
a

FIDA**FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA****Junta Ejecutiva – 87° período de sesiones**

Roma, 19 y 20 de abril de 2006

**INFORME SOBRE LA MARCHA DEL
PROGRAMA PILOTO RELATIVO A LA PRESENCIA DEL FIDA
SOBRE EL TERRENO****A. Origen**

1. El Programa piloto relativo a la presencia del FIDA sobre el terreno surgió a raíz del llamamiento hecho en el ámbito de la Consulta sobre la Sexta Reposición de los Recursos del FIDA para que —además de propiciar el apoyo a la ejecución— se adoptaran medidas a fin de reforzar el impacto de los proyectos, en particular mediante el diálogo sobre políticas, la promoción de la gestión de los conocimientos y la creación de asociaciones. Se consideró que la falta de representación del FIDA en los países prestatarios era un obstáculo cada vez mayor para la aplicación de esas recomendaciones.¹ En ese contexto, la Consulta recomendó al FIDA que analizara más a fondo la cuestión del aumento de su presencia sobre el terreno y su capacidad en los países y que presentara una propuesta sobre el proceso a la Junta Ejecutiva.²

2. En consecuencia, la secretaría emprendió un estudio detallado y presentó a la Junta Ejecutiva en su 77° período de sesiones celebrado en diciembre de 2002, una propuesta para aumentar la presencia del FIDA sobre el terreno mediante el reforzamiento de su capacidad en los países.³ Tras las deliberaciones oportunas, la Junta decidió que se procediera a “realizar un análisis rápido de 15 países que ejecutan actividades pertinentes en las diferentes regiones”⁴. También propuso que se estableciera un grupo de trabajo especial de la Junta Ejecutiva integrado por representantes de las tres listas para que siguiera de cerca el proceso.

¹ Cuando se estableció el FIDA, se decidió deliberadamente confiar la administración de los préstamos y la supervisión de la ejecución de los proyectos o programas a organizaciones internacionales competentes (*Convenio Constitutivo del FIDA*, Artículo 7, sección 2 g)).

² REPL.VI/5/R.2, página 27.

³ EB 2002/77/R.9/Rev.1.

⁴ *Ibid.*

3. En cumplimiento de esa decisión, se formó un equipo de estudio, que examinó 15 casos de “presencia sobre el terreno”. Esas monografías confirmaron la tendencia progresiva a la descentralización de las actividades de los donantes y la expectativa creciente de los gobiernos y otras partes interesadas de que el FIDA participara en el diálogo nacional sobre políticas relativas a la reducción de la pobreza rural. El equipo identificó una clara necesidad, a nivel de los gobiernos y otros asociados en los países, incluida la comunidad de donantes, de una participación del FIDA más estrecha y constante. Los resultados también corroboraron conclusiones anteriores, en el sentido de que si bien los mecanismos existentes de presencia indirecta sobre el terreno permitían al FIDA facilitar la ejecución de los proyectos, en general no eran idóneos para una acción catalizadora respecto de un diálogo sobre políticas y la creación de asociaciones.⁵

4. De acuerdo con las conclusiones del equipo de estudio y la propuesta presentada por el FIDA, la Junta Ejecutiva autorizó al Fondo a que elaborara directrices y criterios para la selección de países e instrumentos para aumentar su presencia en ellos, y a que presentara un programa de aplicación para cada una de las 15 propuestas. En diciembre de 2003, la Junta Ejecutiva aprobó el Programa piloto relativo a la presencia sobre el terreno, que se llevaría a cabo en un período de tres años con un presupuesto USD 3 millones.⁶

B. Objetivos y alcance

5. El Programa piloto tiene por finalidad ayudar al FIDA a hacer realidad su visión y su marco estratégico mediante el fortalecimiento del impacto de sus actividades en la situación socioeconómica de su grupo-objetivo y el fomento de la capacidad local. Para lograrlo, se propone integrar cuatro dimensiones relacionadas entre sí: la ejecución de proyectos, la participación efectiva en el diálogo sobre políticas, la creación de asociaciones y la gestión de los conocimientos. También persigue el objetivo de aumentar la eficacia de las medidas existentes, por ejemplo en materia de supervisión, talleres sobre políticas y apoyo a las organizaciones no gubernamentales (ONG), y hacer de ellas un instrumento más eficaz en favor de la población rural pobre. El diseño del Programa piloto permite diversos tipos de arreglos.

