



FIDA
FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA
Junta Ejecutiva – 77° período de sesiones

Roma, 10 y 11 de diciembre de 2002

**UNA PROPUESTA PARA AUMENTAR LA PRESENCIA DEL FIDA SOBRE EL
TERRENO MEDIANTE EL REFORZAMIENTO DE LA CAPACIDAD
DENTRO DE LOS PAÍSES**

A. Introducción

1. En el documento GC 24/L.3 (Asociaciones para erradicar la pobreza rural: Informe de la Consulta para examinar los recursos a disposición del Fondo a fin de determinar si son adecuados, 2000-2002) se pedía que se adoptaran medidas para mejorar el impacto de los proyectos, establecer un diálogo sobre políticas, reforzar la gestión de conocimientos y establecer asociaciones. También se hacía referencia a la falta de representación del FIDA en los países prestatarios como una dificultad cada vez más grave para dar cumplimiento a sus recomendaciones. En el documento REPL.VI/3/R2 (Examen externo de los resultados y el impacto de las actividades del FIDA) se recomendaba que el FIDA considerara su presencia en los países de forma selectiva. Ese tema fue también debatido durante los períodos de sesiones de la Consulta sobre la Sexta Reposición de los Recursos del FIDA, que tuvieron lugar en abril, julio y octubre de 2002. La Secretaría se comprometió a investigar la cuestión en detalle y reunir información pertinente sobre: i) la presencia sobre el terreno de otros asociados en el desarrollo; ii) las iniciativas del FIDA para reforzar los vínculos entre las sedes y los países prestatarios; y iii) los costos que supondrían los distintos mecanismos para mejorar la presencia sobre el terreno.
2. El propósito del presente documento es ofrecer a los Directores Ejecutivos un resumen de las constataciones y recomendaciones resultantes de las actividades antes descritas y someterles, para su consideración, una propuesta de actuación para mejorar el papel y la capacidad del FIDA dentro de los países.

B. Antecedentes

3. Cuando el FIDA comenzó sus operaciones en 1978, su objetivo era “[...] movilizar recursos financieros adicionales que estén disponibles en condiciones de favor a fin de fomentar la agricultura en los Estados Miembros en desarrollo”, para lo cual debía financiar “principalmente proyectos y programas destinados en forma expresa a iniciar, ampliar o mejorar los sistemas de producción de

alimentos y a reforzar las políticas e instituciones en el marco de las prioridades y estrategias nacionales ...”¹. Además, en las Políticas y Criterios en Materia de Préstamos del FIDA se especifica que los pequeños agricultores y los campesinos sin tierra son el principal grupo-objetivo del Fondo.

4. Este mandato básico se ha mantenido sin cambios desde los primeros años del FIDA y fue confirmado en 1994 por una evaluación externa y en 1995 por el Consejo de Gobernadores. No obstante, se ha pedido además al FIDA que asuma un papel más diversificado como catalizador de recursos para los pobres de las zonas rurales, dando impulso a sus actividades en las esferas del diálogo sobre políticas, el establecimiento de asociaciones y la gestión de los conocimientos. Los miembros fundadores habían establecido que estas actividades se encomendarían, en buena medida, a otros organismos, con arreglo a los siguientes parámetros:

“La identificación y preparación de un proyecto serán normalmente de incumbencia primordial del gobierno que solicite fondos del FIDA. El Fondo gestionará, cuando sea necesario, los servicios de otras instituciones internacionales o regionales para ayudar a los países en la identificación y preparación del proyecto. El Fondo, si bien utilizará los servicios referidos en la evaluación *ex ante* y la supervisión de la ejecución del proyecto, participará de modo activo en esas tareas, con el fin de asegurar la observancia de sus políticas y criterios en materia de préstamos”².

5. La experiencia ha puesto de manifiesto que para cumplir este mandato específico de prestar asistencia a los productores rurales pobres, según se indica en los documentos antes mencionados, el FIDA ha de participar muy activamente en todas las fases del ciclo de los proyectos. Por ello, el Fondo ha asumido responsabilidades cada vez mayores en el diseño de los proyectos y participa, en la medida de lo posible, en las actividades de supervisión de las instituciones cooperantes (IC). Además, ha obtenido de sus órganos rectores autorización para supervisar directamente 15 proyectos a título experimental.

