

A

FIDA

FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA

Junta Ejecutiva – 79º período de sesiones

Roma, 10 a 12 de septiembre de 2003

PRESENCIA DEL FIDA SOBRE EL TERRENO Y CAPACIDAD EN LOS PAÍSES

ÍNDICE

| | PÁGINA |
|---|--------|
| ABREVIATURAS Y SIGLAS | iii |
| RESUMEN OPERATIVO | v |
| I. INTRODUCCIÓN | 1 |
| II. ANTECEDENTES | 1 |
| III. RAZONES QUE JUSTIFICAN EL AUMENTO DE LA PRESENCIA SOBRE EL TERRENO | 3 |
| IV. MEDIDAS PROPUESTAS | 4 |
| V. RECOMENDACIÓN | 7 |
| | |
| ANEXO | |
| LOS ESTUDIOS MONOGRÁFICOS – RESUMEN | 9 |

ABREVIATURAS Y SIGLAS

| | |
|----------|---|
| DELP | Documento de estrategia de lucha contra la pobreza |
| IC | Institución cooperante |
| GOP | Gerente de operaciones para el país |
| MERCOSUR | Mercado Común del Sur |
| MID | Marco Integral de Desarrollo |
| RUTA | Unidad Regional de Asistencia Técnica |
| UNDAF | Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo |

RESUMEN OPERATIVO

i) A diferencia de la mayoría de los organismos de desarrollo, el FIDA nunca ha tenido una representación oficial en los países donde opera. Los principales vínculos entre la Sede y los países y proyectos son las misiones de su personal, los consultores y las instituciones cooperantes. La creciente necesidad de apoyar directamente a la formulación de los proyectos y el seguimiento de su ejecución —y, más recientemente, también el diálogo sobre políticas— ha motivado el establecimiento de los denominados “mecanismos de presencia indirecta sobre el terreno”, que han permitido fortalecer la capacidad y la presencia del FIDA en un número limitado de países prestatarios. Ejemplos de ello son las oficinas de enlace de los proyectos, los consultores o facilitadores locales, las redes, el destacamiento de un funcionario sobre el terreno y las oficinas conjuntas con otros organismos de las Naciones Unidas.

ii) Durante las consultas sobre las reposiciones Quinta y Sexta de los recursos del FIDA, diversos miembros solicitaron que el tema de la presencia sobre el terreno se examinara en detalle y se definieran las posibilidades de aumentar la presencia y la capacidad del Fondo en los países. Tras una serie de estudios teóricos, debates internos y talleres, el tema se presentó al 77º período de sesiones de la Junta Ejecutiva, la cual autorizó al FIDA a realizar 15 monografías a fin de evaluar los mecanismos existentes de presencia indirecta sobre el terreno. En el presente documento se describen las medidas complementarias adoptadas por el Fondo, se resumen las constataciones y conclusiones del equipo de consultores que llevó a cabo las monografías y se presentan algunas recomendaciones a la consideración de la Junta Ejecutiva.

iii) De acuerdo con las conclusiones del equipo de estudio (cuya síntesis figura en el anexo), la mayoría de los mecanismos examinados prestan apoyo a la ejecución de los proyectos; no obstante, sólo en muy pocos casos fortalecen el papel del FIDA en el diálogo sobre políticas, la creación de asociaciones y la gestión de los conocimientos (se incluyen aquí las redes regionales y la participación más activa de los gerentes de operaciones para los países [GOP]). El equipo expresó la opinión de que el FIDA debía tomar las medidas necesarias para adaptarse a la evolución del entorno y las prácticas vigentes en los países prestatarios, entre otras cosas, mediante una utilización más adecuada de los mecanismos existentes, la adopción de decisiones de gestión estratégicas respecto de la participación del Fondo en el diálogo sobre políticas y medidas complementarias como la capacitación y una mejor comunicación entre el FIDA y los países. Asimismo, el equipo confirmó la tendencia a ir descentralizando las actividades de los donantes, así como la expectativa creciente de los gobiernos y otros interesados directos de que el Fondo desempeñe una función relevante en el diálogo nacional sobre las políticas de reducción de la pobreza rural.

iv) Con miras a alcanzar su objetivo general de reducir la pobreza rural mediante actividades de inversión y medidas catalizadoras, la administración del FIDA se propone dar una respuesta estratégica a la necesidad definida y creciente de acentuar su presencia y su capacidad en los países. A este respecto: a) seguirá prestando apoyo a la ejecución de los proyectos mediante su presencia indirecta sobre el terreno; y b) adoptará medidas adicionales, en particular en las esferas del diálogo sobre políticas y la creación de asociaciones. Se seguirá aplicando el criterio de utilizar y fortalecer las capacidades e instituciones locales.

v) De las conclusiones de los estudios teóricos y prácticos y de la experiencia adquirida con el ensayo de los mecanismos indirectos en situaciones distintas, se desprenden diversas ideas de interés y utilidad para la compleja cuestión de la presencia sobre el terreno, que permitirán al FIDA concebir medidas bien definidas en las esferas del diálogo sobre políticas y las relaciones de asociación. Tales

medidas consisten en asegurarse los servicios de consultores con experiencia a nivel nacional y regional mediante contratos de larga duración; implantar redes regionales y subregionales; e incrementar la participación de los GOP en el diálogo nacional sobre políticas y en las actividades de asociación en los países.

vi) Se propone que a partir de 2004 se emprendan 15 iniciativas de ese tipo, sobre la base de los siguientes criterios: la necesidad confirmada de una participación del FIDA a nivel de las políticas; un entorno propicio a nivel de los gobiernos y los donantes; y la perspectiva de un volumen suficiente de proyectos. Las iniciativas abarcarán las cinco regiones geográficas y se ajustarán a las exigencias específicas de cada país o región. Al elaborar las propuestas, el FIDA insistirá en particular en la eficacia en función de los costos, los enfoques innovadores, y la sinergia y la colaboración con los organismos asociados, incluido el sistema de las Naciones Unidas. Se han previsto costos adicionales de una cuantía media anual de USD 80 000 por iniciativa y por país.

PRESENCIA DEL FIDA SOBRE EL TERRENO Y CAPACIDAD EN LOS PAÍSES

I. INTRODUCCIÓN

1. A diferencia de la mayoría de las organizaciones de las Naciones Unidas y las instituciones financieras internacionales, el FIDA nunca ha tenido una representación permanente sobre el terreno. Con el tiempo, sin embargo, ha crecido la importancia de que el Fondo participe más de cerca en las actividades de apoyo al diseño y a la ejecución de los proyectos y mantenga contactos más estrechos con los gobiernos, los donantes y otros interesados en los países. En este contexto, se ha considerado que la falta de una presencia y capacidad adecuadas de la institución en los países prestatarios constituye un obstáculo al cumplimiento del mandato del FIDA de reducir la pobreza rural. Ello ha dado origen a un proceso de consulta y reflexión con los asociados en distintos niveles y al ensayo de diversos mecanismos de “presencia indirecta sobre el terreno”. En el presente documento se resume este proceso y se informa de las actividades emprendidas por el Fondo, en respuesta a la recomendación formulada por la Junta Ejecutiva en 2002 de que se analizaran estas experiencias piloto. En consonancia con esa decisión, el documento también presenta una serie de recomendaciones a la Junta para su examen.