6. Tras la aprobación del Programa piloto por la Junta Ejecutiva en su 80º período de sesiones, en diciembre de 2003, la dirección del FIDA presentó a la Junta Ejecutiva, para su información, ocho sinopsis de iniciativas relacionadas con el programa, que abarcaban los siguientes países o grupos de países: China, la República Popular Democrática de Corea y Mongolia; el Congo y la República Democrática del Congo; Honduras y Nicaragua; la India; el Senegal y Gambia; el Sudán; la República Unida de Tanzania y Malawi, y el Yemen.⁷ Posteriormente, se presentaron sinopsis de iniciativas para Bolivia y Uganda en abril de 2004⁸, para Nigeria y Viet Nam en septiembre de 2004⁹ y para Egipto, Etiopía y Haití en diciembre de 2004.¹⁰

7. En cada una de las cinco divisiones regionales del FIDA hay tres iniciativas piloto de presencia sobre el terreno. En el cuadro siguiente figuran los países abarcados, la ciudad en la que se encuentra la oficina y el número de proyectos y programas comprendidos.

⁵ EB 2003/79/R.3.

⁶ EB 2003/80/R.4.

⁷ EB 2003/80/INF.7.

⁸ EB 2004/81/INF.4.

⁹ EB 2004/82/INF.8.

¹⁰ EB 2004/83/INF.8.

Iniciativas piloto de presencia sobre el terreno, por regiones

	N.º de proyectos ^a		N.º de proyectos ^a
África Occidental y Central		América Latina y el Caribe	
República Democrática del Congo y Congo (Kinshasa)	3	Bolivia (La Paz)	2
Senegal y Gambia (Dakar)	7	Haití (Puerto Príncipe)	2
Nigeria (Abuja)	3	Honduras y Nicaragua (Tegucigalpa)	4
África Oriental y Meridional		Cercano Oriente y África del Norte	
Etiopía (Addis Abeba)	4	Egipto (El Cairo)	3
República Unida de Tanzania (Dar es Salam) y Malawi	5	Sudán (Jartúm)	4
Uganda (Kampala)	5	Yemen (Sana)	5
Asia y el Pacífico			
China, República Popular Democrática de Corea y Mongolia (Beijing)	7	Total: 15 oficinas	64
India (Nueva Delhi)	8		
Viet Nam (Hanoi)	2		

^a Los proyectos se refieren a la cartera actual, es decir, los proyectos aprobados por la Junta Ejecutiva aún no terminados. Los proyectos incluidos en el Programa piloto representan el 28% del total de la cartera activa del FIDA, que comprende 232 proyectos financiados mediante préstamos.

8. Dado que en el Programa piloto se presta atención especial a la eficacia en función de los costos, el costo unitario de cada iniciativa piloto es bajo (alrededor de USD 80 000). Por tanto, las iniciativas son de pequeña escala y por lo general están a cargo de un solo funcionario del cuadro orgánico, quien ocasionalmente cuenta con la ayuda de un solo funcionario del cuadro de servicios generales. La institución anfitriona proporciona la mayor parte del apoyo logístico.

9. Por el contrario, los programas en los países son de grandes dimensiones, con un promedio de cuatro a cinco proyectos, varias donaciones en curso, algunas iniciativas en materia de políticas y uno o dos proyectos en preparación.