6. Por otra parte, el FIDA ha constatado que existe una evolución en los enfoques de otros donantes en el sentido de conceder una mayor atención al apoyo sectorial, intensificar la descentralización y hacer mayor hincapié en la identificación nacional con los proyectos, en particular con el proceso que supone la estrategia de reducción de la pobreza. En este sentido, algunos Estados Miembros han manifestado que lamentan la ausencia del FIDA de las iniciativas basadas en los países y la falta de aportaciones continuas del FIDA a los debates sobre políticas con los gobiernos y entre organismos interesados en el desarrollo. Por eso se ha alentado al FIDA³ a que refuerce su capacidad dentro de los países para desempeñar más eficazmente el papel de asociado innovador y precursor en la reducción de la pobreza rural, labor a la que se adapta especialmente su experiencia y sus profundos conocimientos. Los gobiernos receptores están pidiendo también con mayor insistencia que el FIDA participe en los debates sobre políticas y haga aportaciones al desarrollo de estrategias encabezadas por los países. Para ello, el FIDA no debe copiar los modelos tradicionales (véase el párrafo 7), sino identificar mecanismos innovadores que aseguren que se tienen en cuenta los intereses de las poblaciones rurales pobres a todos los niveles y que para ello se confía en la medida de lo posible en la capacidad interna de los países en cuestión.

¹ Convenio Constitutivo del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, artículo 2.

² Políticas y Criterios en Materia de Préstamos, capítulo V.

³ Documento oficioso sobre la capacidad del FIDA dentro de los países (presencia sobre el terreno), distribuido en una reunión de consulta en octubre de 2002.

C. Situación actual y necesidades

7. El historial de los organismos interesados en el desarrollo que tienen una presencia permanente en los países en desarrollo es largo. El análisis de las prácticas predominantes de los organismos multilaterales y bilaterales, los bancos de desarrollo y las organizaciones no gubernamentales (ONG) ha puesto de manifiesto que este planteamiento persiste todavía, aunque han dejado de ser válidas gran parte de sus justificaciones (por ejemplo, la falta de mano de obra local calificada y de una infraestructura adecuada de comunicaciones). Las oficinas abiertas sobre el terreno pocas veces se cierran y, a pesar del costo de este planteamiento, algunos organismos están incluso intensificando su presencia física a escala regional o nacional. La forma en que lo están haciendo, sin embargo, evoluciona con el paso de los años. Actualmente hay una mayor descentralización de las responsabilidades, asignándose a las oficinas sobre el terreno funciones que anteriormente se reservaban a las sedes, por ejemplo, la gestión de operaciones, el diálogo sobre políticas, y en algunos casos, la asignación de recursos y que se suman a sus funciones originales de representación y apoyo logístico. La delegación de poderes para la adopción de decisiones sobre los recursos, en particular, tiene unas claras consecuencias en lo que respecta a los esfuerzos del FIDA por promover la cofinanciación de sus proyectos y programas. Además, las oficinas en los países tienden cada vez más a estar atendidas por nacionales más que por personal cedido por las sedes o por personal internacional contratado expresamente. Esta tendencia refleja tanto la mayor disponibilidad local de personal calificado como la creciente necesidad de adoptar un planteamiento consciente de los costos. En los últimos años, la mayoría de los organismos de desarrollo han intensificado el uso de métodos modernos de información y comunicación para reforzar sus vínculos físicos con los países y regiones. Es poco frecuente encontrar organizaciones que no tengan un sitio web o una oficina sobre el terreno que no tenga acceso al correo electrónico. Estas y otras herramientas de la tecnología de la información se utilizan para racionalizar los procesos, reducir costos y facilitar los contactos entre las sedes y las oficinas nacionales/regionales, así como con los asociados en general.

