

Signatura:	<u>EC 2007/48/W.P.2</u>
Tema del programa:	<u>3</u>
Fecha:	<u>14 agosto 2007</u>
Distribución:	<u>Pública</u>
Original:	<u>Inglés</u>

**S**



Dar a los pobres de las zonas rurales  
la oportunidad de salir de la pobreza

## **Evaluación a nivel institucional del programa piloto relativo a la presencia sobre el terreno**

### **Resumen operativo y acuerdo en el punto de culminación**

Comité de Evaluación —48º período de sesiones  
Roma, 7 de septiembre de 2007

---

Para **examen**

## **Nota para los Miembros del Comité de Evaluación**

Este documento se presenta al Comité de Evaluación para su examen.

A fin de aprovechar al máximo el tiempo disponible en los períodos de sesiones del Comité de Evaluación, se invita a los miembros que deseen formular preguntas técnicas acerca del presente documento a dirigirse al funcionario del FIDA que se indica a continuación antes del período de sesiones:

### **Luciano Lavizzari**

Director, Oficina de Evaluación

Tel.: (+39) 06 5459 2274

Correo electrónico: [l.lavizzari@ifad.org](mailto:l.lavizzari@ifad.org)

Las peticiones de información relativas al envío de la documentación del presente período de sesiones deben dirigirse a:

### **Deirdre McGrenra**

Oficial encargada de los Órganos Rectores

Tel.: (+39) 06 5459 2374

Correo electrónico: [d.mcgrenra@ifad.org](mailto:d.mcgrenra@ifad.org)

# Índice

<b>Abreviaturas y siglas</b>	<b>ii</b>
<b>Recomendación de aprobación</b>	<b>iii</b>
<b>Parte A – Resumen operativo</b>	<b>1</b>
<b>I. Introducción</b>	<b>1</b>
A. Antecedentes	1
B. Objetivos de la evaluación	1
C. Metodología de la evaluación	1
D. El proceso de evaluación	2
<b>II. Evaluación de la experiencia del FIDA en materia de presencia sobre el terreno</b>	<b>3</b>
A. Diseño y gestión del programa piloto	3
B. Aspectos organizativos	4
C. Asuntos financieros	5
D. Desempeño y resultados	6
<b>III. El estudio de referencia</b>	<b>8</b>
<b>IV. Conclusiones</b>	<b>8</b>
<b>V. Recomendaciones</b>	<b>10</b>
<b>Parte B – Acuerdo en el punto de culminación</b>	<b>12</b>
<b>I. Introducción</b>	<b>12</b>
<b>II. Principales conclusiones de la evaluación</b>	<b>12</b>
<b>III. Recomendaciones acordadas por la dirección del FIDA</b>	<b>14</b>
<b>Anexos</b>	
I. Observaciones formuladas por el Dr. Nafis Sadik y el Profesor Robert Picciotto, asesores superiores de la evaluación	20
II. Cuadro 1. Descripción general del programa piloto	24
Cuadro 2. Análisis del programa piloto realizado por el FIDA (parte 1)	25
Cuadro 3. Presupuesto original del programa piloto	27
Cuadro 4. Gastos y fondos comprometidos en el marco del programa piloto	28
Cuadro 5. Costos identificados en relación con la presencia indirecta sobre el terreno y la asignación de GPP fuera de la Sede	29
III. Cuadro 1. Estimación de los costos anuales correspondientes a los GPP en la sede y los GPP destacados sobre el terreno	30
Cuadro 2. Estimación de los costos sufragados una sola vez cuando se destacan GPP fuera de la Sede (P5/5)	31
Cuadro 3. Estimación de los costos anuales correspondientes a los GPP en la sede y los GPP destacados sobre el terreno, en función de diferentes niveles de costos de vida	32

## Abreviaturas y siglas

CCA	consorcio central de aprendizaje
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
GPP	gerente del programa en el país
SPD	Sistema de Préstamos y Donaciones
OA	Oficina de Auditoría y Supervisión
OE	Oficina de Evaluación
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PMD	Departamento de Administración de Programas
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SGCP	Sistema de Gestión de la Cartera de Proyectos

## **Recomendación de aprobación**

Se invita a la Junta Ejecutiva a que apruebe el acuerdo en el punto de culminación que figura en la parte B del presente documento como línea de acción propuesta para aplicar las recomendaciones de la evaluación.



## Parte A — Resumen operativo

### I. Introducción

#### A. Antecedentes

1. En el 80º período de sesiones celebrado en diciembre de 2003, la Junta Ejecutiva del FIDA aprobó el programa piloto relativo a la presencia sobre el terreno de una duración de tres años. El principal objetivo del programa era aumentar la eficacia de las operaciones del FIDA centrándose en cuatro dimensiones relacionadas entre sí, a saber: el apoyo a la ejecución, el diálogo sobre políticas, la creación de asociaciones y la gestión de conocimientos. Al aprobar el programa piloto, la Junta solicitó a la Oficina de Evaluación (OE) que evaluara el programa durante el tercer año de ejecución y le presentara los resultados obtenidos.

#### B. Objetivos de la evaluación

2. Los objetivos de la evaluación eran: i) estimar los resultados del programa piloto y su impacto en el logro de los objetivos generales del FIDA, y ii) formular un conjunto de constataciones y recomendaciones que sirvieran de orientación a la dirección del FIDA y la Junta para adoptar una decisión sobre el futuro del programa piloto y sentaran las bases de la posible formulación de una política del FIDA de presencia en los países.

#### C. Metodología de la evaluación

3. Para realizar la evaluación: i) se estableció un grupo de países en los que el FIDA no tenía ninguna forma de presencia sobre el terreno para utilizarlo como base de comparación a fin de apreciar mejor los resultados en los países que contaban con presencia y los que no; ii) se puso especial interés en evaluar los resultados logrados antes y después de establecerse la presencia sobre el terreno, basándose principalmente en las opiniones de los interesados; iii) se instauró una corriente sistemática de retroinformación sobre los beneficios de una presencia sobre el terreno dentro del FIDA y a nivel de los países, y iv) se realizó un estudio de referencia exhaustivo para determinar las buenas prácticas de presencia en los países y aprender de la experiencia de otras organizaciones de desarrollo.
4. Aunque el centro de atención era el programa piloto (incluidos los países satélites<sup>1</sup>), durante la evaluación se examinó también la experiencia obtenida por medio de: i) dos gerentes de programas en los países (GPP) destacados en Panamá y el Perú, y ii) las disposiciones de presencia indirecta sobre el terreno a través de intermediarios<sup>2</sup>. De este modo se facilitó la evaluación de las distintas disposiciones de presencia sobre el terreno, que es a lo que aspiraba el FIDA. En el cuadro 1 figuran los 35 países comprendidos en la evaluación.
5. La evaluación pudo valerse de tres importantes conjuntos de documentos sobre el programa piloto elaborados por la dirección del FIDA, a saber: i) una autoevaluación del programa piloto realizada por el Departamento de Administración de Programas (PMD) que se ultimó en agosto de 2006; ii) una auditoría interna de la Oficina de Auditoría y Supervisión (OA), realizada en mayo de 2007 y centrada en los gastos generados por el programa piloto, y iii) cuatro informes sobre la marcha del programa, elaborados por la dirección desde 2004 y que se habían sometido a la Junta Ejecutiva para su consideración.

<sup>1</sup> Países satélites son aquellos países limítrofes incluidos en el radio de acción del oficial de enlace, aparte del país de residencia de éste, que es uno de los 15 seleccionados para el programa piloto.

<sup>2</sup> Lo mismo que en el caso de los dos GPP destacados, la presencia sobre el terreno mediante intermediarios se produce en países que no están incluidos en el programa piloto. Para esa presencia a través de intermediarios, el FIDA normalmente contrata a un consultor local para que realice diversas actividades de apoyo al programa del FIDA en el país, como asistir a reuniones de coordinación de donantes.

Cuadro 1

**Los 35 países incluidos en la evaluación del programa piloto relativo a la presencia sobre el terreno**

<i>División de África Occidental y Central</i>	<i>División de África Oriental y Meridional</i>	<i>División de Asia y el Pacífico</i>	<i>División de América Latina y el Caribe</i>	<i>División del Cercano Oriente y África del Norte</i>
<b>15 países incluidos en el programa (<i>cursiva y subrayado</i> = países no visitados por la evaluación)</b>				
República Democrática del Congo	Etiopía	China	Bolivia	Egipto
<u>Nigeria</u>	República Unida de Tanzania	India	Haití	Sudán
Senegal	Uganda	Viet Nam	Nicaragua	<u>Yemen</u>
<b>3 países satélites</b>				
República del Congo (cubierto desde la República Democrática del Congo)		<u>Mongolia (cubierto desde China)</u>		
Gambia (cubierto desde el Senegal)				
6 países con presencia indirecta				
	<u>Madagascar</u>	<u>Bangladesh</u>		Siria
	Mozambique	Pakistán		
		<u>Sri Lanka</u>		
<b>2 países con gerentes de programas en los países destacados sobre el terreno</b>				
			Perú	
			Panamá	
9 países para fines de comparación				
Benin	<u>Kenya</u>	Filipinas	<u>México</u>	<u>Jordania</u>
<u>Mauritania</u>	Zambia		Guatemala	Túnez

**D. El proceso de evaluación**

6. La evaluación se estructuró en las cinco fases consecutivas siguientes: i) fase de iniciación, que comportó la elaboración de un informe de iniciación en el que se describían los objetivos de la evaluación, las cuestiones clave, la metodología, el calendario, los requisitos del equipo de evaluación, los instrumentos de recopilación de datos y otros aspectos conexos; ii) un examen teórico, durante el cual se analizaron una gran variedad de documentos y se celebraron entrevistas con GPP, directores de las divisiones regionales, representantes de la dirección y otros interesados. Esa labor desembocó en la elaboración de una nota teórica para cada uno de los 35 países; iii) 25 visitas a otros tantos países, en las cinco regiones del FIDA, para recabar más información y mantener debates con una amplia gama de asociados, tales como representantes de los gobiernos, organizaciones donantes, personal de los proyectos y representantes sobre el terreno y otras partes interesadas; iv) la fase de redacción del informe, y v) la organización de un taller de interesados en Roma, los días 11 y 12 de junio, para debatir los resultados principales de la evaluación y sentar las bases para preparar el acuerdo en el punto de culminación de la evaluación. En el taller participó un público numeroso, formado, entre otros, por personal del FIDA sobre el terreno, miembros de la dirección y personal pertinente del FIDA, directores de proyectos financiados por el Fondo, funcionarios gubernamentales y representantes de otras organizaciones internacionales de desarrollo.
7. Con arreglo a las prácticas habituales de la OE, se creó un consorcio central de aprendizaje (CCA) para la evaluación del programa piloto. La principal responsabilidad del CCA consistía en formular observaciones sobre las entregas más



importantes de la evaluación, como el documento conceptual, el informe de iniciación, dos informes sobre la marcha de los trabajos y el proyecto de informe final. Entre los miembros del CCA figuraban el Presidente Adjunto encargado del PMD, el Director de la OE y representantes de todas las divisiones regionales que integran el PMD, la oficina central del PMD, la OA, la Oficina del Consejero Jurídico General, la División de Recursos Humanos, la División de Servicios Administrativos y la OE. A lo largo del proceso de evaluación, el CCA se reunió en cuatro ocasiones y sus miembros participaron asimismo en el taller de interesados celebrado en junio de 2007. A sus reuniones también asistieron otros funcionarios interesados del FIDA que no formaban parte del CCA.