10. Casi todas las iniciativas de presencia sobre el terreno conceden una atención prioritaria al apoyo a la ejecución, el diálogo sobre políticas, la creación de asociaciones y la gestión de los conocimientos (véase el anexo). Sin embargo, el hincapié que se hace en cada uno de esos elementos varía mucho de una iniciativa a otra. Por ejemplo, en la relativa al Congo se asigna prioridad a la reconstrucción después del conflicto, poniendo el acento en la reactivación de la cartera y el diálogo sobre políticas. En el caso del Sudán, se da prioridad al fortalecimiento de la capacidad del Gobierno para negociar reformas, mientras que el diálogo sobre políticas es un tema recurrente en las iniciativas para Egipto, Etiopía, Nigeria, la República Unida de Tanzania y el Yemen. Otras esferas de interés prioritario son la creación de asociaciones, la armonización y la coordinación de los donantes. Se atribuye mucha importancia a la gestión de los conocimientos y al establecimiento de vínculos eficaces con las redes existentes, como los centros regionales y las redes de comunicación. En el caso de muchas otras iniciativas, en particular las de Bolivia, China, Haití, Honduras y la India, se considera prioritario el apoyo a la ejecución.

C. Disposiciones para la ejecución y progresos realizados

11. Actualmente el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) hospeda siete iniciativas, relativas a los siguientes países: el Congo, Egipto, Etiopía, Nigeria, el Senegal, Uganda y el Yemen. La iniciativa para el Sudán se ha establecido de hecho en un departamento gubernamental. Otros asociados son la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) en la República Unida de Tanzania; el Programa Mundial de Alimentos (PMA) en China y la India¹¹; el Organismo Alemán para la Cooperación Técnica (GTZ) en Bolivia, y el gobierno u otro tipo de disposiciones, en Haití, Honduras, el Sudán y Viet Nam.

12. El Programa piloto se concibió como un proceso de tres años de duración y, en vista de su carácter experimental, se basó en un conjunto de criterios estratégicos. Está orientado a satisfacer las necesidades existentes y se adapta a las nuevas que surjan.¹² La labor de diseño de todas las iniciativas se concluyó a finales de 2004.

13. Hasta la fecha se han puesto en marcha 14 iniciativas, y la restante (para el Yemen) será efectiva en breve. Seis iniciativas se empezaron a ejecutar a finales de 2004, otras dos en junio de 2005 y las seis restantes en diciembre de 2005. Se pusieron en marcha en primer lugar las iniciativas que se basaban en mecanismos informales ya existentes.

14. Teniendo en cuenta la índole experimental y flexible del Programa piloto, no se establecieron calendarios rígidos para las iniciativas. No obstante, se incorporó una cláusula de “efectividad” en el plan original, en virtud de la cual cada región debía poner en marcha al menos una iniciativa antes del fin de 2004. Se cumplió este objetivo mínimo, pero las iniciativas restantes se escalonaron durante un período más largo. Si el Programa piloto se da por terminado al final de 2007, conforme a lo previsto, el período de ejecución de algunas iniciativas será forzosamente menor.

15. Diversos factores retrasaron la fecha de puesta en marcha originalmente prevista de algunas iniciativas:

- i) Habida cuenta del presupuesto unitario limitado y el alcance de las iniciativas, en todos los casos fue necesario buscar dónde albergarlas. A menudo se tardó más de lo previsto en encontrar una institución anfitriona idónea, concluir las negociaciones, firmar memorandos de entendimiento y proceder a la selección y contratación del personal.
- ii) La relativa falta de experiencia del FIDA no sólo en la negociación de este tipo de arreglos en los países, sino también en la organización de procedimientos internos apropiados para el personal sobre el terreno y la elaboración de memorandos de entendimiento adecuados también fueron causa de cierto retraso.
- iii) Algunas veces, las negociaciones con una institución asociada preferida concluyeron con la percepción de que los costos unitarios aprobados no permitían satisfacer las exigencias de esa institución.

16. En diciembre de 2007, seis de esas iniciativas habrán acumulado más de tres años de experiencia y ocho, dos años y medio como mínimo. Esa experiencia será suficiente para que la Junta Ejecutiva decida, en su período de sesiones de septiembre de 2007, “si se debe continuar, ampliar, terminar o modificar de algún modo el programa de presencia sobre el terreno”.¹³

¹¹ La iniciativa del Programa piloto relativa a China se lleva a cabo en asociación con la oficina del PMA en Beijing.