8. Aunque los documentos básicos del FIDA, como el Convenio Constitutivo y las Políticas y Criterios en Materia de Préstamos, no prevén una presencia física sobre el terreno (por ejemplo, bajo la forma de oficinas en los países), el Fondo puede beneficiarse, gracias a sus actividades de préstamo y donación de distintos tipos de redes de apoyo virtual en los países y regiones en los que opera. Además de los contactos directos con los países y los grupos-objetivo que mantiene a través de las misiones de funcionarios, el FIDA ha establecido una serie de vínculos indirectos y a través de intermediarios, tanto de carácter temporal como permanente. Los principales vínculos temporales son los que se establecen a través de las misiones de funcionarios y consultores del FIDA y sus IC. Los mecanismos más a medio y largo plazo son, entre otros, la colaboración informal con los centros de enlace y los contactos con los países/regiones, y la colaboración ordinaria con consultores u ONG subregionales o locales para el seguimiento de proyectos específicos o programas nacionales. El FIDA colabora también cada vez más con grupos locales de apoyo para realizar trabajos específicos, como la evaluación de proyectos; y dispone de alguna experiencia en el establecimiento de grupos locales de apoyo de carácter permanente, por ejemplo, para ayudar en la ejecución de proyectos o difundir conocimientos. En algunos países, el FIDA ha alentado a los proyectos en curso de ejecución a que establezcan oficinas administrativas de enlace que faciliten la ejecución de los mismos, lo que resulta especialmente oportuno en aquellos casos en que los proyectos están localizados fuera de la capital. También se puede pedir que los gestores/coordinadores de proyectos actúen de vínculo con los gobiernos, o faciliten información actualizada sobre los países. En algunos casos concretos, además el FIDA ha utilizado las oficinas de otros organismos, y en un caso destacó a un miembro del personal del FIDA a una oficina regional de una IC. En alguna ocasión se ha ofrecido apoyo adicional a proyectos y a otros asociados, incluidos gobiernos, a través de programas subregionales y regionales de formación, creación de capacidad, establecimiento de redes y apoyo técnico periódico.

9. El FIDA ha iniciado y pilotado así, si bien con carácter *ad hoc*, varios mecanismos innovadores destinados a reforzar su capacidad en los países receptores⁴. Las herramientas utilizadas varían en función de las necesidades de los países y los fines a los que están destinadas a servir. En este sentido, los consultores locales con contrato a tiempo completo o de honorarios mínimos garantizados y las oficinas administrativas de enlace de los proyectos han demostrado ser herramientas adecuadas para facilitar la ejecución de proyectos y prestar apoyo logístico a las misiones que realizan una visita. Por otra parte, en la mayoría de los países la mejor forma de desempeñar funciones relacionadas con las políticas es que miembros del personal realicen visitas o se creen redes regionales a tal fin, como el Mercado Común del Cono Sur (MERCOSUR). La difusión de conocimientos puede apoyarse en grupos locales o redes electrónicas. Como ejemplo de estas últimas cabe citar la Red Electrónica de Proyectos en las Zonas Rurales de Asia y el Pacífico (ENRAP); la red de proyectos apoyados por el FIDA en América Latina y el Caribe (FIDAMERICA) y la red regional en el África occidental y central (FIDAFRIQUE). Los costos de estos vínculos físicos y virtuales varían mucho en función, entre otras cosas, de la relativa escasez de recursos humanos e infraestructura de comunicaciones en las distintas regiones. Los gastos anuales pueden oscilar entre un mínimo de USD 2 000, por servicios a tiempo parcial de un consultor local que trabaje en un país determinado, y más de USD 300 000, por un programa subregional o regional que afecte a muchos países. Las misiones de funcionarios (con un costo diario medio de USD 750, incluidos viajes, salarios y dietas) son comparativamente caras, pero representan una herramienta muy eficaz. Las misiones de consultores internacionales son algo menos costosas, mientras que los consultores locales no sólo reciben unos honorarios inferiores sino que también resultan menos costosos por lo que se refiere a viajes y dietas.

10. En comparación con los organismos que tienen representaciones permanentes, el FIDA incurre en unos costos mínimos en sus esfuerzos por establecer vínculos con los Estados Miembros prestatarios. Por ejemplo, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) calcula un costo anual de USD 450 000-500 000 por cada oficina nacional, mientras que el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID) gasta anualmente en torno a USD 1 millón en cada una de sus oficinas regionales. Destinar fuera de la Sede a personal internacional genera unos costos directos e indirectos, debidos estos últimos a la contribución significativamente inferior de los funcionarios destacados al desempeño de la labor ordinaria de la división. El CIID calcula que destacar a un miembro del personal de la sede a una oficina regional, duplica el gasto, mientras que destinar a una oficina bilateral en el extranjero durante un año entero a un miembro del personal puede representar por término medio un gasto de USD 340 000, que llegan a USD 600 000 si se trata de puestos de nueva creación. El FIDA ha financiado sus vínculos regionales y nacionales gracias a diversas fuentes, desde préstamos y donaciones a presupuestos para la supervisión y diseño de proyectos. También han contribuido fuentes exteriores tales como cofinanciadores, gobiernos y organismos ejecutores a la cobertura de los costos que supone el mantenimiento de vínculos efectivos con los interesados.