8. El Grupo de trabajo especial de la Junta Ejecutiva relativo a la presencia sobre el terreno<sup>3</sup> demostró un vivo interés en la evaluación del programa piloto, y se reunió para debatir los proyectos de documento conceptual y de informe final durante el taller de interesados mencionado anteriormente. También hubo otras ocasiones de intercambiar información con el Grupo de trabajo especial acerca de la evaluación del programa piloto, tanto con sus miembros, de forma bilateral, como durante otras reuniones ordinarias del Grupo a las que la OE estuvo invitada.
9. Nada más empezar la evaluación, la OE contó con la ayuda de dos asesores superiores, el Dr. Nafis Sadik<sup>4</sup> (Pakistán) y el profesor Robert Picciotto<sup>5</sup> (Italia). Ambos ofrecieron orientaciones acerca del diseño de la evaluación, revisaron todas las entregas más importantes y celebraron reuniones con la OE y la dirección del FIDA en varias ocasiones a lo largo de la evaluación. En el anexo I figura el informe redactado por ambos especialistas acerca de la calidad, el proceso y los resultados de la evaluación.

## **II. Evaluación de la experiencia del FIDA en materia de presencia sobre el terreno**

### **A. Diseño y gestión del programa piloto**

10. La evaluación permitió constatar que la focalización del programa piloto en las cuatro dimensiones interrelacionadas (apoyo a la ejecución, diálogo sobre políticas, creación de asociaciones y gestión de conocimientos) era la adecuada para promover el logro de los objetivos de los programas del FIDA en los países. Sin embargo, el programa tenía un déficit crítico de financiación y los recursos humanos destinados a él eran insuficientes. La Consulta sobre la Sexta Reposición de los Recursos del FIDA y la Junta Ejecutiva intervinieron en buena medida en el diseño del programa, entre otras cosas estableciendo los objetivos y la asignación de recursos. Por ejemplo, un grupo de Estados Miembros del FIDA, preparó y distribuyó en 2002 un documento "oficioso"<sup>6</sup> en el que se trazaban los objetivos y el diseño del programa, y en diciembre de ese mismo año se estableció el Grupo de trabajo especial de la Junta Ejecutiva para que supervisara el desarrollo y la ejecución conexos. Esta intervención permitió delinear un marco claro, que la dirección siguió al preparar la propuesta definitiva sobre el programa piloto.
11. Algunos factores que limitaron los resultados alcanzados por la iniciativa piloto fueron la falta de experimentación con modelos alternativos de presencia sobre el terreno (como los basados en destacar a GPP sobre el terreno y crear oficinas subregionales), que se habían previsto en el diseño del programa; la ausencia de una plataforma para el intercambio sistemático de conocimientos entre los oficiales

<sup>3</sup> El Grupo de trabajo fue creado por la Junta en diciembre de 2002 y sigue siendo operativo. Actualmente está compuesto por los siguientes miembros: Bélgica (presidencia), Francia, Guatemala, India, Indonesia, Malí, Suiza, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y la República Bolivariana de Venezuela.

<sup>4</sup> Ex Director Ejecutivo del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA).

<sup>5</sup> Ex Director General del Grupo de Evaluación Independiente del Banco Mundial (conocido anteriormente como Departamento de Evaluación de Operaciones).

<sup>6</sup> Documento no oficial sobre la capacidad del FIDA en el país (Presencia en el país) preparado por Bélgica, Dinamarca, Islandia, Suiza y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y distribuido durante el cuarto período de la Consulta sobre la Sexta Reposición de los Recursos del FIDA, octubre de 2002.

del programa piloto y los GPP; la insuficiente información disponible sobre los indicadores de resultados, y la necesidad de realizar más análisis en lo relativo al cálculo de los costos generados por el programa. Además, el FIDA no destinó recursos humanos ni financieros explícitamente a la gestión del programa, de modo que éste tuvo que ejecutarse con las capacidades de gestión y de personal disponibles. Muchas de las iniciativas individuales en los países sufrieron retrasos en su puesta en marcha<sup>7</sup>, por lo que, cuando se llevó a cabo la evaluación, el período real de ejecución de varias iniciativas piloto era reducido. En suma, debido a los motivos recién mencionados, puede afirmarse que el programa piloto no ha logrado ofrecer a la dirección y a la Junta Ejecutiva del FIDA una indicación concluyente de la forma de presencia sobre el terreno más eficaz en función de los costos, indicación que habría resultado necesaria para formular en la fase actual una política de presencia sobre el terreno específica del FIDA.

## **B. Aspectos organizativos**

12. Los oficiales de enlace utilizan los servicios administrativos de las organizaciones anfitrionas. Es inevitable que esto se traduzca en una pérdida parcial de identidad y visibilidad del FIDA. La mayoría de los oficiales sobre el terreno son contratados y albergados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el resto, por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA). Representan una excepción cuatro oficiales de enlace contratados directamente por el FIDA en calidad de consultores. Ninguna iniciativa piloto está albergada en las oficinas de instituciones financieras internacionales<sup>8</sup>, perdiéndose así la oportunidad de intensificar la relación con unas organizaciones que están especialmente bien situadas para ayudar a ampliar la escala de las actividades financiadas por el FIDA. Además, del total de 15 países abarcados por el programa piloto, sólo dos (la República Unida de Tanzania y Viet Nam) forman parte de la reciente iniciativa de las Naciones Unidas "Unidos en la acción". Sin embargo, hay que reconocer que el programa relativo a la presencia sobre el terreno del FIDA se aprobó antes de que se seleccionaran los ocho países piloto de la mencionada iniciativa experimental de las Naciones Unidas.
13. El GPP destacado en el Perú<sup>9</sup> trabaja en una oficina arrendada de forma privada, mientras que el de Panamá está albergado en las oficinas del PNUD. La mayoría de los oficiales de enlace intermediarios trabajan en oficinas privadas (o en su propio domicilio). Todos han sido contratados directamente por el FIDA como consultores.
14. La eficacia del programa piloto y de los oficiales de enlace intermediarios se ha visto reducida por la escasa delegación de funciones. Tampoco se ha ofrecido una preparación sistemática. Los oficiales de enlace no están autorizados para representar oficialmente al FIDA o adoptar decisiones sobre asuntos operativos o financieros. Los asociados en los países lo saben y tienden a ponerse en contacto directamente con la Sede. Esta situación contrasta con el esquema ordenado que siguen las relaciones con los dos países en los que el FIDA ha destacado a GPP. Éstos tienen el mismo rango que sus colegas de Roma, y los países asociados son conscientes de ello.

<sup>7</sup> Los retrasos se debieron, entre otras razones, al largo tiempo dedicado a la contratación del personal y a dificultades en ultimar las disposiciones de acogida. Diez de las 15 iniciativas se pusieron en marcha a finales de 2005 o en 2006.

<sup>8</sup> Una explicación podría ser que se constató que los gastos de arrendamiento de espacio en estas instituciones generalmente son superiores a los que comporta el arrendamiento en las actuales organizaciones anfitrionas del programa.

<sup>9</sup> También tiene a su cargo las operaciones del FIDA en Bolivia y Colombia.

15. Por medio del programa piloto, el FIDA ha atraído a unos oficiales de enlace sumamente calificados, aunque sea comprensible que no tengan la misma competencia en las cuatro dimensiones del programa. Los oficiales intermediarios se han concentrado en una o dos de las esferas principales de trabajo (como el diálogo sobre políticas y la coordinación de donantes). Por otra parte, los GPP destacados y con funciones delegadas han sido capaces de movilizar a expertos nacionales para abarcar las cuatro dimensiones. En general, al lanzarse el programa piloto no se ofreció de forma sistemática ninguna capacitación u orientación inicial, que tampoco se ofrecieron a los oficiales de enlace intermediarios. La formación en el puesto de trabajo se ha ofrecido en casos específicos. Tampoco se adoptó ninguna disposición especial para la capacitación de los GPP destacados. Recientemente se ha dado a los oficiales de enlace acceso a la intranet del FIDA y se les han abierto cuentas de correo electrónico del FIDA, pero todavía carecen de acceso a otros sistemas fundamentales de información como el Sistema de Gestión de la Cartera de Proyectos (SGCP) y el Sistema de Préstamos y Donaciones (SPD).

### **C. Asuntos financieros**

16. Resulta difícil hacerse una idea exacta de los costos de la iniciativa piloto y de los demás modelos de presencia sobre el terreno del FIDA. Los directores y el personal no utilizaron los sistemas disponibles de contabilidad de una forma que hubiera permitido el seguimiento adecuado de los costos del programa. Parece que varias iniciativas piloto en los países han gastado más de las sumas anticipadas, debido en gran medida al aumento de los gastos de personal. Según una reciente auditoría interna, los costos reales del programa serán de cerca de USD 4 millones (sobre la base de un período de ejecución completo de tres años para todos los países participantes), en lugar de los USD 3 millones aprobados por la Junta para los 15 países piloto.<sup>10</sup> La evaluación pone de relieve que las iniciativas piloto individuales —con un promedio de USD 67 000 anuales (y un máximo de USD 80 000 anuales por país)— no disponen en absoluto de fondos suficientes para llevar a término la gran variedad de tareas que entrañan las cuatro dimensiones del programa. En el anexo II figura información más detallada sobre el presupuesto del programa piloto.
17. Un análisis de costos realizado en el marco de la evaluación (véase el anexo III) acerca de la asignación de GPP sobre el terreno constató que es probable que esa medida genere costos sustanciales. Destacar a un funcionario de nivel P4 puede suponer un ahorro próximo a USD 12 000 o unos gastos adicionales para el Fondo de cerca de USD 34 000 anuales, dependiendo del lugar de destino y las prestaciones de ajuste correspondientes. En el caso de un funcionario de nivel P5, el ahorro podría ser de unos USD 17 000 o los gastos adicionales ascender a unos USD 35 000. Al hacer estas estimaciones no se han tenido en cuenta las prestaciones de cobertura de riesgos (que en algunos casos son un derecho), los gastos relacionados con los subsidios de alquiler o los costos extraordinarios, superiores a USD 50 000 por funcionario, que suponen los viajes oficiales, los viajes de las familias y las mudanzas que genera la asignación de funcionarios fuera de la Sede. También hay que calcular los gastos de inversión en infraestructura necesarios para que el personal destacado sea operativo. Por otro lado, se pueden realizar economías contratando a personal administrativo y de secretaría local para que preste apoyo a los GPP destacados. En resumen, al parecer sólo podría lograrse que el presupuesto tenga un saldo equilibrado (y en algunos casos conseguir

<sup>10</sup> En su propuesta inicial a la Junta, en septiembre de 2003, la dirección calculó que los costos de la iniciativa piloto de tres años ascenderían a USD 3,6 millones. Sin embargo, sobre la base de debates con la Junta, el presupuesto presentado por la dirección se redujo a USD 3 millones cuando la propuesta definitiva del programa piloto se presentó, en diciembre de 2003, a la aprobación de la Junta.

economías) si gran parte de la labor operativa que supondría la ampliación prevista del programa de trabajo<sup>11</sup> se transfiriera a las oficinas sobre el terreno en países donde las escalas de salarios profesionales son inferiores a las de la Sede.