II. ANTECEDENTES

2. Los documentos básicos del FIDA¹ no contemplan su presencia permanente sobre el terreno por medio de oficinas o representaciones en los países. En sus primeros años de actividad, el Fondo cumplió su mandato trabajando exclusivamente desde la sede y por conducto de las instituciones cooperantes (IC) y de las misiones realizadas por el personal o los consultores a los Estados Miembros prestatarios. No obstante, con el tiempo se planteó la necesidad de participar más directamente en el diseño y la ejecución de los proyectos a fin de respetar debidamente el carácter específico y el mandato del Fondo. La importancia creciente de los enfoques innovadores —en las esferas de la financiación rural, la extensión y el fortalecimiento de las instituciones populares— conllevó la necesidad de aportar contribuciones específicas y prestar servicios de asesoramiento y apoyo dentro de los países. Por esta razón, el Fondo comenzó a trabajar de manera especial o experimental a través de redes, consultores, grupos de especialistas, centros de coordinación y oficinas de enlace de los proyectos a nivel regional y local².

3. Más recientemente, el FIDA ha ido acentuando su función catalizadora —mediante actividades de promoción y de movilización de recursos en favor de la reducción de la pobreza rural— y la importancia de los instrumentos conexos, es decir, el diálogo sobre políticas, la creación de asociaciones y la gestión de los conocimientos. Esta nueva orientación viene a complementar la participación del Fondo en el diseño, el seguimiento y la ejecución de los proyectos; reconocer que el impacto positivo de las inversiones del FIDA en la situación socioeconómica de la población rural pobre depende también de un entorno normativo e institucional favorable; y confirmar la necesidad de que el FIDA contribuya a mejorar este entorno con sus proyectos y programas. Además, fomentando la complementariedad con las intervenciones de otros donantes y facilitando el intercambio de conocimientos y experiencias entre todos los interesados en un país, región o subregión determinados, aspira a lograr una asignación más adecuada de los escasos recursos que se destinan al desarrollo.

¹ *Convenio Constitutivo del FIDA y Políticas y Criterios en Materia de Préstamos.*

² Véase una descripción y análisis de estos mecanismos “de presencia indirecta sobre el terreno” en el anexo II del documento REPL.VI/3/R.6, Una mayor presencia del FIDA sobre el terreno.

4. Durante la Consulta sobre la Quinta Reposición (2000-2002), la falta de presencia de la institución en los países prestatarios ya se había reconocido como un obstáculo para **aumentar el impacto de los proyectos, entablar el diálogo sobre políticas, promover la gestión de los conocimientos y crear asociaciones**³. El debate en torno a esta materia prosiguió durante la Consulta sobre la Sexta Reposición, apoyado en estudios teóricos, intervenciones y seminarios. En cumplimiento de las recomendaciones de la Consulta, se presentó a la Junta Ejecutiva, en su 77º período de sesiones, un documento⁴ en que se resumían las conclusiones y recomendaciones dimanantes de este proceso.

5. En 2002, como parte del proceso consultivo sobre la Sexta Reposición, se procedió a un examen externo del FIDA. Al evaluar los resultados y el impacto de las actividades del Fondo, el examen volvió a señalar la escasa presencia sobre el terreno como un obstáculo para un desempeño óptimo. En el informe correspondiente⁵ se recomendó que el FIDA considerara su presencia en los países de forma selectiva, especialmente como medio de incrementar las asociaciones y la cofinanciación, participar más activamente en el diálogo sobre políticas a nivel nacional y contribuir con sus conocimientos sobre las cuestiones de desarrollo que afectan a la población rural pobre a la elaboración del documento de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) y a los procesos del Marco Integral de Desarrollo (MID) y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF).

6. Además, en diversas evaluaciones de la cartera de proyectos realizadas por la entonces Oficina de Evaluación y Estudios (actualmente la Oficina de Evaluación [OE]), como las de Sri Lanka y la República Unida de Tanzania, se señaló que los resultados de la cartera de proyectos no habían sido óptimos, entre otras razones, debido a la falta de presencia sobre el terreno. En la evaluación del programa en Sri Lanka⁶ se hace notar que:

...la supervisión de los proyectos debe considerarse una labor particularmente difícil para el FIDA y sus instituciones cooperantes, que se dificulta ulteriormente por el hecho de que, a diferencia de otros donantes, el FIDA no cuenta con una presencia en el país...

y que

...la presencia del FIDA sobre el terreno es una consecuencia determinante de la importancia de desarrollar un sentido de identificación con las actividades. En efecto, dicha presencia podría mejorar en gran medida la comunicación con los interesados directos de los países, reducir las demoras en las operaciones, facilitar el intercambio y la coordinación de la información e incrementar apreciablemente la participación del FIDA en el diálogo sobre políticas. Éstas son algunas de las formas más evidentes de fomentar una identificación más profunda con las actividades y de propiciar unas condiciones que contribuyan a incrementar el impacto de los proyectos.

Conclusiones similares se formularon más recientemente, en la evaluación del programa en la República Unida de Tanzania⁷:

...la falta de una presencia más duradera y constante en el país ha impedido al FIDA mantener debates regulares y proactivos con los donantes y otros grupos sobre cuestiones normativas de importancia fundamental. También ha hecho más difícil forjar asociaciones estratégicas locales.

³ Véase 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.

⁴ EB 2002/77/R.9, Una propuesta para aumentar la presencia del FIDA sobre el terreno mediante el reforzamiento de la capacidad dentro de los países.

⁵ REPL.VI/3/R.2, Examen externo de los resultados y el impacto de las actividades del FIDA.

⁶ Informe N° 1239-LK, enero de 2002.

⁷ Informe N° 1350-TZ, febrero de 2003.

De especial interés para el FIDA son los grupos de trabajo mixtos gobierno-donantes encargados de la formulación y puesta en marcha de los procesos relativos al DELP, la estrategia de desarrollo del sector agrícola, la estrategia de desarrollo rural y el UNDAF para Tanzania. [...]. Debido a sus limitaciones estructurales, el FIDA no puede participar de forma permanente en este tipo de foros, lo que menoscaba su función de promoción y su capacidad de influir en el diálogo sobre políticas y en la asignación de recursos [...] además, la falta de una presencia sobre el terreno obstaculiza los intentos del FIDA por apoyar la ejecución y adoptar las medidas complementarias necesarias para alcanzar el impacto y evaluarlo. En síntesis, una presencia más duradera ayudaría a reforzar el papel catalizador del FIDA y le permitiría brindar mayor apoyo a la ejecución y adoptar más medidas de seguimiento, fortalecer el [seguimiento y evaluación] SyE, entablar el diálogo sobre políticas, crear asociaciones y cooperar más eficientemente en las actividades de los donantes...

7. Al reconsiderar el tema de la presencia sobre el terreno en diciembre de 2002, la Junta Ejecutiva autorizó al Fondo a: i) establecer un grupo de trabajo especial de la Junta, integrado por representantes de las tres Listas a fin de seguir el proceso; ii) proceder a un análisis rápido de las actividades de 15 países de las diferentes regiones y a formular, sobre la base de dicho análisis, recomendaciones que se someterían a la Junta Ejecutiva para su examen en septiembre de 2003; y iii) realizar esos análisis con los recursos presupuestarios existentes y los fondos suplementarios que se puedan movilizar.