D. Objetivos y planteamiento estratégico

11. El objetivo estratégico general del FIDA es reducir la pobreza rural de forma sostenible. El Fondo sigue buscando medios nuevos, innovadores y eficaces en función de los costos para lograr este objetivo, ya sea directamente, a través de sus actividades de inversión, o indirectamente, desempeñando una función catalizadora. Una mayor intervención en el diseño y supervisión de sus proyectos y programas de inversión (párrafo 5) ha ayudado de algún modo a reforzar la innovación y mejorar los procesos de aprendizaje a este nivel, y también ha contribuido a que aumente la conciencia de la necesidad de asegurar y medir el impacto de las inversiones del FIDA y de ofrecer apoyo metodológico en esta esfera, por ejemplo, a través de la introducción de la metodología del

⁴ Véase en el anexo una descripción de algunas actividades seleccionadas en curso, y en el apéndice I ejemplos de actividades pertinentes en los países.

marco lógico y de nuevas directrices para el seguimiento y la evaluación. No obstante, el desarrollo de estas iniciativas se ha mostrado difícil si no existe una presencia y una capacidad adecuada en el país. Además, las cuestiones que derivan del entorno político general frecuentemente dificultan el logro de objetivos de los proyectos relacionados con la meta de lograr una reducción duradera de la pobreza rural. Hasta el momento, el FIDA ha intentado responder a estas dificultades mediante misiones de funcionarios (párrafo 8) y organizando, a intervalos periódicos, talleres de ejecución y seminarios sobre políticas. Aunque útiles, estos mecanismos han demostrado ser insuficientes para reforzar de forma sostenible el *vínculo micro-macro*, es decir, la relación entre las actividades sobre el terreno y el entorno administrativo y político. Una vez más, parece necesario establecer contactos más periódicos sobre el terreno y reforzar la capacidad dentro de los países.

12. La experiencia de otros donantes y las lecciones que el FIDA ha extraído de sus propias experiencias piloto en los países receptores muestran que:

- los mecanismos de apoyo destinados a reforzar la capacidad y los resultados dentro de los países tienen que ser acordes con las necesidades y objetivos estratégicos;
- hay que tener en cuenta la situación particular de cada país;
- confiar al máximo en los recursos internos y las capacidades de los países puede aumentar la sostenibilidad; y
- el papel del FIDA como precursor y pionero del desarrollo rural exige unos planteamientos nuevos e innovadores que aumenten la capacidad dentro de los países y la presencia en ellos.

Así pues, el FIDA puede utilizar en aquellas situaciones que exigen mejoras en la ejecución y el impacto de los proyectos, herramientas más diversas que cuando se necesita abordar cuestiones de política nacional. Además, algunos mecanismos que son eficaces en un país de tamaño mediano y con una infraestructura bien desarrollada pueden resultar inadecuados cuando las distancias entre las zonas-objetivo son grandes y los medios de comunicación son insuficientes. Para mejorar el impacto, el FIDA necesita por tanto valorar, país por país, los principales obstáculos que impiden llevar a cabo con éxito un proyecto y realizar una función catalizadora (diálogos sobre políticas, gestión de los conocimientos, establecimiento de asociaciones) y las principales oportunidades de hacerlo, e identificar las herramientas más aconsejables y eficaces en función de los costos para superar estos obstáculos y explotar estas oportunidades. Al aplicar esta estrategia, el FIDA puede aprovechar las experiencias piloto que se han llevado a cabo con éxito y proseguir su búsqueda de mecanismos nuevos e innovadores.

13. Aunque el FIDA haya de trabajar en un entorno de dificultades y de oportunidades específicas en cada país, en todos ellos ha de prevalecer su planteamiento específico de trabajar con recursos locales, y a través de ellos crear capacidades y reforzar instituciones. Este planteamiento se refleja en el marco estratégico del FIDA⁵ del modo siguiente: “crear y reforzar las organizaciones de los pobres para hacer frente a las cuestiones que ellos consideran fundamentales; aumentar el acceso al conocimiento para que los pobres puedan aprovechar las oportunidades y superar los obstáculos; ampliar la influencia que los pobres ejercen en las políticas e instituciones públicas; y mejorar su poder de negociación en el mercado”. La necesidad de estrechar el vínculo micro-macro (párrafo 11) se traduce así en un programa de apoyo sostenible y estratégico al reforzamiento de la capacidad local y las instituciones locales a través de: i) actividades de inversión; y ii) la promoción de medidas de acompañamiento (tales como la creación de grupos locales de apoyo, la formación y capacitación y la creación de redes de conocimientos, y la realización de misiones de apoyo). El FIDA necesita, en particular por lo que respecta a estas últimas medidas, evitar los planteamientos *ad hoc* del pasado (párrafo 9) y adoptar un planteamiento más coherente con el objetivo a medio plazo de estar presente en los países en los que opera. En la sección siguiente se exponen las consecuencias operativas del diseño y lanzamiento de este programa a medio plazo.