Cuadro 2

**Evaluación de los países con presencia sobre el terreno y sin ella**  
(1= puntuación más baja, 6 = puntuación más alta)

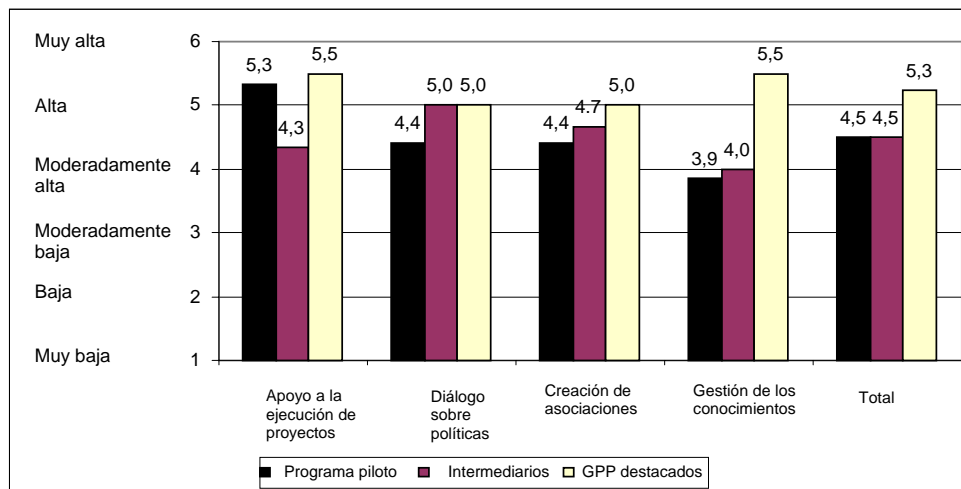
<i>Dimensiones fundamentales</i>	<i>Con presenciasobre el terreno</i>	<i>Países utilizados como base de comparación</i>
Apoyo a la ejecución	5,2	4,6
Diálogo sobre políticas	4,5	3,4
Creación de asociaciones	4,5	4,4
Gestión de conocimientos	4,1	3,6
<b>Total</b>	<b>4,6</b>	<b>4,0</b>

## D. Desempeño y resultados

18. En conjunto, los resultados obtenidos con el programa piloto, la presencia sobre el terreno mediante intermediarios y los dos GPP destacados son mejores en las cuatro dimensiones interrelacionadas que los obtenidos por el grupo de países que sirven como base de comparación y no cuentan con ninguna forma de presencia del FIDA sobre el terreno (véase el cuadro 2). Los resultados son todavía mejores en los países en los que la presencia sobre el terreno se había establecido hace dos años o más. Sin embargo, hay que interpretar estos resultados con precaución, ya que el programa piloto se centra en países en los que las actitudes y capacidades de los prestatarios eran relativamente favorables.
19. Aunque se encontraron algunos ejemplos de innovación en el grupo de países utilizado como base de comparación, los resultados en los países con presencia sobre el terreno fueron mejores en las esferas de la reproducción y ampliación de la escala de las innovaciones. A este respecto, el GPP destacado en el Perú sobresale por su labor de promoción de las innovaciones, según confirman otras evaluaciones de la OE. Estas innovaciones no se hubieran producido sin la especial habilidad de la persona que desempeña esa función, pero la delegación de funciones en el personal destacado sobre el terreno fue una condición necesaria del éxito.
20. En lo que se refiere a la situación anterior y posterior al programa, la eficacia general de los países con presencia sobre el terreno se califica entre moderadamente alta y alta en todas las dimensiones en las que se espera que dicha presencia sirva de ayuda, con la excepción de la gestión de los conocimientos. Los tres modelos de presencia sobre el terreno parecen dar resultados generales de moderadamente altos a altos en cuanto a la mejora de las actividades del FIDA en las cuatro dimensiones interrelacionadas.

<sup>11</sup> Véase la sección "Programa de trabajo 2007-2009" (párrafos 57 a 59) del documento "Contribución del FIDA a la consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio: Informe de la Consulta sobre la Séptima Reposición de los Recursos del FIDA (2007-2009)", donde se exponen los antecedentes y la magnitud de las ampliaciones anuales del programa de trabajo del Fondo. El objetivo es lograr un programa de trabajo de USD 2 000 millones para el período de la Séptima Reposición.

**Gráfico 1. Calificaciones de las cuatro dimensiones interrelacionadas según los distintos tipos de presencia sobre el terreno**



21. Dentro de los países incluidos en el programa piloto, los mejores resultados se registran, según la información disponible, en las actividades de apoyo a la ejecución. En general, los resultados en la dimensión de la gestión de conocimientos no han sido tan buenos, pero ello puede deberse a la falta (hasta hace poco) de una estrategia global del FIDA en la materia. Por lo que respecta al diálogo sobre políticas y la coordinación de donantes, es revelador que los resultados en Mozambique, Nicaragua, República Unida de Tanzania y Uganda, en los que se hace hincapié en programas de enfoque sectorial para la agricultura o el desarrollo rural, sean superiores a los promedios de los países incluidos en el programa. Lo mismo cabe decir de la creación de asociaciones.
22. Aunque destacar a GPP resulte el modelo de mayor éxito de presencia del FIDA sobre el terreno, hay que subrayar que los resultados se basan en una muestra compuesta por los dos únicos países en los que el FIDA tiene actualmente a un GPP destacado. La mayor diferencia entre los resultados de los GPP destacados, por un lado, y el programa piloto y los oficiales de enlace intermediarios, por el otro, se manifiesta en la esfera de la gestión de conocimientos.
23. El grupo de países satélite abarcado por el programa piloto registró en términos generales unos resultados parejos en la esfera del apoyo a la ejecución, pero su eficacia general fue menor en el diálogo sobre políticas, la creación de asociaciones y la gestión de conocimientos. Ello se debe en gran medida a que el programa piloto, y por consiguiente los países satélites, atribuyeron mayor prioridad al apoyo a la ejecución que a las tres dimensiones restantes. Esos resultados también ponen de manifiesto las dificultades que plantea entablar actividades de diálogo sobre políticas fuera del país de destino.
24. La mayoría de esos intermediarios sólo cubren una, o como mucho dos, de las cuatro dimensiones del programa piloto. La esfera de interés viene determinada en gran medida por las necesidades operativas más urgentes. La presencia sobre el terreno a través de intermediarios ha sido eficaz especialmente en la esfera del apoyo a las actividades de diálogo sobre políticas y coordinación de donantes, y menos eficaz en el apoyo a la ejecución de proyectos. Uno de los problemas que se plantean es que a algunos oficiales de enlace intermediarios se los contrata por períodos de duración limitada (por ejemplo, mediante contratos marco). Esto puede motivar conflictos de interés si los oficiales de enlace intermediarios se deciden a buscar oportunidades de empleo en instituciones que colaboran en las operaciones del FIDA.

### III. El estudio de referencia

25. La evaluación del programa piloto incluyó la realización de un estudio de referencia cuyo objetivo principal era comprender los enfoques y experiencias en materia de presencia sobre el terreno de otras organizaciones. Una de las razones principales para realizar semejante estudio fue el relativamente poco tiempo que llevaba ejecutándose en aquel entonces el programa, por lo que no habría sido fácil estimar los resultados alcanzados. Por consiguiente, con el fin de limitar los riesgos que comportaba realizar únicamente una evaluación basada en los resultados del programa, la OE complementó el análisis con las conclusiones y recomendaciones contenidas en el estudio de referencia.
26. Las cinco organizaciones elegidas fueron ActionAid, el Banco Asiático de Desarrollo, la FAO, el Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI) y la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE). Esta selección dependió de una serie de criterios, como por ejemplo: i) la disponibilidad de evaluaciones o exámenes realizados por las respectivas organizaciones sobre sus disposiciones en materia de presencia sobre el terreno, y ii) el deseo de incluir una organización financiera internacional, una organización no gubernamental, una organización de las Naciones Unidas, un organismo de ayuda bilateral y una organización internacional de investigación, con el fin de llegar a comprender el modo en que organismos de diferente tipo abordan las cuestiones ligadas a la presencia sobre el terreno. Al tiempo que se analizaron detenidamente las experiencias de esas cinco organizaciones, en el estudio de referencia también se examinó en menor medida las experiencias clave de otras organizaciones de desarrollo (como por ejemplo el Ministerio para el Desarrollo Internacional del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte [DFID], el Organismo Alemán para la Cooperación Técnica [GTZ], la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO], el PNUD, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional [USAID] y el PMA.
27. El estudio de referencia permitió hacer algunas constataciones reveladoras. En primer lugar, todas las organizaciones utilizadas como base de comparación consideraban que la presencia sobre el terreno era fundamental para aumentar su eficacia en la esfera del desarrollo y ponían de relieve que una adecuada delegación de funciones en las oficinas en los países era fundamental. Los costos eran sólo uno de los factores considerados por las organizaciones utilizadas como referencia para decidir emprender un proceso de descentralización. El estudio también constató que cada organización había utilizado opciones alternativas de presencia sobre el terreno para responder a diferentes contextos, entre ellos el establecimiento de oficinas regionales y subregionales que complementarían la labor de las oficinas en los países. Por último, el estudio puso de relieve que cualquier forma de asignación de personal sobre el terreno tendría consecuencias en el funcionamiento general de la Sede, y que en cualquier forma de organización descentralizada habría que tener muy en cuenta los procesos de reforma institucional en curso.