8. Tras esta decisión, se elaboraron mandatos detallados para la preparación de los estudios monográficos y se estableció el grupo de trabajo acerca de la presencia sobre el terreno⁸. Este grupo de trabajo contribuyó de manera decisiva a completar los mandatos, designar los países que se analizarían y seleccionar e informar a los consultores que prepararían las monografías. El Presidente del FIDA dirigió una petición a todos los miembros de la Lista A de la Junta Ejecutiva a fin de movilizar fondos adicionales. Se obtuvieron recursos suplementarios de Dinamarca, Suiza y el Reino Unido para financiar los servicios de cuatro consultores y las visitas sobre el terreno de los miembros del grupo de trabajo. El Fondo sufragó el costo del quinto consultor, la edición del informe y el apoyo de secretaría y se encargó de la organización general del estudio y las visitas sobre el terreno. En el anexo del presente documento se ofrece un resumen de los estudios monográficos y sus conclusiones, acompañado de las sugerencias del equipo de estudio.

III. RAZONES QUE JUSTIFICAN EL AUMENTO DE LA PRESENCIA SOBRE EL TERRENO

9. Las conclusiones y sugerencias detalladas del equipo de estudio complementaron los estudios teóricos realizados por el FIDA en 2002 y, en gran medida, corroboraron sus conclusiones. Confirmaron la permanente necesidad de que el Fondo preste apoyo a la ejecución de los proyectos, reconocieron que en cada país se dan situaciones diversas que se deben abordar conforme a sus características específicas y precisaron las ventajas y limitaciones de los mecanismos vigentes. El estudio también instó al FIDA a tratar la cuestión de la presencia sobre el terreno de forma más estratégica, como ya se propuso en el documento EB 2002/77/R.9.

10. **Limitaciones de los mecanismos de presencia indirecta sobre el terreno.** Los resultados del estudio corroboraron la opinión de que mecanismos tales como las oficinas de enlace de los proyectos y los facilitadores locales podían prestar un apoyo eficaz a la ejecución de los proyectos, en particular en sus aspectos administrativos y logísticos. El recurso a tales mecanismos debería continuar, reforzado por un frecuente intercambio de información y comunicaciones con la sede. En cambio, la respuesta del FIDA a la creciente necesidad de un diálogo nacional sobre políticas y de creación de

⁸ Argelia, Bélgica, el Camerún, Dinamarca, Indonesia, Panamá, el Pakistán, el Reino Unido (Presidente) y Suiza.

asociaciones había sido, a todas luces, insuficiente en la mayoría de los casos analizados. Siempre que se consiguió un impacto en estos niveles fue principalmente gracias a la competencia de las personas involucradas. Es necesario consolidar y, en lo posible, repetir esas pocas experiencias satisfactorias (en particular, las redes y el aumento de la participación de los gerentes de operaciones para los países [GOP]), además de fortalecer los mecanismos existentes mediante actividades de capacitación, comunicación y sensibilización emprendidas y mantenidas por la sede.

11. **Descentralización progresiva de las actividades de los donantes.** En los exámenes teóricos realizados en 2002, el FIDA había estudiado minuciosamente la manera en que otros organismos de desarrollo habían resuelto su presencia en los países y los criterios que aplicaban al respecto⁹ y había detectado que cada vez se tendía más a traspasar las responsabilidades de la sede a las oficinas sobre el terreno, añadiendo a las tareas originales de representación y apoyo logístico nuevas funciones, como la gestión de las actividades, el diálogo sobre políticas y, en ocasiones, la asignación de recursos. Esta orientación iba acompañada de una creciente tendencia a dotar las oficinas en los países de personal nacional en lugar de destacar funcionarios de la Sede o recurrir a la contratación internacional. Las monografías confirmaron este cambio hacia una mayor presencia de los donantes sobre el terreno, estimulada, entre otras cosas, por el aumento de las actividades dirigidas a las políticas y estrategias a nivel nacional. De este modo, iniciativas como la elaboración de los DELP y el UNDAF habían deparado una nueva oportunidad de incrementar la participación sobre el terreno de los organismos de desarrollo (donantes multilaterales y bilaterales e instituciones financieras internacionales).

12. **La creciente importancia de la función catalizadora del FIDA.** El creciente interés de los donantes por el diálogo sobre políticas y las actividades de asociación a nivel nacional, contribuyó también al cambio de la imagen del FIDA entre los interesados internos y externos, que contaban con que el Fondo participara activamente en la elaboración de políticas nacionales y les aportara su amplia y reconocida experiencia en la reducción de la pobreza rural. Los gobiernos mostraron interés en recibir orientaciones del FIDA sobre políticas, independientemente del peso relativo del Fondo en la corriente de ayuda externa hacia los países, mientras que otros asociados en el desarrollo subrayaron la necesidad de que su presencia en los países fuera más sólida y constante para favorecer unas relaciones de asociación eficaces. Además, el equipo de estudio señaló que los temas del intercambio de conocimientos y las comunicaciones entre los países y la sede, ya evocados en ocasiones anteriores¹⁰, requerían también un seguimiento institucional estratégico.

IV. MEDIDAS PROPUESTAS

13. **Enfoque estratégico.** De conformidad con el *Marco Estratégico del FIDA (2002-2006)*¹¹, el Fondo trata de conseguir su objetivo de **reducir la pobreza rural de forma sostenible** mediante actividades de inversión y desempeñando una función catalizadora en las esferas del diálogo sobre políticas, la creación de asociaciones y la gestión de los conocimientos. Las monografías confirmaron que una participación del FIDA en el diseño de los proyectos más activa de lo previsto inicialmente arrojaría resultados positivos (párrafo 2). También reconocieron el útil apoyo que podían prestar algunos mecanismos de presencia indirecta sobre el terreno a la ejecución de los proyectos, y la necesidad de fortalecer y repetir estas prácticas. No obstante, desde que la Consulta sobre la Sexta Reposición solicitara por primera vez al FIDA que examinara la cuestión de la presencia sobre el terreno de forma sistemática¹², las necesidades expresadas por los asociados y los interesados directos, relativas en particular a la **función catalizadora** del FIDA, no han hecho sino aumentar. Es importante que el Fondo pueda responder a tales exigencias, en especial en las esferas de mayor necesidad, como el **diálogo sobre políticas y las relaciones de asociación**.

⁹ REPL. VI/3/R.6, Una mayor presencia del FIDA sobre el terreno, junio 2002.

¹⁰ *Íbidem*.

¹¹ Documento EB 2001/74/R.36.

¹² Documento GC 24/L.3 op.cit.

14. En consecuencia, a fin de acentuar su presencia sobre el terreno y su capacidad en los países, en el futuro el FIDA seguirá atendiendo a las necesidades directamente relacionadas con la ejecución de los proyectos y adoptará medidas adicionales en las esferas del **diálogo sobre políticas y las relaciones de asociación** en los países. Con este fin, y como primera medida para satisfacer las necesidades identificadas, la administración se propone emprender unas **15 iniciativas para reforzar la presencia sobre el terreno** y, a continuación, proponer soluciones innovadoras a más largo plazo. En todos los casos, los esfuerzos se concentrarán en fortalecer las capacidades e instituciones locales y adaptar las iniciativas a los objetivos institucionales del FIDA y a su visión a largo plazo para cada país interesado.