⁵ Documento EB 2001/74/R.36

E. Planteamiento operativo

14. El primer paso para establecer un programa concreto es la identificación y análisis de los obstáculos y necesidades. ¿Qué motivos hay para que no se logre que el efecto de reducción de la pobreza rural sea el máximo? Aunque algunas dificultades sean comunes a muchos países (por ejemplo la ausencia de una intervención continua del FIDA en el diálogo nacional sobre políticas y los procesos de coordinación), las decisiones específicas dependerán del país y de la situación. Por tanto, el FIDA tendrá que realizar unas evaluaciones individuales de los países, basadas en el conocimiento de la situación que tenga su personal y en la celebración de consultas con los interesados locales. Posteriormente, necesitará examinar las posibilidades que tiene a su alcance de responder a las necesidades identificadas y dar orientaciones sobre la forma de identificar otras posibilidades nuevas e innovadoras para someterlas a futuras decisiones. Esto permitirá al FIDA, como segunda etapa, proponer un plan de acción para cada país, que abarque: i) actividades destinadas a ampliar la utilización de los mecanismos existentes, y ii) medidas que hayan de adoptarse para identificar, probar y lanzar mecanismos nuevos e innovadores basados en las capacidades locales. *Todas las actuaciones propuestas deben responder a las necesidades confirmadas, ser sostenibles, servir para reforzar las capacidades e instituciones locales y tener un claro potencial de servir de apoyo al logro de los objetivos del FIDA.* Los mecanismos propuestos deben también prestar un claro apoyo al establecimiento de vínculos micro-macro entre el grupo-objetivo del FIDA y el nivel en que se adoptan las políticas nacionales, y facilitar el aprendizaje y la difusión de conocimientos entre estos niveles y con la Sede del FIDA. Aparte de estos criterios básicos, el FIDA necesita también tener en cuenta varias cuestiones financieras, e incluir en cada propuesta las posibilidades de financiar los costos adicionales que surjan cuando se ejecuten las medidas para mejorar las capacidades y la presencia dentro de los países. Entre estas opciones cabría incluir el presupuesto administrativo ordinario del FIDA, sus recursos para préstamos y donaciones, fondos complementarios y otras conclusiones.

15. La Secretaría propone que se lleven a cabo unas evaluaciones detalladas por países durante el primer semestre de 2003 y que se someta una propuesta de medidas de seguimiento durante el período de sesiones de septiembre de 2003 de la Junta Ejecutiva, como parte del proyecto de Programa de Labores y Presupuesto para 2004. Dependiendo de la movilización de los recursos necesarios para las evaluaciones de los países, participará aproximadamente en esta primera fase un tercio de los Estados Miembros que son prestatarios activos del FIDA. Los países serán seleccionados de forma que se cubran todas las regiones geográficas y la mayor variedad posible de situaciones nacionales. Las actividades que cumplan los criterios establecidos en el párrafo 14 y que no requieran recursos adicionales, o las actividades para las que se disponga de recursos extrapresupuestarios, pueden ser ejecutadas inmediatamente, mientras que las financiadas a través del presupuesto ordinario del FIDA se iniciarán en función de la disponibilidad de recursos en el presupuesto para 2004.

16. La Secretaría analizará la situación e identificará los planes de acción para los restantes Estados Miembros prestatarios en 2004. Además, a partir de 2004 todos los documentos nuevos o actualizados sobre oportunidades estratégicas en los países contendrán una sección dedicada a un “plan de acción para aumentar la capacidad y la presencia dentro de los países”. La experiencia extraída de las nuevas iniciativas se reflejará en el proceso de examen interno de la cartera y en el informe anual sobre la situación de la cartera que se somete a la Junta Ejecutiva. En las evaluaciones de las carteras de los países se examinará también la efectividad de los sistemas utilizados y se presentarán las constataciones y recomendaciones pertinentes. El respeto de estos procesos asegurará que las lecciones aprendidas serán compartidas por el FIDA y sus asociados, y se reflejarán en los futuros programas para países.