### IV. Conclusiones

28. En general, la evaluación llega a la conclusión de que el modelo de presencia sobre el terreno que se ha experimentado en el programa piloto ha tenido resultados positivos. Lo mismo cabe decir de los intermediarios y del modelo de destacar a GPP, aunque el tamaño de la muestra sea reducido. El estudio de referencia confirma que las demás organizaciones de desarrollo por norma general consideran que una presencia permanente sobre el terreno es fundamental para su eficacia. Pero es necesario invertir recursos importantes para que la presencia sobre el terreno sea eficaz. En resumen, la cuestión fundamental para el FIDA no versa sobre los motivos que justifican una presencia sobre el terreno, sino sobre cuál es el modelo de presencia en los países más adecuado para el Fondo y para los países a los que presta servicio.

29. La eficacia general del FIDA, evaluada desde la perspectiva de las cuatro dimensiones del apoyo a la ejecución, el diálogo sobre políticas, la creación de asociaciones y la gestión de conocimientos, ha sido mayor en los países que cuentan con una presencia sobre el terreno que en los que no. El programa piloto ha hecho al FIDA más visible y eficaz y ha permitido un seguimiento mejor y más sistemático. Esto ha tenido efectos positivos en la calidad de los programas en los países y de los proyectos. Los resultados hubieran sido mejores si las deficiencias en el diseño y la ejecución del programa piloto se hubieran reconocido y abordado oportunamente, en particular por lo que respecta a la financiación, la delegación de funciones y las disposiciones jurídicas, logísticas y en materia de formación.
30. El programa piloto tiene un diseño ambicioso y una financiación insuficiente, lo que puede que refleje el compromiso que hubo que alcanzar para que la iniciativa pudiera ser aceptada por los miembros de la Junta, algunos de los cuales eran firmes partidarios de la presencia del FIDA sobre el terreno, mientras que otros no.
31. Sobre la base de una muestra reducida, destacar sobre el terreno a GPP con plena delegación de funciones para promover los objetivos del FIDA en los países parece ser una opción sumamente eficaz. En un principio, la evaluación trató de determinar el costo de esa opción, y el resultado fue que el establecimiento de ese tipo de presencia del FIDA en los países (y también el de cualquier otro tipo menos eficaz) es probable que entrañe costos adicionales y exige una segunda reflexión sobre el papel, la estructura orgánica y el funcionamiento de la institución en su conjunto, y sobre el modo en que afecta al personal destacado y al de la Sede.
32. La experimentación con el enfoque basado en los países satélites también ha resultado satisfactoria, en particular por lo que se refiere a las actividades de apoyo a la ejecución. Se trata de una opción interesante desde la perspectiva de los costos. Por último, el enfoque basado en la presencia sobre el terreno a través de intermediarios ha resultado eficaz, cuando se ha centrado en una o dos esferas, como el diálogo sobre políticas y/o la coordinación de la ayuda.
33. En resumidas cuentas, a pesar de las limitaciones del diseño del programa piloto y de su ejecución, y de los problemas que supone evaluar sus resultados, podemos concluir que una mayor presencia sobre el terreno contribuiría significativamente a la eficacia de las actitudes de desarrollo del FIDA en las cuatro dimensiones. Sin embargo, el enfoque de descentralización más prometedor, basado, hay que admitirlo, en una muestra muy reducida (es decir, el consistente en destacar a GPP sobre el terreno) no se ensayó en el marco del programa piloto. Tampoco se experimentaron sistemáticamente las demás opciones en diversos contextos nacionales o junto con la delegación de funciones adecuada y un apoyo oportuno en forma de capacitación y orientación inicial. Además, sin tener acceso a datos más fiables sobre los costos, es imposible garantizar que el resultado no tendrá repercusiones presupuestarias. De hecho, los datos disponibles (ampliamente confirmados por el estudio de referencia) parecen indicar que los beneficios plenos derivados de la descentralización pueden implicar un incremento sustancial de los gastos presupuestarios.
34. Habida cuenta de las consideraciones recién mencionadas y de las destacadas en el párrafo 11 (como los retrasos en la puesta en marcha de la iniciativa piloto, la ausencia de una plataforma de intercambio de conocimientos y la insuficiente información disponible sobre los indicadores básicos de resultados), hay que considerar el programa piloto como una oportunidad desaprovechada, visto que no ha proporcionado una indicación concluyente de la forma de presencia sobre el terreno más eficaz en función de los costos, que habría resultado necesaria para formular en esta fase la política del FIDA de presencia en los países. No obstante,

el análisis realizado por la evaluación pone de manifiesto que se dispone de suficientes datos fiables que confirman la necesidad de un programa ampliado de presencia sobre el terreno para que el FIDA pueda desempeñar su papel distintivo de manera pertinente, eficaz y eficiente en un entorno de desarrollo en rápida transformación.

## V. Recomendaciones

35. Las recomendaciones de evaluación acerca del programa piloto relativo a la presencia sobre el terreno se derivan de las principales conclusiones indicadas en la sección anterior, basadas en la estimación de los resultados y el desempeño llevada a cabo en el marco de la evaluación, los resultados de la autoevaluación efectuada por la dirección y el estudio de referencia. La evaluación permite hacer dos recomendaciones concretas.

### **Recomendación 1. Poner en marcha un programa de presencia en los países ampliado**

36. Dado que el programa piloto no logró ofrecer una indicación concluyente sobre la forma más eficaz de presencia sobre el terreno que el FIDA debe adoptar en el futuro, la evaluación llega a la conclusión de que es prematuro proponer en esta fase una integración generalizada de la iniciativa. Por consiguiente, se recomienda que el programa piloto se transforme en un nuevo programa denominado "programa de presencia del FIDA en los países"<sup>12</sup>, cuyo objetivo será consolidar los datos sobre los que se basan los incipientes resultados positivos y determinar la forma de presencia en los países más eficaz en función de los costos que el FIDA debe adoptar en el futuro para mejorar su eficacia general del desarrollo. El nuevo programa tendrá dos líneas distintas de actuación:
- a) proseguir la ejecución de las actuales iniciativas en los países, y
  - b) ampliar el programa para permitir una experimentación sistemática con modelos alternativos de presencia en los países.
37. En el marco de la primera de esas líneas, la evaluación recomienda proseguir la ejecución, como parte del nuevo programa, de todas las iniciativas del programa piloto en los países que hayan completado sus tres años de ejecución antes de finales de 2007 o para esa fecha.
38. Al mismo tiempo, se recomienda ampliar el alcance del nuevo programa con el fin de realizar los experimentos que no se llevaron a cabo en el marco del programa piloto, por ejemplo, en lo relativo a la asignación de GPP fuera de la Sede y al establecimiento de oficinas subregionales. En concreto, se propone que el programa piloto se amplíe para abarcar un número adecuado de nuevos países en todas las regiones del FIDA y que se incluyan en él el establecimiento de dos o tres nuevas oficinas subregionales ubicadas en diferentes regiones. Además, como parte de esa ampliación se destacará a unos diez GPP con experiencia y antigüedad adecuadas tanto a los países incluidos en el programa piloto como a los nuevos, especialmente a aquéllos en los que se lleva a cabo un gran número de operaciones. En el marco de esta ampliación se prestará especial atención a la participación del FIDA en los procesos de reforma en curso de las Naciones Unidas, en particular la iniciativa piloto "Una ONU" a escala nacional.
39. Deben volver a evaluarse las asignaciones presupuestarias a todos los países del nuevo programa de presencia en los países, para asegurarse de que cada una de las iniciativas piloto en los países tiene acceso a los fondos necesarios para lograr los objetivos fijados en cada país. Es importante el uso adecuado del sistema de contabilidad del FIDA para que sea posible hacer un seguimiento preciso de los

<sup>12</sup> Se propone sustituir la expresión "sobre el terreno" por "en los países", ya que la primera suele asociarse a zonas geográficas en que se ejecutan proyectos financiados por el FIDA. Sin embargo ello no impedirá al FIDA establecer una presencia en los países fuera de la capital, si en casos concretos lo estima apropiado.



costos que genera el nuevo programa, al igual que la necesidad de crear una plataforma que permita compartir experiencias entre los GPP participantes y los oficiales de enlace. Todas las oficinas en los países deben disponer de acceso completo al SGCP y al SPD.

40. Además, será indispensable adoptar todas las medidas necesarias de seguimiento y evaluación y de elaboración general de informes para que pueda evaluarse debidamente la fase de ampliación (es decir, el programa de presencia en los países) y evitar las deficiencias de la primera fase (es decir, el programa piloto relativo a la presencia sobre el terreno). La necesidad de reunir datos de referencia en todos los países incluidos en el nuevo programa es especialmente urgente, ya que la ausencia de tales datos obstaculizará la evaluación oportuna del nuevo programa, como ha sucedido en la evaluación del programa piloto.
41. La dirección debe intervenir en todo lo que tenga que ver con la presencia en los países, por ejemplo, asegurándose de que se hace una delegación adecuada de funciones en los oficiales de enlace y de que se establecen sistemas apropiados de formación, orientación inicial, asesoramiento y supervisión del personal destacado. La delegación de funciones a los oficiales de enlace desde la Sede debe realizarse con claridad y debe detallarse la redistribución de responsabilidades entre el personal sobre el terreno y en la Sede a fin de reducir al mínimo las superposiciones y aumentar el grado de responsabilización. Cuando los oficiales de enlace que hayan tenido contratos de consultores hayan desempeñado sus funciones de forma competente, el FIDA debe preparar instrumentos jurídicos concretos que permitan su contratación como personal local.
42. Debe establecerse un comité con representantes de varios departamentos para facilitar el aprendizaje de toda la organización y el debate sobre las cuestiones transversales que surjan del nuevo programa de presencia en los países. Además, el FIDA debe considerar la posibilidad de tomar la iniciativa de formar un comité de los organismos de las Naciones Unidas con sede en Roma que se encargue de las cuestiones que plantea la presencia en los países y sirva de foro para intercambiar experiencias y buenas prácticas.

### **Recomendación 2: Elaboración de una política de presencia en los países del FIDA para después de 2010**

43. La evaluación llega a la conclusión de que es prematuro que el FIDA formule su política de presencia en los países en vista de las limitaciones relativas a la duración de la ejecución y la diversidad de modelos de presencia en los países ensayados en el marco del programa piloto. Es particularmente importante para el FIDA elaborar esa política, ya que el Fondo se creó como una institución centrada en la Sede y el establecimiento de una presencia en los países representaría un cambio fundamental en la estructura general y las operaciones del Fondo.
44. Por consiguiente, se recomienda que en 2010 la dirección del FIDA realice una autoevaluación del nuevo programa (con inclusión del programa piloto relativo a la presencia sobre el terreno). Esa labor debería servir de base para elaborar una política general de presencia del FIDA en los países que se someterá a la aprobación de la Junta Ejecutiva después de la evaluación definitiva, prevista para 2010. Con el tiempo saldrán a la luz elementos clave de esa política, basados en la experiencia futura esencial de poner en práctica formas alternativas de disposiciones de presencia en los países en el marco del nuevo programa.