15. **Criterios de selección.** El FIDA se propone seleccionar las iniciativas sobre la base de los siguientes criterios:

- un entorno propicio a nivel de los gobiernos y los asociados en el desarrollo;
- la necesidad comprobada de fortalecer el entorno institucional y de políticas en favor del grupo-objetivo del FIDA;
- la perspectiva de un volumen suficiente de proyectos en la cartera; y
- una distribución regional adecuada.

En consonancia con su mandato, el FIDA examinará la situación de la pobreza rural reinante en cada país, y tendrá debidamente en cuenta las medidas en curso o previstas para mejorarla, por ejemplo el proceso de los DELP.

16. El criterio relativo al “entorno propicio” es particularmente importante. No es posible valorarlo en términos absolutos, sino más bien como un proceso que desemboca en políticas nacionales favorables a la población rural pobre. Así, la experiencia adquirida con los casos de América Latina muestra que para evolucionar y rendir fruto, este proceso requiere su tiempo. El FIDA asignará recursos para fomentar el diálogo sobre políticas y el establecimiento de asociaciones cuando: a) advierta claramente la necesidad de una función de promoción activa; y b) cuente con una colaboración efectiva de los gobiernos y los asociados en el desarrollo, al menos en el futuro inmediato, y pueda así prever un impacto positivo en el entorno institucional y de políticas del país de que se trate.

17. El criterio relativo al volumen de la cartera de proyectos del FIDA en los países en cuestión se debe juzgar con una perspectiva a plazo medio y no tiene que basarse necesariamente en los proyectos en curso. Puede darse el caso que para el Fondo cobre especial importancia promover el diálogo sobre políticas y la creación de asociaciones en situaciones posteriores a los conflictos o a las emergencias, cuando por definición la cartera en curso puede inicialmente ser insignificante o inexistente debido a la prolongada imposibilidad de operar en ese país, subregión o región. Habrá que examinar cada caso por separado, teniendo en cuenta no sólo las inversiones anteriores y en curso, sino también las posibilidades de desarrollar y ejecutar programas satisfactorios en el futuro.

18. **Mecanismos estratégicos.** Se consideró que las siguientes medidas tienen una eficacia máxima a la hora de fortalecer la capacidad del FIDA en los países para entablar el diálogo sobre políticas y forjar asociaciones: **a) la contratación a largo plazo de consultores nacionales y regionales con experiencia y capacidad de trabajar a nivel de las políticas; b) el establecimiento de redes regionales y subregionales; y c) el aumento de la participación de los GOP (mediante misiones prolongadas o con personal destacado sobre el terreno).** Tales medidas, que se describen más detalladamente en los párrafos 19 a 22, gozarán de prioridad a la hora de seleccionar los mecanismos para regiones o países específicos. No obstante, su adopción individual, combinada o con variaciones, no puede ajustarse a ninguna pauta y se deberá adaptar al contexto específico de cada país o región. Sin embargo, todas ellas necesitan recibir el mismo tipo de apoyo de la Sede en forma de un flujo constante de información acerca de las actividades, políticas y nuevas iniciativas del FIDA. Ello implica mejorar la estrategia de comunicación y brindar a los consultores nacionales o regionales y los

expertos y funcionarios que colaboran con las redes, la oportunidad de participar en talleres y viajes de estudio. Además, el GOP deberá desempeñar en todos los casos una función más crucial que hasta ahora para conseguir que una presencia sobre el terreno más intensa se convierta en un instrumento del diálogo sobre políticas, la creación de asociaciones y la gestión de los conocimientos.

19. **Contratación a largo plazo de consultores nacionales y regionales con experiencia.** El FIDA ha obtenido buenos resultados de la colaboración con los consultores nacionales en las esferas del apoyo a la ejecución de los proyectos y de las medidas de seguimiento, y ha acumulado cierta experiencia trabajando con ellos para cubrir necesidades relacionadas con el diálogo sobre políticas y el establecimiento de asociaciones. Para estos fines se requieren expertos de alto nivel, que puedan actuar independientemente de sus gobiernos y estén reconocidos por los donantes y otros asociados en un plano de igualdad. Los costos dependen no sólo de sus honorarios, sino también de los viajes y las necesidades logísticas que pueden variar según los casos. Además, como sucede con los expertos y el personal que trabaja con las redes (véase el párrafo 20), es fundamental ofrecer a los consultores nacionales y regionales la oportunidad de familiarizarse con las políticas, las estrategias y los programas del FIDA mediante visitas a la Sede y su participación en seminarios y talleres de interés. Basándose en los honorarios y el costo de los viajes en estos momentos, el presupuesto anual de los servicios de un consultor experimentado se sitúa entre USD 80 000 y USD 100 000.

20. **Redes regionales y subregionales.** La utilización de redes para entablar el diálogo sobre políticas se ha ensayado únicamente en América Latina, donde el apoyo del FIDA al Mercado Común del Sur (MERCOSUR) ofrece un ejemplo satisfactorio de influencia en las políticas nacionales. También en Asia, África y América Central se han establecido redes regionales y subregionales para la gestión de los conocimientos y en apoyo de la ejecución de los proyectos. Los buenos resultados obtenidos con este instrumento justifican su repetición en el futuro y su adaptación a las situaciones y necesidades de cada región. No obstante, al valerse de estas redes para aumentar su presencia y capacidad en las regiones y países, el FIDA deberá asignar tiempo y recursos suficientes para su establecimiento, como lo demuestra la labor que durante varios años se ha realizado en América Latina. El costo medio periódico por país de una red debidamente establecida asciende a unos USD 50 000. Es más, uno de los criterios fundamentales para que una red de este tipo funcione bien es la disponibilidad en la región de personal y expertos altamente cualificados que se ocupen de las actividades cotidianas y faciliten apoyo técnico.

21. **Aumento de la participación de los GOP en el diálogo sobre políticas y las relaciones de asociación.** En general, el cargo de gerente de operaciones para el país se ha considerado el canal más idóneo para reforzar la función catalizadora y la presencia del FIDA en un país determinado. El GOP, que conoce perfectamente los aspectos de diseño y ejecución de la cartera de proyectos de un país, representa oficialmente al Fondo en todos los asuntos relativos a esa cartera y está además bien informado de las estrategias, actividades, normas y reglamentos institucionales del FIDA. El caso del único GOP destacado sobre el terreno permite comprender el impacto que puede conseguirse con ello, no sólo a nivel de los proyectos sino también en el entorno de las políticas nacionales, gracias a una presencia prolongada e intensa en el país. En los países prestatarios, los GOP en general se reconocen como el vínculo principal entre la sede y los interesados directos nacionales. Son muchos los que esperan que lleguen a desempeñar una función más destacada en los debates sobre políticas celebrados con los gobiernos y entre la comunidad de donantes. Ellos representan asimismo canales eficaces de intercambio de conocimientos entre el grupo-objetivo, otros interesados nacionales y el FIDA.