F. Costos y beneficios

17. Debido a la amplia gama de posibilidades disponibles para responder a las necesidades específicas y aumentar el impacto de las actividades del FIDA en un país, los costos de la ejecución de los planes de acción en los países pueden variar mucho (como ya se ha ilustrado en el párrafo 9). Por consiguiente, los costos, lo mismo que las propias actividades, tendrán que ser estudiados, país por país. En el apéndice II, se ofrecen algunas estimaciones indicativas a título ilustrativo.

18. La Secretaría llevará a cabo también una evaluación de los beneficios que supondrá aumentar la capacidad y la presencia dentro de cada país individual, teniendo en cuenta tanto los costos de oportunidad del mantenimiento del *statu quo* como las ventajas cuantitativas y cualitativas que se espera obtener como resultado de la ejecución del plan de acción. Los costos de oportunidad directos que supone el objetivo de reducir la pobreza rural derivan claramente, por ejemplo, de la ejecución más lenta de los proyectos debido a retrasos en los flujos financieros; de la falta de eficacia debido a la insuficiencia de los recursos humanos para la gestión de los proyectos; y de la duplicación de esfuerzos debido a la inadecuada coordinación y difusión de conocimientos a escala nacional. En tales casos, los costos que supondrá, por ejemplo, contratar mano de obra local para el seguimiento administrativo, actividades de formación, o creación de redes sin duda estarán plenamente justificados. Por el mismo motivo la financiación de medidas destinadas a reforzar las instituciones locales y establecer grupos de apoyo que participen en los debates sobre políticas puede dar lugar a mejoras significativas del impacto de los proyectos en aquellos casos en los que las políticas nacionales no atiendan suficientemente a las necesidades del grupo-objetivo del FIDA.

G. Recomendación

19. Se recomienda que la Junta Ejecutiva examine el presente documento y autorice a la Secretaría para que:

- a) establezca un Grupo de Trabajo ad hoc de la Junta Ejecutiva con representantes de las tres Listas a fin de acompañar el proceso;
- b) proceda a realizar un análisis rápido de 15 países que ejecutan actividades pertinentes en las diferentes regiones, y a formular recomendaciones sobre la base de dicho análisis, que se someterán a la Junta Ejecutiva en septiembre de 2003; y
- c) realice estos análisis con los recursos presupuestarios existentes y los fondos complementarios que puedan movilizarse.

UNA SELECCIÓN DE ACTIVIDADES YA CONOCIDAS

1. El principal instrumento del FIDA para mantener unos vínculos estrechos entre la Sede y los países prestatarios y para desempeñar un papel activo sobre el terreno son las misiones que realiza periódicamente el personal del FIDA, principalmente los gerentes de operaciones para países (GOP), aunque también los oficiales de evaluación, los oficiales de préstamos, los asesores políticos, los directivos medios y superiores y otros. Además, las instituciones cooperantes y los consultores realizan también visitas a los países como agentes del FIDA, desempeñando funciones de diseño y supervisión de proyectos.

2. Como complemento de estos mecanismos y para garantizar una atención más permanente a los asuntos propios de cada país, el FIDA ha ido probando una serie de instrumentos que cumplen el requisito de facilitar los procesos dentro de los países, respetando al mismo tiempo los límites legales y presupuestarios dentro de los que opera el FIDA. Entre estos instrumentos cabe mencionar desde los contratos a largo plazo o de honorarios mínimos garantizados con consultores locales. El establecimiento de oficinas de enlace de los proyectos y oficinas conjuntas con otros organismos, hasta la creación de centros de enlace con los ministerios y redes regionales o subregionales de apoyo.