## **Parte B – Acuerdo en el punto de culminación**

### **I. Introducción**

1. En 2006/2007, la Oficina de Evaluación (OE) del FIDA realizó una evaluación a nivel institucional del programa piloto relativo a la presencia sobre el terreno, que había sido solicitada por la Junta Ejecutiva en diciembre de 2003. El proyecto final de informe de evaluación del programa piloto fue examinado en un taller para los interesados celebrado en Roma del 11 al 12 de junio de 2007, que reunió, entre otros, a miembros del personal del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) sobre el terreno, directores de proyectos, representantes gubernamentales, miembros de la dirección y funcionarios del FIDA, miembros del Grupo de trabajo especial de la Junta Ejecutiva relativo a la presencia sobre el terreno, representantes de organizaciones internacionales, miembros del equipo de evaluación y asesores superiores de evaluación del programa piloto.
2. El presente acuerdo en el punto de culminación representa un entendimiento por parte de la dirección del FIDA de las principales conclusiones y recomendaciones de la evaluación y de las propuestas para su aplicación y un compromiso de tomar las correspondientes medidas. El acuerdo se basa en los resultados de la evaluación y en los debates que tuvieron lugar durante el taller para los interesados. El segundo apartado del acuerdo comprende las principales conclusiones de la evaluación, y en el tercero figuran las recomendaciones que se han de llevar a la práctica.

### **II. Principales conclusiones de la evaluación**

3. Globalmente, la evaluación llega a la conclusión de que el modelo de presencia sobre el terreno ensayado por el programa piloto ha dado buenos resultados. Cabe decir lo mismo de la presencia indirecta a través de intermediarios, y del modelo para destacar a los gerentes de programas en los países (GPP) sobre el terreno, aunque se base en una muestra reducida. El estudio comparativo confirma que una presencia permanente sobre el terreno es generalmente considerada por otras organizaciones de desarrollo como un aspecto fundamental que contribuye a su eficacia. Algunas invierten considerables recursos en los arreglos relativos a la presencia sobre el terreno. En resumen, la cuestión central para el FIDA no versa sobre los motivos que justifican una presencia en los países, sino sobre cuál es el modelo de presencia en los países más eficaz en función de los costos para el Fondo y para los países a los que presta servicio.
4. La eficacia general del FIDA evaluada desde la perspectiva de las cuatro dimensiones del apoyo a la ejecución, el diálogo sobre políticas, la creación de asociaciones y la gestión de los conocimientos ha sido mayor en los países que cuentan con una presencia sobre el terreno que en los países que carecen de ella. El programa piloto ha hecho al FIDA más visible y eficaz y ha permitido un seguimiento mejor y más sistemático. Esto ha tenido efectos positivos en la calidad de los programas en los países y los proyectos. Los resultados hubieran sido mejores y estado más ampliamente documentados si las deficiencias en el diseño y la ejecución del programa piloto se hubieran reconocido y abordado oportunamente, en particular por lo que respecta a la financiación, la delegación de funciones y las disposiciones jurídicas, logísticas y en materia de formación.

5. El programa piloto tenía un diseño ambicioso y una financiación insuficiente. Esto puede reflejar el tipo de compromiso que hubo que alcanzar para que pudiera ser aceptado por los miembros de la Junta, varios de los cuales eran firmes partidarios de la presencia del FIDA sobre el terreno y otros no.
6. Sobre la base de una muestra muy reducida, el hecho de destacar sobre el terreno a GPP con una plena delegación de poderes para promover los objetivos del FIDA a nivel de país demuestra ser una opción sumamente eficaz. En un principio, la evaluación trató de determinar el costo de esta opción, lo que revela que el establecimiento de este tipo de presencia del FIDA en los países (y también de cualquier otro tipo menos eficaz) puede entrañar costos adicionales, al menos a corto plazo, y exige una segunda reflexión sobre el papel, la estructura orgánica y el funcionamiento de la institución en su conjunto, incluido el personal destacado y el personal de la Sede.
7. En líneas generales, la experimentación con el enfoque relativo a los países satélite también ha resultado satisfactoria, en particular por lo que se refiere a las actividades de apoyo a la ejecución. Se trata de una opción interesante desde la perspectiva de los costos. Por último, el enfoque de la presencia indirecta sobre el terreno ha resultado eficaz, cuando se ha centrado en una o dos esferas tales como el diálogo sobre políticas y/o la coordinación de la ayuda.
8. La ejecución del programa también se caracterizó por la falta de datos fiables relativos a los costos y por la ausencia de una plataforma para el intercambio sistemático de conocimientos entre los oficiales del programa piloto y los GPP, así como por la insuficiente información sobre los indicadores de resultados. Además, el FIDA no dedicó recursos humanos o financieros concretos a la gestión del programa piloto, por lo que éste tuvo que ejecutarse dentro del límite de la capacidad existente de gestión y de personal.
9. A pesar de las limitaciones del diseño del programa piloto, su presupuesto y su ejecución, y de los problemas que plantea evaluar sus resultados, una mayor presencia sobre el terreno contribuiría significativamente a la eficacia del FIDA en términos de desarrollo, desde la perspectiva de las cuatro dimensiones. No obstante, hay que reconocer que el enfoque más prometedor respecto de la descentralización basado en una muestra muy reducida (consistente en destacar a los GPP sobre el terreno) no se ensayó en el marco del programa piloto. Tampoco se ensayaron sistemáticamente las demás opciones conjuntamente con la adecuada delegación de funciones, la formación adecuada y el apoyo en la fase de orientación inicial. Además, sin tener acceso a datos fiables sobre los costos, es imposible garantizar que el resultado no tendrá repercusiones presupuestarias. De hecho, los datos disponibles (ampliamente confirmados por el estudio de referencia) parecen indicar que todos los beneficios derivados de la descentralización pueden implicar un incremento sustancial de los gastos presupuestarios.
10. En resumen, según la evaluación, el programa piloto proporcionó suficientes datos fiables que confirmaron la necesidad de un programa ampliado de presencia sobre el terreno para que el FIDA pueda desempeñar su papel distintivo de manera pertinente, eficaz y eficiente en un entorno de desarrollo rápidamente cambiante.

### III. Recomendaciones acordadas por la dirección del FIDA

#### Recomendación 1. Ampliación de la presencia en los países

11. Al aceptar las recomendaciones resultantes de la evaluación, la dirección del FIDA ha tenido en cuenta los siguientes factores:
  - a) quince iniciativas que se pusieron en marcha en el marco del programa piloto dieron resultados positivos (párrafo 3) y surtieron efectos satisfactorios en la calidad de los programas en los países y los proyectos (párrafo 4);
  - b) el modelo para destacar a los GPP sobre el terreno no se ensayó en el marco del programa piloto y los dos casos de la muestra en que fueron destacados GPP fuera de este marco, aunque se consideraron sumamente eficaces (párrafo 6) no han permitido extraer conclusiones en cuanto a la eficacia general del modelo a nivel institucional, y
  - c) al asumir los costos de la futura presencia en los países el FIDA tendrá que mantenerse dentro de la proporción de costos convenida (entre el presupuesto administrativo y Servicio de Financiación de la Elaboración de Programas [SFEP] y el programa de trabajo), que no debe exceder del 17,1%<sup>1</sup>.
12. A la luz de lo que antecede, con respecto a la futura presencia del FIDA sobre el terreno, que pasará a denominarse “presencia en los países<sup>2</sup>”, se han acordado las siguientes recomendaciones de la evaluación:
  - a) Proseguir con la ejecución de las 15 iniciativas en países ya implantadas en el marco del programa piloto, independientemente de si estaba previsto o no que terminaran su período de ejecución de tres años a finales de 2007, y —a reserva de que haya recursos presupuestarios disponibles— ampliar gradualmente la presencia en un número limitado de países prioritarios (por ejemplo, en función del número de proyectos, o basándose en el programa de reforma de las Naciones Unidas “Una ONU”, etc.).
  - b) Ampliar la presencia en el país para proceder a una experimentación más sistemática con modelos alternativos de presencia en países adicionales (aparte de los abarcados por el programa piloto) en las cinco regiones del FIDA. Ello permitiría al FIDA hacer realidad el objetivo original del programa piloto de ensayar los diversos enfoques respecto de la presencia del FIDA en los países y aprender de ellos. Esa expansión puede implicar dos medidas específicas, a saber: i) destacar a los GPP sobre el terreno, y ii) establecer oficinas subregionales (con sujeción a las condiciones descritas más abajo). Al proceder a la expansión se prestará especial atención a la participación del FIDA en los procesos de reforma de las Naciones Unidas en curso, en particular la iniciativa piloto “Una ONU” a nivel de los países. Sin embargo, la experimentación exigirá considerar los costos. Dado que la dirección del

<sup>1</sup> El programa de trabajo conexo comprende los préstamos y las donaciones pero no incluye el SFEP.

<sup>2</sup> Se propone sustituir el término “terreno” por “país”, ya que “terreno” suele asociarse a zonas geográficas en que se ejecutan proyectos financiados por el FIDA. Sin embargo ello no impedirá al FIDA establecer una presencia en el país fuera de la capital, si en casos concretos lo estima apropiado.

FIDA se ha comprometido a no sobrepasar la proporción de costos administrativos convenida, no experimentará con modelos de presencia en los países adicionales cuando prevea que los costos vayan a superar ese nivel (véase el párrafo 11 c) *supra*).

