa and Asia and the Pacific)

WCA - Current map with all ICOs



WCA - Indicative map with all ICOs



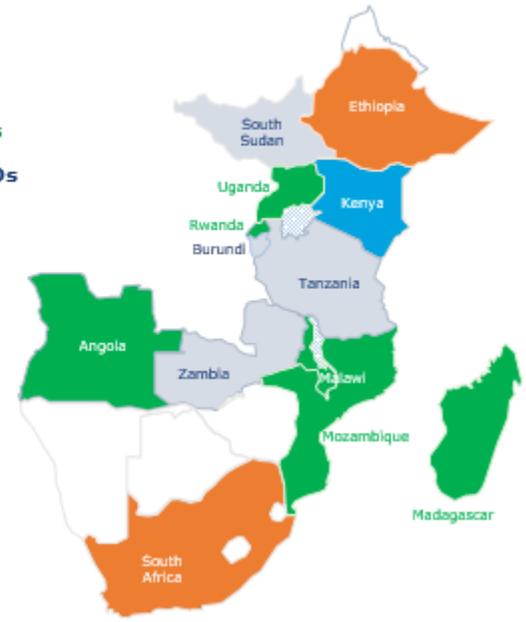
ESA - Current map with all ICOs

- 3 MCOs
- 8 CPO-led ICO

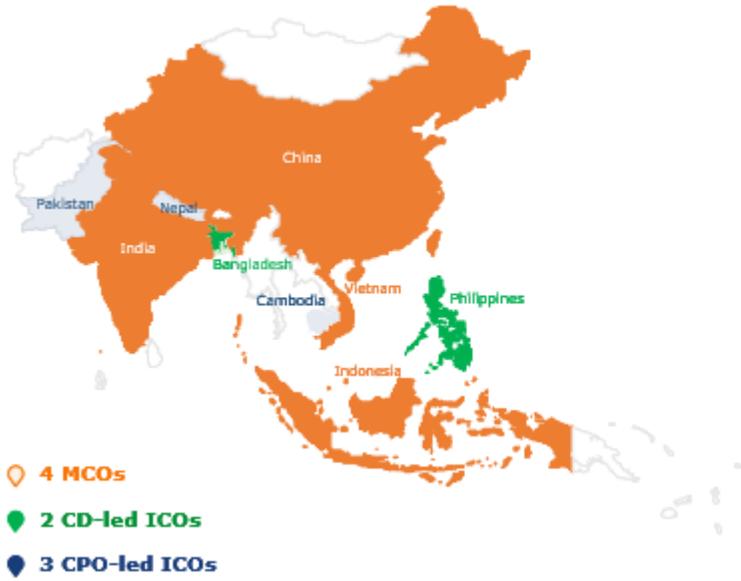


ESA - Indicative D2.0 map with all ICOs

- 1 RO
- 2 MCOs
- 6 CD-led ICOs
- 4 CPO-led ICOs



APR - Current map with all ICOs



APR - Indicative map with all ICOs