¹² Documento EB 2003/80/R.4, párrafo 28.

¹³ EB 2003/80/R.4, párrafos 1 y 29.

17. Teniendo en cuenta las consideraciones precedentes, el grupo de trabajo especial de la Junta Ejecutiva sobre la presencia sobre el terreno y el Comité de Evaluación han decidido llevar a cabo la evaluación independiente del Programa piloto de acuerdo con el calendario original.¹⁴

D. Enseñanzas operativas

18. En cuanto a sus resultados operativos, el Programa piloto ha resultado un medio inestimable para fortalecer el apoyo a la ejecución de proyectos y propiciar una participación más activa del FIDA en un diálogo con múltiples partes interesadas. También ha contribuido considerablemente a facilitar las comunicaciones entre la Sede del FIDA y los gobiernos de los Estados Miembros, los proyectos y programas, y las instituciones cooperantes. Los resultados preliminares también han sido alentadores en otras esferas, como la gestión de los conocimientos y la creación de asociaciones, incluida una mejor coordinación de los donantes. Además, algunas iniciativas en el marco del programa piloto han contribuido a que se preste más apoyo al diseño, la evaluación *ex ante* y la supervisión de los proyectos gracias a la creación de una red local de expertos e instituciones y la subcontratación de los servicios necesarios con proveedores externos a un costo razonable.

19. Dadas las grandes dimensiones de los programas en curso (véase el párrafo 9), del personal sobre el terreno debe dedicar mucho tiempo a su labor, particularmente en los países donde son muy necesarias la coordinación y la armonización con los donantes. Ello obliga al personal a establecer un orden de prioridades en sus actividades, por ejemplo limitando su participación en reuniones y talleres. A medida que se adquiera más experiencia, el FIDA podrá identificar las actividades que tienen mayor valor agregado y utilizar esta información para definir el alcance del Programa piloto. Además, es preciso brindar más orientación acerca de cómo vincular al personal sobre el terreno con varios otros procesos, como las disposiciones para la supervisión o la supervisión directa de los proyectos. También habrá que esforzarse más en establecer una relación de trabajo más estrecha con los organismos hospedantes, a fin de que se dé la debida prioridad a la prestación de los servicios necesarios a las unidades del FIDA sobre el terreno. Asimismo, aunque se está concediendo gran prioridad a la innovación y la diversidad en las disposiciones relativas a la presencia sobre el terreno, será necesario uniformar en mayor medida la situación y las condiciones de servicio, y otras cuestiones similares.

¹⁴ La Oficina de Evaluación (OE) iniciará la evaluación del Programa piloto relativo a la presencia sobre el terreno en el cuarto trimestre de 2006. Ya han comenzado las consultas entre la OE y el Departamento de Administración de Programas.

ANEXO

**INFORMACIÓN RESUMIDA SOBRE LA MARCHA DE LA EJECUCIÓN DEL
PROGRAMA PILOTO RELATIVO A LA PRESENCIA DEL FIDA SOBRE EL TERRENO**
(al 15 de febrero de 2006)