13. **Destacar a gerentes de programas en los países sobre el terreno.** La evaluación reveló que, en promedio, se han obtenido mejores resultados en los dos países en los que el FIDA tiene destacados gerentes de programas en los países. Sin embargo, la experiencia adquirida con ese modelo es demasiado limitada cuantitativamente, y sus implicaciones en materia de costos no son lo suficientemente claras para recomendarlo como el enfoque más eficaz en función de los costos de presencia en los países. Por tanto, durante los dos próximos años, la dirección del FIDA destacará sobre el terreno a un máximo de 12 gerentes de programas en los países<sup>3</sup>, incluidos los que ya están destacados, que tengan la experiencia necesaria y la antigüedad adecuada en todas las regiones, incluidos algunos países abarcados por el programa piloto que tienen amplias carteras. Con arreglo a ese enfoque, el gerente de programa en el país podrá hacerse cargo de otros países vecinos, además de su país de residencia<sup>4</sup>. La aplicación de esa recomendación estaría en consonancia con las disposiciones del documento original relativo al diseño del programa piloto que fue aprobado por la Junta en diciembre de 2003, que brinda al Fondo la oportunidad de destacar sobre el terreno a gerentes de programas en los países como un modelo posible de presencia en el país. En la medida de lo posible, el Fondo negociará acuerdos de organización conjunta con los gobiernos interesados de los países en los que se proponga destacar a gerentes de programas en los países. Entre otras cosas, esos arreglos proporcionarán el marco jurídico general para establecer oficialmente una presencia del FIDA en el país, con las inmunidades diplomáticas y las prerrogativas necesarias. Por último aunque no menos importante, el Fondo tendrá que evaluar detalladamente las necesidades en materia de logística e infraestructura que implica destacar a gerentes de programas en los países fuera de la sede, así como explorar las oportunidades de concluir acuerdos de organización con otros organismos de las Naciones Unidas e instituciones financieras internacionales. La dirección del FIDA se ha comprometido a actuar con prudencia y de la manera más eficaz en función de los costos, a fin de mantenerse dentro de los límites de la proporción de costos administrativos convenida (véase el párrafo 11 c) *supra*)<sup>5</sup>.
14. **Establecimiento de oficinas subregionales.** La evaluación del programa piloto llegó a la conclusión de que el modelo subregional parece ser un modelo interesante y eficiente en función de los costos —como lo corrobora la experiencia de otras organizaciones de desarrollo— para acercar más al FIDA al terreno. Su relación costo-eficacia podría evaluarse durante la siguiente fase de la presencia en el país. Por lo tanto, como parte del experimento de destacar a gerentes de programas en los países sobre el terreno, y basándose en la experiencia generalmente positiva con los países satélite en el marco del programa piloto y en las conclusiones del estudio de referencia, la evaluación

<sup>3</sup> Esa recomendación figuraba en la evaluación externa independiente del FIDA, en la que se alentaba al Fondo a destacar sobre el terreno a alrededor del 30% de todos los gerentes de programas en los países.

<sup>4</sup> Para los dos gerentes de programas en los países actualmente destacados sobre el terreno es habitual hacerse cargo al mismo tiempo de más de un país de la misma región.

<sup>5</sup> No obstante, es improbable que el actual marco presupuestario del FIDA cubra todos los costos asociados a la ejecución del modelo que consiste en destacar sobre el terreno a los GPP. Al poner en práctica este modelo, el FIDA explorará en consecuencia la posibilidad de acceder a fondos suplementarios.

recomendó que el FIDA estableciera entre dos y tres oficinas subregionales como máximo, que se ubicarían en diferentes regiones del FIDA. No obstante, la dirección del FIDA actuará con suma prudencia en relación con esta recomendación, y toma nota de que:

- c) La opinión positiva de la evaluación respecto de las oficinas subregionales se basa únicamente en la experiencia de las organizaciones objeto de comparación, y apenas indica cómo pueden encajar en el modelo operativo general del FIDA. Por tanto, podrán requerirse estudios suplementarios antes de seguir avanzando con esa recomendación. Además, las experiencias con los países satélite abarcados por el programa piloto son desiguales.
  - d) La dirección del FIDA no creará las oficinas subregionales como un eslabón adicional entre la Sede del FIDA y las unidades de presencia en el país. No obstante, el FIDA destacará sobre el terreno a varios GPP que se ocuparán de más de un país, y sus oficinas se considerarán pequeñas oficinas subregionales.
  - e) En el caso de que el establecimiento de oficinas subregionales se considere una opción viable a la luz de los estudios suplementarios mencionados en el apartado a) *supra*, esas oficinas podrían ubicarse en un país con una cartera amplia, siguiendo en gran parte los criterios del programa piloto, para tener una presencia en el país. Cada oficina se ocuparía del país anfitrión y de algunos países vecinos con carteras relativamente más pequeñas. Para funcionar de manera adecuada, la oficina también tendría que contratar a un número adecuado de efectivos de personal local. De esta manera, el gerente del programa en el país tendría una relación más estrecha con los países y, entre otras cosas, se podría reducir la duración y el costo de los viajes.
15. Todas las iniciativas de presencia en el país se establecerán a la par de otras iniciativas como las de supervisión directa, de manera que se basen en las necesidades constatadas y en el beneficio a medio plazo de cubrir cuando menos el costo. Al poner en marcha esas iniciativas, la dirección del FIDA también se atenderá al nivel de costos administrativos mencionado en el párrafo 11 c) *supra*.
16. Es importante que cada iniciativa en un país en la fase siguiente sea revisada y que se aborden sistemáticamente las deficiencias y las enseñanzas extraídas de la evaluación. En los párrafos siguientes se recomiendan algunas de las mejoras que son necesarias, las cuales se agrupan en dos amplias esferas relacionadas con: i) el diseño del programa piloto, incluidos los aspectos administrativos y jurídicos, y ii) los aspectos relativos a la ejecución.
17. **Por lo que se refiere al diseño:**
- a) En líneas generales, la siguiente fase de la presencia en los países debería incorporar las cuatro dimensiones previstas en el programa piloto (apoyo a la ejecución, diálogo sobre políticas, creación de asociaciones, y gestión de los conocimientos). Esto es especialmente importante no sólo para lograr un mejor impacto en la pobreza rural, sino también para fomentar el papel del Fondo como promotor de innovaciones, en que el apoyo a la ejecución, el diálogo sobre políticas, el fortalecimiento de las asociaciones y la gestión de los conocimientos se refuerzan entre sí. Sin embargo, algunas iniciativas de presencia en los países pueden asignar prioridad a menos dimensiones a fin de ajustarse plenamente a las necesidades del país y producir el máximo impacto posible.

- b) A fin de potenciar la eficacia de la siguiente fase para alcanzar los objetivos de los programas del FIDA en los países, el Fondo debería identificar las esferas en que las oficinas de presencia en el país podrían beneficiarse de una mayor y más clara delegación de funciones (véase el apartado d) *infra*). Para poder delegar más funciones a los oficiales de presencia en el país se necesitará un mecanismo más sistemático de supervisión y control, así como evaluaciones del desempeño del personal.
- c) En el contexto del marco general del programa y presupuesto del FIDA y de la proporción de costos administrativos aplicable (véase el párrafo 11 c) *supra*), se brindarán recursos humanos y financieros suficientes a los oficiales de enlace en el país para garantizar que tengan acceso a los servicios administrativos y logísticos pertinentes (por ejemplo, fondos para viajes internos, apoyo de secretaría, transporte y combustible, etc.) de manera oportuna para mejorar sus actividades en general. Esto exigirá una reevaluación del presupuesto anual de cada iniciativa de presencia en los países.
- d) En lo relativo a los aspectos jurídicos y administrativos, es imperativo que todos los oficiales de enlace en el país tengan contratos que les permitan desempeñar sus funciones de la manera más eficaz posible. El Fondo elaborará los instrumentos requeridos, por ejemplo, contratos a plazo fijo de dos a tres años de duración. En la siguiente fase no se utilizarán los contratos de consultores, que generan problemas de identidad y obligan al personal de enlace en el país a interrumpir sus servicios por un mes tras once meses seguidos de servicio. Unas disposiciones contractuales mejores y más estables constituirán un incentivo para el personal de enlace en el país y reducirán la posibilidad de que surjan conflictos de intereses. Además, el personal de enlace en el país se atenderá a las políticas y procedimientos del FIDA en materia de: gestión del desempeño, proceso de perfeccionamiento profesional y proceso de revisión de las retribuciones. En la medida de lo posible este cambio debería permitir que la dirección delegue las facultades que la Sede estime necesarias para que los oficiales de enlace en el país puedan desempeñar sus funciones de la manera más eficaz posible.

**18. Por lo que se refiere a la aplicación de la presencia en los países en la siguiente fase:**

- a) Las cuentas y las partidas presupuestarias del FIDA (y los procedimientos correspondientes a su utilización) se revisarían de tal manera que los presupuestos y costos relacionados con las actividades de la presencia del FIDA en los países se pudieran registrar, supervisar y analizar más detalladamente. Gracias a ese sistema, el FIDA podría obtener una visión general de todos los gastos y una relación más exacta de los costos reales asociados a los modelos alternativos de presencia en los países, según las distintas fuentes de financiación utilizadas, incluidas las que proceden del presupuesto administrativo, los fondos suplementarios del servicio de financiación de la elaboración de programas, etc.
- b) El FIDA se aseguraría de que en los informes presentados por las oficinas en los países, tanto en los países que ya forman parte del programa como en los nuevos países comprendidos en la siguiente fase, se consignaran los resultados alcanzados contrastados con los principales indicadores de desempeño institucional. Al hacerlo, el FIDA utilizará su sistema de seguimiento de los resultados existente. Con el tiempo esto facilitará la posibilidad de efectuar autoevaluaciones de los

resultados y los beneficios conseguidos gracias a las disposiciones de la presencia en los países que se hayan establecido.

- c) Debería elaborarse un mecanismo sistemático para intercambiar experiencias entre los oficiales de enlace en el país y los gerentes de programas en los países, que podría prever la organización periódica de talleres por la dirección para tratar cuestiones relacionadas con la presencia en los países. En la Sede, habrá que esforzarse en reflexionar periódicamente en las enseñanzas extraídas de la presencia del FIDA en los países. Además, habría que organizar un programa adecuado de orientación inicial para los nuevos oficiales de enlace en el país, e identificar las oportunidades de formación para todo el personal de esa categoría.
  - d) La evaluación recomendó que el FIDA tomara la iniciativa de establecer un grupo de trabajo interinstitucional (FAO, FIDA y PMA) con sede en Roma, para examinar las cuestiones relativas a la presencia en los países. Dado que la FAO y el PMA ya cuentan con varias oficinas bien instauradas en los países, el grupo de trabajo podría, entre otras cosas, facilitar el intercambio de experiencias y enseñanzas extraídas relacionadas con el establecimiento y la administración de las disposiciones relativas a la presencia en los países, así como identificar oportunidades para seguir reforzando la cooperación en el funcionamiento de las oficinas en los países. Entre otras cuestiones, el grupo de trabajo podría velar por la participación adecuada y sinérgica de los organismos de las Naciones Unidas con sede en Roma en el actual proceso de reforma de las Naciones Unidas a nivel de los países, incluida la iniciativa piloto "Una ONU". Por esta razón, la dirección del FIDA ha accedido a mantener consultas con sus organismos hermanos con sede en Roma y a llevar adelante la recomendación, si así lo aceptan tales organismos.
  - e) Bajo la orientación general del Presidente Adjunto del Departamento de Administración de Programas, los directores de las divisiones regionales se involucrarían considerablemente en las cuestiones relativas a la presencia en los países, por ejemplo, en la aprobación de los planes de trabajo y presupuestos anuales de la presencia en los países, en las evaluaciones del desempeño del personal de enlace en el país, y en el seguimiento del cumplimiento de los objetivos de presencia en los países. La dirección del FIDA también establecería un comité con representantes de varios departamentos, concretamente, los de Administración de Programas, Finanzas y Administración, Asuntos Externos y la Oficina del Consejero Jurídico General, a fin de coordinar y supervisar la aplicación de la presencia en los países durante los próximos años. El comité también podría invitar a expertos de otras instituciones que cuentan con experiencia en el ámbito de la presencia en los países para solicitarles asesoramiento.
19. **Cuestiones conexas:** La aplicación de esta recomendación tendría repercusiones en la estructura orgánica y el funcionamiento general de las divisiones regionales en Roma, lo que debería tenerse en cuenta. Por ello, la dirección del FIDA vigilará la proporción de personal asignado a la Sede y sobre el terreno con miras a potenciar la productividad general. Al hacerlo, la dirección del FIDA aplicará el principio de la eficacia en función del costo.
20. Para todos los países comprendidos en la siguiente fase de la presencia en los países (incluidos los 15 originales en el marco del programa piloto), es imperativo que el FIDA aclare a su personal, y luego comunique a sus asociados principales, cuáles son las funciones y las responsabilidades