3. **Consultores locales.** En general, la experiencia con los consultores ha sido positiva. En Uganda, por ejemplo, un consultor ha coordinado con éxito los proyectos apoyados por el FIDA que estaban en curso de ejecución y ayudado a lanzar nuevos proyectos. El promedio de los costos de los consultores locales generalmente es bajo en comparación con los funcionarios o los consultores internacionales. Además, trabajar con consultores puede ser una forma eficaz de potenciar la capacidad local, pero antes es importante determinar claramente por qué motivo se necesita un consultor local y establecer en consonancia su cualificación. Por ejemplo, un antiguo funcionario público puede ser ideal para reforzar las relaciones de asociación del FIDA o preparar diálogos sobre políticas, mientras que quizás se necesite un perfil diferente para el seguimiento de las recomendaciones de una misión de supervisión o para reunir información básica que sirva de antecedente para una misión relacionada con el diseño de un proyecto. Los tipos de contratos que se ofrecen a los consultores locales varían y pueden ir desde un simple contrato de corta duración para una tarea concreta hasta contratos de larga duración o de honorarios mínimos garantizados. Si se necesita un apoyo técnico permanente a la ejecución de un proyecto, el FIDA puede considerar más conveniente suscribir un contrato con una empresa de consultores locales o una ONG como ha hecho, por ejemplo, en Etiopía. De la identificación y contratación de consultores locales se encarga generalmente el GOP pero pueden intervenir otras dependencias del FIDA por motivos concretos (por ejemplo, la Oficina del Consejero Jurídico General puede contratar a un abogado local para que investigue asuntos jurídicos o preste apoyo al Gobierno o a proyectos concretos, el Departamento de Asuntos Externos puede necesitar un periodista local para cubrir un acontecimiento determinado, o la División de Asesoramiento Técnico puede necesitar expertos para una donación de asistencia técnica). En el pasado, ha sido muy frecuente que se contratara a consultores locales de forma *ad hoc* y hace muy poco tiempo que se han establecido directrices para la contratación (Manual de Recursos Humanos, Capítulo XI, Sección 03). Sería útil que se establecieran también normas similares para los honorarios y otros beneficios, que permitan tener en cuenta la variedad de situaciones de los distintos países. Es esencial que los oficiales encargados de la contratación, particularmente en el caso de los contratos de larga duración, se mantengan en estrecho contacto con los consultores locales, ya sea por teléfono, por medios electrónicos o mediante visitas a los países. En tales condiciones los consultores locales podrían cumplir una función de apoyo importante en el ámbito de la ejecución de los proyectos, la preparación y facilitación de las misiones y el suministro de información, mejorando así los resultados del FIDA sobre el terreno y reduciendo el volumen de trabajo del personal de la sede.

4. **Oficinas de enlace sobre el terreno.** El establecimiento de vínculos permanentes bajo la forma de oficinas de enlace administrativo en los países donde hay proyectos del FIDA en curso de ejecución ha demostrado ser útil (por ejemplo en Guinea y Rwanda) ya que facilita la ejecución de los proyectos y vincula los proyectos dispersos con el FIDA y con los interesados en las capitales (gobierno, proveedores, etc.). Una oficina de este tipo, que es preferible que, preste servicios a diversos proyectos y haya sido creada, directamente por éstos, debe ser pequeña (con un personal constituido por un administrador y un empleado de apoyo) y no debe estar sobrecargada de funciones que no estén relacionadas con la ejecución de los proyectos, por ejemplo, funciones diplomáticas relacionadas con la representación del FIDA. En el presupuesto del proyecto cabe incluir la financiación de una oficina de enlace del mismo. Para hacer más útil esta oficina el FIDA debe mantener más vínculos efectivos con ella a través de medios electrónicos, dotarla de acceso a los sistemas de tecnología de la información internos del FIDA y mantenerla actualizada en esferas tales como los procedimientos administrativos. El principal objetivo de la oficina debe ser facilitar la ejecución de los proyectos, pero también puede servir de punto de contacto entre los grupos/redes locales de apoyo y el FIDA.

5. **Oficinas conjuntas con otros organismos.** En determinados casos, el FIDA ha sumado sus recursos a los de otros organismos donantes representados en un determinado país, por ejemplo, compartiendo los costos y los servicios de una persona de contacto o utilizando los servicios de oficina de otro organismo. En China, por ejemplo, el FIDA ha cofinanciado los costos de un oficial del Programa Mundial de Alimentos (PMA) destinado en las oficinas del PMA de Beijing. El oficial contribuye a mejorar el diseño y ejecución de proyectos/programas, ayudando a coordinar misiones y participando en las misiones de diseño del FIDA, en misiones de supervisión de la Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas, en reuniones con los donantes y en iniciativas para el establecimiento de redes con el gobierno, los donantes y la sociedad civil. Se ha llegado ya a un acuerdo de este tipo en la India (con el PMA) y está punto de llegarse a otro en Mozambique (con la FAO). Aunque este tipo de acuerdos conjuntos han dado lugar a algunas experiencias positivas también se ha observado que compartir de este modo instalaciones no aumenta la visibilidad del FIDA y que, cuando se comparte personal, muchas veces se da prioridad a los intereses de los organismos representados en el país. Otros organismos donantes y ONG internacionales que han establecido relaciones con organizaciones locales han encontrado también este tipo de inconvenientes. Por consiguiente, los acuerdos conjuntos de este tipo son especialmente aconsejables cuando la asociación con el organismo de que se trate sea una prioridad especial dentro del programa del FIDA en el país y cuando el organismo asociado comparta los intereses y planteamientos del FIDA.