22. La distribución de responsabilidades por países y por proyectos aplicada actualmente en el FIDA no deja a los GOP tiempo suficiente para desempeñar una función catalizadora y realizar actividades sobre el terreno, para lo que se precisa una permanencia más prolongada y periódica en los países. Este obstáculo puede superarse de distintas maneras, como el desplazamiento temporal o permanente de los GOP fuera de la sede, o el aumento de los días de misión por país de los mismos de la Sede. Se ha comprobado que el desplazamiento de un GOP, si bien resulta eficaz para aumentar el

impacto del FIDA en un país determinado (y en cierta medida en los países vecinos a los que extiende su cobertura), comporta unos costos adicionales de USD 60 000 por año, como mínimo, que se suman a los costos de un GOP que trabaja en la sede. Por otra parte, si un GOP de la sede tuviese que permanecer cada año un mayor número de días en un país dado, habría que calcular un costo medio adicional de USD 400 por día en concepto de viajes y dietas. Además, podría dedicar menos tiempo a los demás países bajo su responsabilidad, lo que obligaría a reducir el número de países por GOP.

23. **Costos y beneficios.** El cálculo de costos indica la necesidad de disponer de una cantidad media de USD 80 000 por año para cada una de las 15 iniciativas propuestas (es decir, un total de USD 1,2 millones). Como es natural, el tipo y la cuantía exacta de los costos variarán según cada caso. Por ejemplo, en lo concerniente a la creación de redes, se registrarán costos iniciales más elevados para el montaje de instalaciones de comunicación, mientras que en el caso de un aumento de la actividad de los GOP a nivel de las políticas, surgirán costos indirectos debido a la reducción de los países abarcados. El presupuesto de un consultor o asesor con experiencia en materia de políticas dependerá principalmente del nivel de los honorarios regionales. Así, todas las soluciones entrañan costos adicionales que se deberán ponderar en función de las ventajas de reforzar la presencia del FIDA en los países, y conseguir así un mayor impacto, mediante:

- a) un entorno institucional y de políticas más favorable al grupo-objetivo, es decir, la población rural pobre;
- b) un entorno más propicio para la ejecución de los proyectos en curso del FIDA y la realización en el futuro de inversiones por el FIDA y otros donantes, a fin de reducir la pobreza rural;
- c) más posibilidades de movilización de recursos (mediante la cofinanciación y la mayor eficacia de las intervenciones) gracias a la generación de sinergias con otros donantes, ya que el FIDA podrá estar representado sistemáticamente en las etapas fundamentales de los procesos de adopción de decisiones y de diseño de sus asociados; y
- d) un seguimiento más estrecho de los resultados y el impacto de las actividades en curso, lo que facilitará el aprendizaje institucional y el intercambio de conocimientos con los asociados y los interesados directos.

Por consiguiente, al elaborar las propuestas se prestará especial atención a la eficacia en función de los costos, los enfoques innovadores y las sinergia y la colaboración con los organismos asociados, en particular el sistema de las Naciones Unidas, el Banco Mundial y los bancos de desarrollo regionales.

V. RECOMENDACIÓN

24. Se recomienda a la Junta Ejecutiva que examine el presente documento y autorice al FIDA, con la ayuda del grupo de trabajo de la Junta Ejecutiva acerca de la presencia sobre el terreno, a:

- a) Elaborar directrices y criterios claros de selección de los países e instrumentos para aumentar la presencia y la capacidad en el país en el marco de un programa piloto de tres años de duración, y a presentarlos a la Junta Ejecutiva para que los examine en su período de sesiones de diciembre de 2003.
- b) Sobre la base de estas directrices y criterios, presentar en diciembre de 2003 a la Junta Ejecutiva, para su aprobación, un programa de aplicación en el que se abarquen los distintos tipos de instrumentos, y se incluya al menos a un representante (sub-)regional. El presupuesto general para un programa piloto de un máximo de 15 iniciativas no superará los USD 3 millones.

- c) Cada propuesta piloto estará sujeta a un calendario (en el marco de los tres años que dura el programa) y contendrá costos precisos (directos e indirectos) relativos a su duración. Asimismo, incluirá objetivos concretos, un mandato correspondiente al alcance de la labor, las descripciones de puestos y los historiales profesionales del personal recomendado. Se presentará a la Junta Ejecutiva, a título informativo, una descripción de las iniciativas.
- d) En las propuestas se tomarán en consideración los resultados preliminares de la evaluación institucional de las disposiciones de supervisión, los compromisos asumidos por el FIDA en el marco de la Declaración de Roma sobre la armonización y, en su debido momento, el resultado de la reforma del sistema de las Naciones Unidas en curso.
- e) En las propuestas individuales figurarán además criterios de evaluación, y la Oficina de Evaluación (OE) independiente del FIDA evaluará todas las experiencias piloto en relación con los criterios establecidos, durante el tercer año de la ejecución del programa.
- f) Al finalizar los tres años, y teniendo presente la evaluación realizada por la OE, la Junta Ejecutiva decidirá si se debe continuar, ampliar, terminar o modificar de algún modo el programa de presencia sobre el terreno.

LOS ESTUDIOS MONOGRÁFICOS – RESUMEN

A. Metodología

1. De acuerdo con la definición usada en estudios y debates anteriores, la expresión “presencia sobre el terreno” abarca “todos los mecanismos permanentes o temporales que permiten al FIDA llevar a cabo su misión en un determinado país, región o subregión con mayor eficacia, mediante el establecimiento de vínculos físicos o virtuales entre la sede y los asociados sobre el terreno (proyectos, gobiernos, donantes, organizaciones no gubernamentales (ONG), instituciones de investigación, organismos de los sectores público y privado, etc.)”¹. Al seleccionar los 15 casos, se procuró cubrir la mayor variedad posible de situaciones, respetando al mismo tiempo el criterio de una representación regional suficiente. Sobre esta base, se seleccionaron 13 países y 2 redes subregionales². En cada caso se pidió a los consultores no sólo que analizaran el mecanismo concreto de presencia indirecta sobre el terreno, sino también que evaluaran la situación de otros asociados en el desarrollo y recabaran la opinión de los gobiernos y los interesados directos acerca de la presencia del FIDA sobre el terreno y su capacidad en los países.

2. La evaluación partió de la hipótesis de trabajo de que los mecanismos de presencia indirecta sobre el terreno analizados podrían propiciar el logro de los cuatro objetivos principales de una mayor presencia y capacidad en los países: mejor ejecución de los proyectos; participación efectiva en el diálogo nacional sobre políticas; creación de asociaciones y gestión de conocimientos. Se evaluó la eficacia de cada mecanismo en relación con cada uno de esos objetivos y se formularon conclusiones sobre su idoneidad para responder a necesidades específicas.

B. Realización del estudio

3. Gracias a una reunión de información celebrada en la Sede los consultores se familiarizaron con los países y mecanismos que se iban a estudiar y con las iniciativas institucionales en curso relacionadas con la presencia sobre el terreno (incluido el Programa de Cambio Estratégico y la Evaluación de las modalidades de supervisión del FIDA). Se celebraron reuniones con el grupo de trabajo, los directores regionales, los GOP y otros miembros del grupo interno de especialistas en la materia. Las misiones sobre el terreno se desarrollaron en mayo y junio de 2003 y cada consultor visitó una media de tres países o redes. Algunos miembros del grupo de trabajo³ se unieron a cuatro de esas misiones y el personal del FIDA participó en determinadas reuniones y visitas sobre el terreno. En cada país, los miembros del grupo trataron de reunirse con el mayor número posible de interesados, incluidos los representantes de los gobiernos y la comunidad de donantes, la sociedad civil, el personal del proyecto y los beneficiarios. Siempre que fue posible se organizó una visita como mínimo a un proyecto del FIDA.