complementarias del gerente del programa en el país, del oficial de enlace en el país y de las instituciones cooperantes y anfitrionas. Esto es especialmente importante habida cuenta de la próxima aplicación de la política del FIDA de supervisión y apoyo a la ejecución, y también debería incluir una explicación sobre las líneas jerárquicas, la responsabilización y la responsabilidad general en el contexto de los programas en los países.

21. La siguiente fase de la presencia del FIDA en los países requerirá la asignación de recursos suficientes. Por ejemplo, serán necesarios fondos suplementarios para los programas piloto en curso, a fin de garantizar que todas las actividades previstas, incluidas las relativas a la gestión de los conocimientos, puedan llevarse a cabo de manera adecuada y oportuna. También hacen falta fondos adicionales para movilizar el apoyo administrativo necesario para mejorar el programa. Además, el análisis realizado en el marco de la evaluación revela que la opción de destacar sobre el terreno a gerentes de programas en los países puede tener consecuencias financieras. Por ello, la dirección tendrá que emprender un análisis de costos detallado, que abarque los efectos conexos sobre el personal de apoyo, así como una evaluación de las aptitudes y competencias de los gerentes de programas en los países existentes para determinar si procede destacarlos fuera de la Sede.
22. Con miras a establecer datos de referencia que permitan una autoevaluación más rigurosa, y utilizando el sistema de seguimiento de los resultados existente (en particular el Informe sobre los resultados de la cartera y el marco de medición de los resultados establecido), la dirección del FIDA recogerá datos básicos de todos los principales indicadores cuando empiece a aplicar las disposiciones de presencia en todos los países de la siguiente fase. Además, al igual que para las demás categorías del personal del FIDA, todos los oficiales de enlace en los países tendrán pleno acceso a todas las bases de datos internas y sistemas de información del FIDA, incluido, aunque no de forma exclusiva, el Sistema de Seguimiento de la Cartera de Proyectos, el Sistema de Préstamos y Donaciones, y otros<sup>6</sup>.

### **Recomendación 2. Elaboración de la política de presencia en los países**

23. La evaluación llega a la conclusión de que es prematuro que el FIDA formule una política de presencia en los países, especialmente dada su limitada experiencia en cuanto a la duración de la aplicación y la diversidad de los modelos de presencia en los países que se han ensayado en el marco del programa piloto.
24. Por ello, la evaluación recomendó que en 2010 se procediera a una autoevaluación de la presencia en los países (incluidas las presencias establecidas en la fase experimental), con lo que la dirección del FIDA estuvo de acuerdo. A raíz de esa autoevaluación, y siguiendo la práctica de otras instituciones financieras internacionales, en 2011 se presentará a la Junta Ejecutiva una política de presencia en los países.

---

<sup>6</sup> Ese acceso a distancia debe verse facilitado por la mejora de sistemas heredados como el Sistema de Gestión de la Cartera de Proyectos y el Sistema de Préstamos y Donaciones.

## **Evaluación del programa piloto relativo a la presencia sobre el terreno**

### **Observaciones formuladas por el Dr. Nafis Sadik y el Profesor Robert Picciotto, asesores superiores de la evaluación**

1. En nuestra calidad de asesores superiores, tomamos parte en todas las etapas principales de lo que resultó ser un proceso de evaluación inusualmente prolongado y difícil. En la presente nota resumimos nuestra evaluación conjunta.

#### **Una misión de evaluación compleja**

2. La evaluación requirió una amplia labor documental, numerosas visitas sobre el terreno y consultas de amplio alcance para tratar de resolver tres problemas principales:
  - a) La falta de consenso en la organización en cuanto a los riesgos y los beneficios de un proceso de adopción de decisiones descentralizado.
  - b) Las deficiencias en el diseño y la ejecución del programa piloto.
  - c) El mandato poco realista del programa piloto, que pretendía atribuir los resultados a nivel de los proyectos a unos cambios demasiado modestos y recientes en la presencia sobre el terreno.

#### **Cambios en el entorno habilitante**

3. En el FIDA, la cuestión de la presencia sobre el terreno se ha considerado controvertida y los Directores Ejecutivos se han interesado directamente en los detalles del diseño del programa piloto relativo a la presencia sobre el terreno.
4. En cambio, para la mayoría de los organismos de asistencia para el desarrollo bilaterales y multilaterales, el aumento de la presencia sobre el terreno se ha considerado un imperativo incuestionable, así como una prerrogativa clara de la dirección habida cuenta de los siguientes cambios importantes que se han producido en el entorno habilitante de la asistencia para el desarrollo:
  - a) desde la aprobación de los objetivos de desarrollo del Milenio por todos los miembros de las Naciones Unidas, la responsabilidad de la reducción de la pobreza se ha trasladado a los países en desarrollo;
  - b) todos los procesos de ayuda han de estar expresamente relacionados con los programas de reducción de la pobreza de los países, elaborados y autorizados por los gobiernos de países en desarrollo en consulta con el sector privado y la sociedad civil;
  - c) todos los donantes se han comprometido a mejorar la coordinación, la armonización y la alineación de sus actividades mediante procesos basados en los países (Declaración de París);
  - d) El sistema de las Naciones Unidas está experimentando una reforma para lograr la coherencia a nivel de los países.
5. El debate estratégico que desembocó en el programa piloto refleja dos visiones opuestas de la organización. Para algunos interesados, el FIDA es un fondo global especializado, orientado a los proyectos, relativamente pequeño (en comparación con las instituciones financieras internacionales), que debe

administrar sus escasos recursos financieros y humanos con prudencia y flexibilidad entre los países y dentro de los mismos. Para otros interesados, el FIDA debería tratar de convertirse en una organización ágil y precursora de nuevos enfoques con respecto al desarrollo agrícola y rural, los cuales se fomentan mejor "sobre el terreno", ya que la ampliación y la integración de las innovaciones sólo puede lograrse a través de la gestión de los conocimientos, el diálogo sobre políticas y la creación de asociaciones que estén integradas en los procesos dirigidos desde los países.

6. Estos conceptos diferentes en cuanto al tipo de organización que mejor abraza la causa de la reducción de la pobreza rural sirvieron de base a la decisión de poner en marcha el programa piloto y de encargar una evaluación independiente de su funcionamiento. Así, se esperaba que la evaluación determinaría empíricamente la medida en que un aumento de la presencia sobre el terreno contribuye a la eficacia en términos de desarrollo gracias a la mejora del apoyo a la ejecución, el diálogo sobre políticas, la creación de asociaciones y la gestión de los conocimientos.

### **Resolver los problemas metodológicos**

7. Si el diseño y la ejecución del programa piloto hubieran sido adecuados, la evaluación hubiera sido fácil de realizar. Desafortunadamente, el programa piloto no era fácilmente "evaluable":
  - a) El programa no ensayó todos los modelos de presencia sobre el terreno pertinentes y, en particular, no puso a prueba la opción más prometedora (la consistente en destacar sobre el terreno a los gerentes de programas en los países).
  - b) No proporcionó datos básicos, de seguimiento o de autoevaluación de manera sistemática.
  - c) No proporcionó estimaciones fidedignas sobre ahorros presupuestarios y gastos.
  - d) No fue dotado de recursos adecuados ni creó una plataforma de aprendizaje para ayudar a afinar la ejecución y difundir las enseñanzas obtenidas.
8. Esas deficiencias plantearon difíciles problemas metodológicos para la evaluación. Inicialmente, el equipo de evaluación trató de vincular el aumento de la presencia sobre el terreno a los "resultados" a nivel de los proyectos, dado que ese era un objetivo primordial del programa piloto. Se dio considerable importancia a la comparación de las carteras y de los indicadores de los países que contaban con una presencia sobre el terreno y los que carecían de ella. No obstante, los resultados merecen cierta reserva puesto que uno de los principales criterios adoptados por la Junta para la selección de los países, de contar con "un entorno propicio a nivel de los gobiernos y otros asociados en el desarrollo", creó un sesgo de selección respecto de la muestra de países incluidos en el programa piloto.
9. Así, se determinó que sólo una triangulación genuina de métodos que utilizaran una combinación de observaciones cualitativas y cuantitativas generaría resultados utilizables. En consecuencia, la evaluación complementó su valoración de los resultados en los países *con* y *sin* presencia sobre el terreno con datos sobre los resultados alcanzados *antes* y *después* del establecimiento de la presencia sobre el terreno recogiendo opiniones de interesados bien informados. También consiguió datos documentales sistemáticos y respuestas de los interesados acerca de los beneficios de la presencia real o potencial sobre el terreno tanto a nivel del FIDA como a nivel de los países. Por último, llevó a cabo un amplio *estudio de referencia* para

revisar los enfoques generales de esas organizaciones y las enseñanzas obtenidas por las mismas con respecto a la presencia en el país y la descentralización general a nivel de organización.