6. **Desplazamiento de funcionarios del FIDA destacado en los países.** La experiencia del FIDA al respecto se limita al desplazamiento de un GOP a América Latina. Este miembro del personal se encarga del país de residencia y otros dos países más cumpliendo las funciones normales de un GOP. Su contribución a las actividades de la Sede (participación en grupos de trabajo) y otras funciones de las divisiones se limita, sin embargo, por lo general, a lo que pueda hacer durante sus breves visitas a la Sede y a través de las telecomunicaciones.

7. **Redes subregionales y regionales.** La División de América Latina y el Caribe ha utilizado con éxito este instrumento, y actualmente están creando estructuras regionales de apoyo otras divisiones. Las redes regionales de apoyo a proyectos y programas en los países tienen la ventaja de que permiten economías de escala y se benefician de la ampliación del intercambio de conocimientos y unas mayores posibilidades de elegir personal de apoyo. Sin embargo, sus costos son considerables y no se dispone de experiencia en su conversión en organizaciones autosuficientes. Estos factores son importantes si se considera que se trata de una posibilidad de reforzar la capacidad y la presencia en los países. También han de tenerse en cuenta otros aspectos tales como la disponibilidad de expertos regionales que se integren en las redes o colaboren con ellas y la situación de la infraestructura de comunicaciones de la región. Una variante prometedora de las redes regionales son las redes electrónicas. Estas redes pueden ser utilizadas como instrumento independiente en la gestión de



ANEXO

conocimientos y el enriquecimiento mutuo entre proyectos, países y regiones (por ejemplo, la ENRAP) o como apoyo a otros mecanismos tales como los grupos de apoyo locales o regionales. El FIDA ha acumulado una experiencia valiosa en el lanzamiento de tales redes en varias regiones y el apoyo a las mismas, conectando distintos proyectos entre sí y con otros interesados. El objetivo a medio plazo del FIDA debe ser conectar todos sus proyectos a través del correo electrónico e Internet y darles acceso a determinados sistemas internos del FIDA. De ese modo se reforzará la presencia virtual del FIDA en todos los países prestatarios, se facilitará apoyo directo a la ejecución de los proyectos y se promoverá un espíritu de comunidad que mejorará la imagen del FIDA y le dará una mayor visibilidad a través de sus proyectos.



EXAMPLES OF PERTINENT COUNTRY ACTIVITIES

Country	Activity
Chad	Liaison office for ongoing projects
Chile	Regional technical assistance grant (TAG): FIDAMERICA (knowledge management)
Chile	Regional TAG: PROGENDER (implementation support)
China	Shared WFP officer and facilities
Costa Rica	Regional TAG: Regional Unit for Technical Assistance (RUTA) (capacity strengthening)
Ethiopia	NGO-support to ongoing projects
Ghana	Mailbox-office for ongoing projects
Guinea	Liaison office for ongoing projects
India	Shared WFP officer and facilities
Indonesia	Part-time local consultant (facilitator)
Jordan, Lebanon and Syria	Part-time local consultant for technical advice to projects
Lao PDR	Part-time local consultants
Madagascar	Support team for financial administration of ongoing projects
Mali	Focal point for IFAD projects
Rwanda	Facilitation office for ongoing projects
Uruguay	Regional TAG: MERCOSUR (policy dialogue)



APPENDIX II

**AVERAGE COST OF ACTIVITIES TO ENHANCE
IN-COUNTRY PRESENCE AND CAPACITY**

(Average Fees and Travel Costs for Staff and Consultants in USD)

Average Cost/Region	PA	PF	PI	PL	PN	All Regions
Staff travel cost (year 2000) per day (including travel and daily subsistence allowance (DSA), but without salary*)	376	446	349	445	381	399
DSA (United Nations Development Programme (UNDP) rates)	114	129	113	184	128	134
International consultants fees paid per day by IFAD in 2001	315	328	293	268	272	295
Local consultants fees paid per day by IFAD in 2001	229	184	152	197	159	184
UNDP national officer salary per day (regional samples)	92	85	82	181	128	114

Source: Based on data supplied by Human Resources Division and the Office of the Controller.

* Average cost to IFAD for a P-V staff member is USD 350 per day.

- PA = Western and Central Africa Division
 PF = Eastern and Southern Africa Division
 PI = Asia and Pacific Division
 PL = Latin America and Caribbean Division
 PN = Near East and North Africa Division