¹ Esta definición difiere de la manera en que la perciben los interesados en los países, cuya reacción inmediata consiste frecuentemente en identificar la presencia sobre el terreno con una oficina o una representación en el país.

² Albania, Egipto, Ghana, la India, Indonesia, Laos, Malí, MERCOSUR (países visitados: Argentina y Uruguay), Marruecos, Mozambique, el Perú, Unidad Regional de Asistencia Técnica (RUTA) (países visitados: Costa Rica, Honduras y Nicaragua), Rwanda, el Senegal y Uganda.

³ Bélgica, Camerún y el Reino Unido.

C. Resumen de las conclusiones

4. **Antecedentes.** A continuación se ofrece una síntesis de las conclusiones generales del equipo de consultores, basada en las visitas sobre el terreno y estructuradas según los objetivos principales de los diversos mecanismos de presencia sobre el terreno (impacto en los proyectos, diálogo sobre políticas, creación de asociaciones e intercambio de conocimientos). El equipo subrayó el hecho de que la presencia del FIDA sobre el terreno comprende no solamente los llamados mecanismos de presencia indirecta sino también una serie de elementos en las diferentes fases del ciclo de proyectos, incluidos los propios proyectos y las misiones realizadas por los GOP, las IC y los consultores. A la vista de la evaluación en curso de los mecanismos de supervisión, y para evitar duplicaciones, el equipo de consultores no examinó detalladamente aspectos tales como las necesidades de supervisión y las funciones respectivas de los GOP y las IC, pese a considerarlas sumamente pertinentes.

5. El estudio se proponía cubrir el mayor número posible de situaciones diferentes, por lo que el alcance de la agregación es limitado. Los 15 casos se refieren a los nueve tipos siguientes de mecanismo de presencia indirecta sobre el terreno:

- a) grupos de especialistas integrados por consultores locales (Marruecos);
- b) director del proyecto en calidad de especialista (el Senegal);
- c) un funcionario encargado de la correspondencia (Ghana);
- d) misiones ampliadas del GOP (Egipto);
- e) mantenimiento de un consultor local (Uganda);
- f) oficina de enlace con los proyectos del FIDA dotada de personal local (Albania, Laos, Malí y Rwanda);
- g) facilitador a tiempo completo o a tiempo parcial (la India, Indonesia y Mozambique);
- h) GOP destacado sobre el terreno (el Perú; también Bolivia, Colombia, el Ecuador y Panamá); y
- i) redes subregionales de apoyo a las políticas y asistencia técnica (MERCOSUR y RUTA).

En lo posible, el equipo de estudio examinó también la base jurídica de los mecanismos de presencia indirecta sobre el terreno y sus costos y beneficios (véase *infra*).

6. **Aumento del impacto del proyecto.** La mayoría de los mecanismos de presencia sobre el terreno estudiados por el equipo apoyan la ejecución de proyectos, al haberse establecido en respuesta a necesidades específicas de los países, determinadas por sus respectivos GOP. Su objetivo principal es apoyar a los GOP para conseguir una ejecución eficiente y efectiva de los proyectos a fin de lograr el máximo impacto. Esta función se considera particularmente pertinente en el período que transcurre entre el diseño del proyecto y su ejecución real. Según las conclusiones del equipo, durante este período vital es preciso recurrir a la competencia especializada y los conocimientos del FIDA para facilitar la comprensión de las normas y procedimientos del Fondo y traducir el diseño del proyecto en planes operativos. Una vez puesto en marcha el proyecto, se precisa el apoyo para la logística, el asesoramiento técnico y la formación general del personal.

7. Se concluyó que las oficinas de enlace de los proyectos facilitan eficazmente la coordinación y las relaciones entre los propios proyectos y entre éstos y los ministerios, las IC y los GOP. Asimismo, proporcionan apoyo logístico a proyectos y a las misiones visitadoras, y se ocupan del seguimiento de las cuestiones administrativas relacionadas con el desembolso de los préstamos, las adquisiciones, etc. Las oficinas de enlace se consideran particularmente útiles cuando las zonas de los proyectos están alejadas de la capital y mal comunicadas; sin embargo, su valor es menor cuando se trata de prestar apoyo sustantivo a la ejecución de proyectos. Para este último fin se consideró que era mucho más eficaz destacar a un GOP y establecer una red de apoyo regional. A diferencia del oficial administrativo de enlace, el GOP destacado no sólo tiene acceso a las más altas instancias nacionales,

donde desempeña una eficaz función de promoción, en particular en el país de residencia (el Perú), sino que también puede dar una rápida respuesta a las preguntas planteadas por los proyectos y ayudar en la formación del personal técnico y administrativo. Sin embargo, no se pudo apreciar el mismo efecto en los países vecinos bajo su responsabilidad, ni en el caso de los países muy cercanos a la sede del FIDA (por ejemplo, en el caso de Egipto), en los que se supuso que se podía sustituir la presencia permanente en el país con viajes más frecuentes del GOP. La actuación de especialistas en los países, como el grupo de consultores locales en Marruecos, puede ser útil para la ejecución del proyecto gracias a sus conocimientos del país y sus capacidades técnicas. Así, se les contrata individualmente según las necesidades específicas. Del mismo modo, los administradores de los proyectos del FIDA pueden contribuir con su experiencia a la puesta en marcha eficaz de nuevos proyectos, gracias a su experiencia en la fase crítica que transcurre entre el diseño del proyecto y el comienzo de la ejecución (por ejemplo, en el Senegal).

8. Se concluyó que las redes regionales y subregionales habían contribuido notablemente a la mejora del impacto del proyecto, bien apoyando directamente la ejecución o mediante actividades de promoción a nivel de las políticas. Por ejemplo, la RUTA apoya las operaciones del FIDA en América Central organizando cursos de capacitación específica, celebrando talleres y prestando asistencia técnica. La unidad de coordinación regional del FIDA para los países del MERCOSUR⁴ ha podido reforzar la ejecución del proyecto prestando apoyo en la esfera de las políticas, por ejemplo, mediante mecanismos participativos como las mesas redondas sobre desarrollo rural en el Uruguay. El impacto positivo de esos dos ejemplos de presencia subregional está condicionado por: a) la gran competencia del personal clave; b) la disponibilidad de tiempo y recursos suficientes para establecer y mantener las redes; y c) la existencia de otras redes y mecanismos de apoyo complementarios en la región, tales como FIDAMERICA, PREVAL y PROMER⁵.