Países abarcados	Sede de la oficina	Institución asociada ^a	Prioridades	Situación actual
África Occidental y Central				
República Democrática del Congo y Congo	Kinshasa	PNUD	Reconstrucción después del conflicto, reactivación de la cartera, diálogo sobre políticas, representación y seguimiento de la deuda.	Se ha firmado el memorando de entendimiento, y el personal desempeña sus funciones desde enero de 2006.
Nigeria	Abuja	PNUD	Diálogo sobre políticas y mejora de los resultados de las políticas (Estrategia nacional de potenciación y desarrollo económicos); políticas de investigación y desarrollo a nivel regional (Instituto Internacional de Agricultura Tropical); gestión de los conocimientos y apoyo a la ejecución para la supervisión y el seguimiento.	Se ha firmado el memorando de entendimiento y el personal desempeña sus funciones desde enero de 2006.
Senegal, y Gambia	Dakar	PNUD	Creación de asociaciones, representación, apoyo a la ejecución: supervisión directa (Gambia). Influencia en las políticas: descentralización, financiación rural y microempresas. Centro de políticas y FIDAFRIQUE, gestión de los conocimientos y organizaciones de agricultores (sociedad civil).	Se ha firmado el memorando de entendimiento y el personal desempeña sus funciones desde diciembre de 2005.
África Oriental y Meridional				
Etiopía	Addis Abeba	PNUD	Mejorar la coordinación para lograr un enfoque común de las estrategias de reducción de la pobreza; intercambio de conocimientos; apoyo a la ejecución; creación de asociaciones. Temas centrales: financiación rural, comercialización y riego en pequeña escala.	Se ha firmado el memorando de entendimiento y el personal desempeña sus funciones desde septiembre de 2005
República Unida de Tanzania y Malawi	Dar es Salaam	FAO	Estrategias de reducción de la pobreza rural, promoción de vínculos entre el programa del FIDA y los programas nacionales.	Se ha firmado el memorando de entendimiento y el personal desempeña sus funciones desde febrero de 2004
Uganda	Kampala	Ministerio de Administración Local / PNUD	Creación de asociaciones; diálogo sobre políticas en favor de los pobres; alineación del programa del FIDA con los programas nacionales, incluidos los enfoques sectoriales.	Se ha firmado el memorando de entendimiento y el personal desempeñaba sus funciones antes de la puesta en marcha del Programa piloto.
Asia y el Pacífico				
China, la República Democrática de Corea y Mongolia	Beijing	PMA	Apoyo a la ejecución, creación de asociaciones, influencia en las políticas y gestión de los conocimientos.	En breve se firmará un nuevo memorando de entendimiento con el PMA.
India	Nueva Delhi	PMA	Apoyo a la ejecución, gestión de los conocimientos, creación de asociaciones, influencia en las políticas.	Se ha firmado el memorando de entendimiento y el personal desempeñaba sus funciones antes de la puesta en marcha del Programa piloto.
Viet Nam	Hanoi	Acuerdo de consultoría	Influencia en las políticas, aprendizaje y creación de asociaciones.	El personal desempeña sus funciones desde abril de 2005.

ANEXO

Países abarcados	Sede de la oficina	Institución asociada ^a	Prioridades	Situación actual
América Latina y el Caribe				
Bolivia	La Paz	GTZ	Apoyo a la ejecución, supervisión, creación de asociaciones y gestión de los conocimientos	El personal desempeña sus funciones desde octubre de 2004.
Haití	Puerto Príncipe	Fondo de Asistencia Económica y Social (FAES)	Apoyo a la ejecución y la supervisión, diálogo sobre políticas, creación de asociaciones y gestión de los conocimientos.	El personal desempeña sus funciones desde enero de 2005.
Honduras y Nicaragua	Tegucigalpa	BCIE	Fundamentalmente apoyo a la ejecución – supervisión Documento de estrategia de lucha contra la pobreza	El personal desempeña sus funciones desde febrero de 2004.
Cercano Oriente, África del Norte y Europa central				
Egipto	El Cairo	PNUD	Diálogo sobre políticas: orientación de las instituciones y las políticas en favor de la población pobre; apoyo a la ejecución; creación de asociaciones; armonización, y gestión de los conocimientos.	Se ha firmado el memorando de entendimiento y el personal desempeña sus funciones desde diciembre de 2005.
Sudán	Jartúm	Gobierno (el PNUD administra los sueldos y las adquisiciones)	Fortalecimiento de la capacidad: negociación de reformas con múltiples partes interesadas; gestión de los conocimientos; coordinación de los donantes: participación en una unidad central de coordinación para todos los proyectos del FIDA.	Se ha firmado el memorando de entendimiento y el personal desempeña sus funciones desde diciembre de 2005.
Yemen	Sana	PNUD	Diálogo sobre políticas en favor de los pobres, y gestión de los conocimientos.	Consultas en curso. El personal empezará a desempeñar sus funciones próximamente.

^a BCIE: Banco Centroamericano de Integración Económica
FAO: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
GTZ: Organismo Alemán para la Cooperación Técnica
PMA: Programa Mundial de Alimentos