9. **Diálogo sobre políticas.** En esta esfera en particular, el equipo de estudio advirtió diferencias de opinión entre el Fondo y los interesados residentes en los países y consideró que el FIDA tenía que hacer un esfuerzo sustancial por ser reconocido como asociado en pie de igualdad en los foros nacionales de política. Es de sobras conocida la correlación entre los resultados y el impacto de los proyectos del FIDA y su función en la esfera de las políticas, pero faltan los mecanismos para desempeñar eficazmente esta función. En muchos de los países visitados tanto los gobiernos como los donantes apreciaron la experiencia del Fondo en el desarrollo de programas y políticas para combatir la pobreza rural y lamentaron su ausencia en procesos nacionales como el DELP y el UNDAF. Además, el equipo de estudio señaló la necesidad de que la sede proporcionara mayor orientación en el diálogo sobre políticas, medida que podría permitir a los mecanismos existentes desempeñar una función más significativa en esta esfera.

10. Al evaluar si los diversos mecanismos de presencia indirecta sobre el terreno consiguen garantizar que el FIDA desempeñe una función en la esfera de las políticas nacionales, el equipo de estudio concluyó que sólo la red MERCOSUR (Unidad de coordinación regional del FIDA) se había establecido para conseguir concretamente esta finalidad y que lo hacía con gran eficacia, al servir de enlace entre los proyectos y las políticas y plantear el tema de la pobreza rural en los foros pertinentes. En la Argentina y en el Uruguay, por ejemplo, se ha podido incluir el desarrollo rural y la reducción de la pobreza en el programa político. El GOP destacado ha conseguido también algunos resultados

⁴ La Argentina, el Brasil, el Paraguay y el Uruguay, son miembros de pleno derecho del MERCOSUR; Bolivia y Chile son miembros asociados. El estudio monográfico incluyó visitas a la Argentina y el Uruguay (sede).

⁵ FIDAMERICA es la red de conocimientos de los proyectos apoyados por el FIDA en América Latina y el Caribe. PREVAL (Programa para el fortalecimiento de la capacidad regional de seguimiento y evaluación de los proyectos del FIDA para la reducción de la pobreza rural en América Latina y el Caribe, y PROMER (Programa de Apoyo a la Microempresa Rural en América Latina y el Caribe) se ocupan de la capacidad de seguimiento y evaluación.

positivos gracias a su larga presencia en el país y a sus denodados esfuerzos por debatir los problemas y resultados de los proyectos en las instancias decisorias nacionales e internacionales. Aún así, en el Perú se sigue considerando que el FIDA opera en pequeña escala y su visibilidad a nivel político sigue siendo limitada.

11. Por lo general, las oficinas de enlace, en sus diversas formas, no desempeñan una función significativa en la esfera de las políticas, especialmente cuando son financiadas por el gobierno (directamente o a través de un préstamo del FIDA) y cuando su personal es estatal. El oficial de enlace suele informar a un ministerio técnico y carece de la independencia necesaria para intervenir en el diálogo sobre políticas como representante del Fondo. Con algunas excepciones, los oficiales de enlace suelen ocupar un nivel en la jerarquía que no les permite acceder a las instancias políticas superiores. No obstante, pueden canalizar la información al GOP, mantenerle informado de la evolución política del país, organizar las reuniones oportunas, etc., e identificar los puntos de contacto del gobierno para iniciar el diálogo sobre políticas. El oficial de enlace de Albania es un caso excepcional. Trabaja con el FIDA desde hace varios años y ha obtenido cierto reconocimiento en la esfera política nacional.

12. **Creación de asociaciones.** Aún reconociendo que el FIDA cuenta con asociados para el desarrollo en varios niveles, desde los proyectos y proveedores de servicios hasta los organismos de ejecución, las IC y las instituciones del gobierno, en los países visitados los consultores concentraron su análisis en las asociaciones con otros donantes y en la coordinación de los donantes en general. Las conclusiones revelan diversas deficiencias, relacionadas tanto con la falta de una estrategia clara para la creación de asociaciones como con los obstáculos debidos a la insuficiencia de los mecanismos de presencia sobre el terreno. La mayoría de los mecanismos analizados de presencia indirecta sobre el terreno no resultan idóneos para la coordinación efectiva de los donantes ni se establecieron con tal finalidad. Ninguno de los oficiales de enlace tiene la condición de representante oficial del FIDA, aunque otros donantes residentes en los países esperan que ocasionalmente desempeñen esta función.

13. La impresión general obtenida durante las visitas a los países es que la creación de asociaciones es tarea del GOP, ya se trate de un GOP destacado o no. Las actividades en esta esfera se suelen concentrar más en conseguir el apoyo de donantes para una iniciativa específica que en iniciar un proceso sinérgico de coordinación y armonización entre los donantes. Las comunicaciones y el intercambio de información sobre el tema suelen ser ocasionales, lo que explica la imposibilidad de aprovechar todas las oportunidades de crear asociaciones eficaces en las condiciones actuales y con los instrumentos disponibles.

14. **Gestión de los conocimientos.** Se llegó a la conclusión de que la mayoría de los mecanismos de presencia sobre el terreno analizados desempeñaba un papel relativamente importante en el intercambio de información en distintos niveles, pero mucho menor en lo relativo a la gestión de los conocimientos. El intercambio de información suele hacerse mediante los documentos de proyectos, los informes de supervisión y otros documentos habituales relacionados con los proyectos. El equipo no detectó ningún otro sistema estructurado de intercambio de la información y los conocimientos, con la excepción de dos casos en América Latina⁶. El GOP destacado en el Perú ha podido promover el aprovechamiento de la experiencia del FIDA y de las actividades de desarrollo a cargo de terceros —entre otras cosas, gracias a su larga e ininterrumpida presencia en el país— e incluir esas enseñanzas en el diseño y ejecución de nuevos proyectos. En el caso de la RUTA, la continuidad del personal y de los consultores ha permitido el intercambio de conocimientos y enseñanzas en diferentes niveles, y la unidad ha actuado como centro y como agente de conocimientos para los proyectos, la sistematización de las mejores prácticas y su puesta a disposición de todos los proyectos del FIDA en la región.

⁶ Las actividades en curso relacionadas con las redes regionales de conocimientos electrónicos (FIDAMERICA, la Red regional en el África occidental y central [FIDAFRIQUE], y la Red Electrónica de Proyectos en las Zonas Rurales de Asia y el Pacífico [ENRAP], etc.) no fueron objeto de los estudios monográficos.

15. **Mecanismos jurídicos y administrativos.** El equipo de estudio descubrió una diversidad de acuerdos que apoyaban los mecanismos estudiados de presencia indirecta sobre el terreno, desde los convenios de donación y las cláusulas incluidas en convenios específicos de préstamo hasta los memorandos de entendimiento, los contratos de honorarios mínimos garantizados, etc. Los acuerdos se habían concluido con autoridades gubernamentales o intergubernamentales, organismos de las Naciones Unidas o individuos, pero había también casos, como en Marruecos y el Senegal, en que no existían acuerdos contractuales formales. En ninguno de los casos se preveía la concesión del rango diplomático o el reconocimiento de la función de representante oficial del FIDA.

16. Las oficinas de enlace de los proyectos se suelen crear en el marco de convenios específicos de préstamo, como sucedió en Malí y en Rwanda. Los contratos concertados con consultores individuales pueden ser de duración variable: así, el oficial de enlace de Albania trabaja para el FIDA desde hace cuatro años pero con contratos de corta duración, en tanto que en Uganda el FIDA ha contratado los servicios de un consultor con carácter anual, pero solamente durante siete días al mes. Aunque estos contratos se conciertan entre la sede y el consultor respectivo, el mecanismo establecido en la India se basa en un memorando de entendimiento entre el FIDA, el Programa Mundial de Alimentos y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en tanto que la colaboración con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) en Mozambique se basa en un contrato firmado entre el FIDA y el Centro de Inversiones de la FAO. Las redes regionales constituyen un caso especial de presencia sobre el terreno, financiadas mediante donaciones del FIDA para asistencia técnica y administradas como tales.

17. **Costos y beneficios.** Los costos periódicos por país y por año registran considerables variaciones pues oscilan entre USD 2 000 para un facilitador a tiempo parcial y USD 60 000 adicionales para un GOP destacado. Es absolutamente imposible calcular el costo de ciertos mecanismos informales, como el de la actuación del director del proyecto en calidad de especialista en el Senegal. Sin embargo, en otros casos los costos se conocen total o parcialmente pero se cubren con cargo a fuentes exteriores al FIDA, como los presupuestos de los gobiernos y otros organismos.

18. Los consultores consideraron difícil evaluar los beneficios cuantitativos de cada modelo de presencia indirecta sobre el terreno, además de la evaluación cualitativa referida a los objetivos principales (véase *supra*). No obstante, expresaron la opinión de que algunos de los mecanismos existentes se podrían aprovechar mejor sin aumentar los costos financieros, por ejemplo si la Sede mejorara su apoyo a las personas interesadas, dando mayor claridad a su mandato y facilitando información periódica y actualizada sobre las políticas y las estrategias del FIDA.

D. Conclusiones y propuestas del equipo de estudio

19. **Conclusiones.** Los estudios monográficos confirmaron la naturaleza especial de los mecanismos de presencia sobre el terreno del FIDA, la gran variedad de situaciones y necesidades relacionadas con la presencia sobre el terreno y la prioridad asignada a “mejorar la ejecución del proyecto” como objetivo principal de los mecanismos experimentales. El equipo llegó a la conclusión general de que los mecanismos experimentales estudiados lograban ese propósito en diverso grado, en función del mandato establecido, que iba desde el fuerte impacto conseguido por el GOP destacado hasta las funciones de facilitación (de simple oficina de correos, en algunas ocasiones) de las oficinas de enlace. Arreglos claramente informales, como el grupo de especialistas de Marruecos o las aportaciones especializadas del director del proyecto en el Senegal, no se consideraban verdaderos mecanismos de presencia sobre el terreno; sin embargo, el equipo destacó la posibilidad de que se convirtieran en instrumentos eficaces de presencia indirecta a través de su formalización e

institucionalización. En cuanto a las demás necesidades advertidas, como la de un más preponderante papel del FIDA en el diálogo sobre políticas, la creación de asociaciones y el intercambio de conocimientos, el equipo de estudio consideró que los mecanismos existentes eran insuficientes, salvo en algunos casos (tales como las redes regionales, los GOP destacados sobre el terreno o el aumento de las misiones de los GOP), teniendo particularmente en cuenta los cambios que se producen en el entorno político e institucional y en el enfoque de los donantes.

20. **Propuestas formuladas por el equipo de estudio.** Ante todo, el equipo consideró que el FIDA debía plantearse el problema de la presencia sobre el terreno de una manera más estratégica, abandonando el enfoque del pasado aplicado según las circunstancias. **Se debían elaborar instrumentos estratégicos de gestión para aprovechar al máximo las ventajas de los mecanismos existentes** (entre otros las funciones de la sede, los proyectos del FIDA, las IC y los mecanismos experimentales sobre el terreno), que en la actualidad aseguran las relaciones y la presencia del FIDA en los países. Se incluiría aquí una mejor definición de las funciones específicas desempeñadas en relación con la presencia sobre el terreno por los GOP, los coordinadores nacionales, los oficiales de enlace, los facilitadores, los directores de proyecto, etc.; una difusión y un intercambio de los conocimientos más estructurados entre la sede y los países y dentro de los propios, y la institucionalización de los mecanismos experimentales existentes.

21. El equipo se manifestó convencido de la necesidad de que el FIDA **prevea una mayor presencia y capacidad en los países en relación con el diálogo nacional sobre políticas**. Observó que la contribución del FIDA a la formulación de políticas era en estos momentos o bien indirecta, a través de los proyectos, la administración, el personal y los beneficiarios, o bien directa, durante los procesos de formulación y negociación del proyecto, cuando el GOP desempeña una función vital (y pierde regularidad e intensidad en la fase de ejecución). **Aunque sin subestimar la importancia de este tipo de diálogo sobre políticas**, el equipo consideró que no se correspondía con las expectativas de los asociados del FIDA en cuanto a la función que el Fondo podía y debía desempeñar en la esfera de las políticas nacionales. En particular, se consideró que para definir las estrategias nacionales de reducción de la pobreza no bastaba con que el FIDA aportara su vasta experiencia en la materia al proceso de elaboración de los DELP; y que la relación entre esas estrategias nacionales y las actividades del Fondo eran insuficientes. El FIDA no dispone de ningún mecanismo que le permita participar en el diálogo permanente a nivel de los países iniciado en la mayoría de los países prestatarios y que se facilita por el hecho de que la mayoría de donantes ha reforzado su propia presencia en los países. Por consiguiente, el informe de los consultores subraya la necesidad de que el FIDA apoye la elaboración de políticas y estrategias nacionales a fin de cerciorarse de que se tienen en cuenta los intereses de la población rural pobre.

22. El equipo de estudio no sugirió que el FIDA se implicara a fondo en el diálogo sobre políticas de todos los países, sino más bien que identificara las necesidades específicas de cada país en relación no sólo con ese diálogo sino también con la mejora del impacto del proyecto, la gestión del conocimiento y la creación de asociaciones y que **estructurara en consecuencia su presencia sobre el terreno**. Sugirió también que el Fondo basara toda decisión al respecto en una serie estratégica de criterios, que incluyera la visión a largo plazo del FIDA sobre el país, los indicadores nacionales de pobreza, el compromiso político en la reducción de la pobreza y el volumen de la cartera. Teniendo en cuenta la función vital de los GOP, la situación geográfica de cada país debería servir también de criterio para decidir el tipo de mecanismos que se seleccionarían para mejorar la presencia sobre el terreno. Concretamente, en los países relativamente próximos a la sede se debería prever la opción de ampliar las misiones de los GOP —y de potenciarlas reduciendo el número medio de países o proyectos de los que cada GOP es responsable—.

23. Por último, los consultores subrayaron la necesidad de capacitación, sensibilización y difusión de los conocimientos sobre las políticas, estrategias y enfoques del FIDA, y las reglas y procedimientos no solo del Fondo sino también de sus IC. Para fortalecer la capacidad en los países, los directores y el personal de proyectos, los oficiales de enlace y los facilitadores, entre otros, deben

tener la oportunidad, preferiblemente a través de visitas a la sede, de enriquecer sus conocimientos sobre el FIDA y familiarizarse con el personal y la cultura institucional. Si se quiere apoyar eficazmente un planteamiento estratégico e institucional para la intensificar la presencia sobre el terreno, estas actividades de capacitación, comunicación y sensibilización deben planificarse de manera estratégica y llevarse a cabo con regularidad.