10. Aunque en gran medida cualitativa, la recopilación de datos fue impresionante en términos de contenido, alcance y volumen. La evaluación tomó en consideración todos los informes relativos al seguimiento, la autoevaluación y los informes de las auditorías internas. Fue más allá del limitado número de iniciativas dentro del programa piloto para abarcar una variedad de disposiciones relativas a la presencia indirecta sobre el terreno y dos modelos para destacar a gerentes de programas en los países sobre el terreno que precedían al programa piloto y que han sido calificados como altamente satisfactorios por evaluaciones independientes anteriores. Se realizaron visitas a 25 de los 35 países incluidos en la muestra de la evaluación, algunos de los cuales tenían alguna forma de presencia en el país y otros no. La labor inicial sobre los gastos presupuestarios se realizó en el marco de la evaluación del programa piloto. Sobre la base de esa labor es necesario que la dirección proceda a realizar un análisis más amplio de todos los costos asociados a la presencia del FIDA en el país. Globalmente, los problemas metodológicos planteados por esta misión de evaluación poco usual se abordaron con detenimiento y prestando la adecuada atención a los matices y detalles.

#### **Formular opiniones de evaluación**

11. A pesar de su amplio alcance y de su rigurosidad, ni el análisis *con/sin* que adolece de un sesgo de selección de la muestra inherente al diseño del programa piloto, ni las encuestas de opinión o los estudios *antes/después* inevitablemente afectados por el efecto Hawthorne (es decir, la influencia de las observaciones en el comportamiento de los participantes), ni el estudio de referencia que abarcó organizaciones dotadas de estructuras y mandatos diferentes pudieron considerarse definitivos por sí mismos.
12. La notable convergencia de los resultados y la aprobación abrumadora de las conclusiones del informe por los interesados justifican la importante conclusión a que llega en última instancia la evaluación: la eficacia general del FIDA evaluada desde la perspectiva de las cuatro dimensiones del apoyo a la ejecución, el diálogo sobre políticas, la creación de asociaciones y la gestión de los conocimientos ha sido mayor en los países que cuentan con una presencia sobre el terreno que en los países que carecen de ella.

#### **Conclusiones**

13. En conjunto, concordamos plenamente en que las opiniones formuladas en la evaluación son sensatas y al mismo tiempo de utilidad. Sus conclusiones y recomendaciones están correctamente conectadas a los datos empíricos. Se ha recabado suficiente información para forjar un consenso estratégico en cuanto a la siguiente fase de la iniciativa relativa a la presencia sobre el terreno.
14. Si bien numerosos participantes en el taller para los interesados se oponían a continuar con la experimentación y eran partidarios de que se aprobara una nueva política bastante antes de 2010, estamos de acuerdo con la principal conclusión a la que llega la evaluación: no sería prudente incorporar el programa piloto en este momento. Tampoco sería oportuno que los Directores Ejecutivos aprobaran una política definitiva relativa a la presencia sobre el terreno sin proceder antes a nuevos ensayos sobre el terreno y a una mayor labor normativa.

## 15. Concretamente, estimamos que:

- a) La elección juiciosa entre las opciones de presencia en el país es un proceso caso por caso que requiere la celebración de consultas plenas con los países miembros anfitriones.
- b) Los beneficios de una mayor presencia sobre el terreno no se aprovecharán plenamente a menos que los acuerdos de acogida se combinen con alianzas estratégicas (mediante programas piloto de las Naciones Unidas y programas de crédito de instituciones financieras internacionales) que generen sinergias positivas a través de la ampliación de las innovaciones financiadas por el FIDA.
- c) La mayor presencia sobre el terreno no será eficaz si no se adopta un amplio programa de apoyo administrativo que comprenda orientaciones iniciales, formación, asistencia en el traslado, introducción de mejoras en las tecnologías de la información y disposiciones contractuales.
- d) No se lograrán resultados eficientes desde el punto de vista presupuestario a menos que el elevado nivel de inversión que probablemente se requerirá para aumentar la presencia sobre el terreno se compense con una reducción de los gastos administrativos generales en la Sede y de los gastos de viaje mediante una clara delegación de funciones.

Dr. Nafis Sadik  
(ex Director Ejecutivo, FNUAP)

Profesor Robert Picciotto  
(ex Director General,  
Grupo de Evaluación Independiente,  
Banco Mundial)

13 de junio de 2007

Cuadro 1. Descripción general del programa piloto

Región	Países	Tipo de país	IPPT: Número de dimensiones; si excede de las 4 habituales, nota al pie (cuadro)	¿Se da igual importancia a las cuatro dimensiones?	Fecha de presentación de la iniciativa piloto	Fecha de la entrada en funciones del oficial de enlace sobre el terreno	Lapso transcurrido en meses para establecer un enlace sobre el terreno	Organismo anfitrión (en caso de no haberlo, ¿se han alquilado oficinas?)	Asistente*	Automóvil	Antecedentes profesionales de los oficiales de enlace	Presupuesto total de la iniciativa piloto
PA	Gambia	<b>S</b>	3; sin gestión de los conocimientos; asociaciones limitadas a donantes internacionales y bilaterales	N	Dic. 03	Oct. 05	22	PNUD	S	N	Director de proyecto	USD 225 000 para Senegal y Gambia
PA	Senegal	<b>F</b>	3; sin gestión de los conocimientos; asociaciones limitadas a donantes internacionales y bilaterales	N	Dic. 03	Oct. 05	22	PNUD	S	N	PD	USD 225 000 para Senegal y Gambia
PA	R.D. del Congo	<b>F</b>	3; sin gestión de los conocimientos; reactivación de la ejecución de la cartera; aplicar la estrategia en situaciones posteriores a los conflictos	N	Dic. 03	Nov. 05	23	PNUD	S	N	Gobierno	USD 225 000 para R.D. del Congo y Congo
PA	Congo, Brazzaville	<b>S</b>	3; sin gestión de los conocimientos; reactivación de la ejecución de la cartera; aplicar la estrategia en situaciones posteriores a los conflictos	N	Dic. 03	Nov. 05	23	PNUD	S	N	Gobierno	USD 225 000 para R.D. del Congo y Congo
PA	<u>Nigeria</u>	<b>F</b>	4; asociación centrada en el IITA y en la PAC de la CEDEAO	N	Sept. 04	Dic. 05	15	PNUD	S	N	Gobierno	USD 240 000
PF	Etiopía	<b>F</b>	4; énfasis en la coordinación con los asociados	N	Dic. 04	Sept. 05	9	PNUD	S	S	Gobierno	USD 250 000
PF	Uganda	<b>F</b>	4; detalles más ambiciosos	Similar	Abr. 04	Mayo 06	25	PNUD	N	N	cons & bilat	USD 240 523
PF	Tanzania (inicialmente con Malawi)	<b>F</b>	4; detalles más ambiciosos	Similar	Dic. 03	Feb. 04	2	FAO	S	?	Doctor en agricultura	USD 269 899
PI	India	<b>F</b>	4; con detalles	Similar	Dic. 03	2001	0	PMA	S	?	Director de proyecto	USD 210 600
PI	Viet Nam	<b>F</b>	2; sin asociaciones ni gestión de los conocimientos	N	Sept. 04	Abr. 05	7	Privado	S		ONG & bilat	USD 225 000
PI	China (inicialmente con la R.P.D. de Corea)	<b>F</b>	4; menos énfasis en el diálogo sobre políticas.	Similar	Dic. 03	Feb. 05	14	PMA	N	N	UNOPS	USD 262 000 para China y Mongolia
PI	Mongolia (s)	<b>S</b>	4; menos énfasis en el diálogo sobre políticas.	Similar	Dic. 03	Feb. 05	14	PMA	N	N	UNOPS	USD 262 000 para China y Mongolia
PL	Bolivia	<b>F</b>	2; sin diálogo sobre políticas ni gestión de los conocimientos, mejorar la vinculación de los proyectos con la sede	N	Abr. 04	Oct. 04	6	GTZ	N	N	Personal de proyectos del FIDA	USD 210 000
PL	Haití	<b>F</b>	4	Similar	Dic. 04	Ene. 05	1	Privado	N	N	Director de proyecto	USD 212 000
PL	Nicaragua (inicialmente se centraba en Honduras)	<b>F</b>	2; centradas en el apoyo a la ejecución y la creación de asociaciones, inclusive a nivel regional	N	Dic. 03	Feb. 04	2	PNUD	N	N	Director de proyecto	USD 231 000
PN	Egipto	<b>F</b>	4	S	Dic. 04	Ene. 06	13	PNUD	S	N	Economista agrario	USD 240 000
PN	Sudán	<b>F</b>	4; centradas en las mejoras a nivel institucional	N	Dic. 03	Oct. 05	22	PNUD	S	N	Doctor en agricultura	USD 252 000
PN	<u>Yemen</u>	<b>F</b>	3; escasa atención al apoyo a la ejecución	N	Dic. 03	Jun. 06	30	PNUD	N	N	Economista agrario	USD 240 000

**Negrita: países del programa piloto**

*Cursiva: países con presencia indirecta sobre el terreno*

Normal: países del grupo comparativo

Subrayado: Países a los que no se han realizado visitas sobre el terreno y en los que los CDRN serán los productos finales.

S = País satélite

F = país del programa piloto

P = país con presencia indirecta sobre el terreno

GPP = país al que se han destacado GPP

IITA= Instituto Internacional de Agricultura Tropical

CEDEAO= Comunidad Económica de los Estados de África Occidental

GTZ= Organismo Alemán para la Cooperación Técnica

\* Los asistentes desempeñan tareas administrativas y en algunos casos también profesionales.

Cuadro 2: Análisis del programa piloto realizado por el FIDA (parte 1)

Región	Países	Tipo de país	Número de préstamos activos (hasta 12/2006, desde la aprobación de la Junta Ejecutiva hasta el cierre)	Valor de cartera, activo (millones de USD) (hasta 12/2006)	Préstamos proyectados para 2007-2009 (USD)	Fecha del último COSOP	Año de la EPP	Proyectos en riesgo (cifras: 12/2006)	Lapso transcurrido (meses) desde la aprobación efectiva; antes de la iniciativa piloto y de la presencia indirecta y promedio para los países del tipo C	Lapso transcurrido (meses) desde la aprobación de la Junta Ejecutiva hasta que el préstamo se hace efectivo; después de la iniciativa piloto y de la presencia indirecta	Proyectos supervisados directamente; Año de terminación del proyecto
PA	<b>Benín</b>	C	3	33,1	19,2	2005	2005	0	12,3	n.d.	2006
PA	<b>Congo Brazzaville</b>	S	2	20,3	9,2	2001	n.d.	0	14,2	n.d.	-
PA	<b>R.D. del Congo</b>	F	2	30,6	28,2	2003	n.d.	0	12,8	n.d.	-
PA	<b>Gambia</b>	S	2	13,6	9,4	2003	n.d.	0	14,0	n.d.	1 no efectivo/ 2006
PA	<b>Mauritania</b>	C	3	32,9	11,8	2000	n.d.	0	10,5	n.d.	-
PA	<b>Nigeria</b>	F	4	95,5	45	2001	n.d.	1	n.d.	n.d.	-
PA	<b>Senegal</b>	F	5	55	18,8	2004	2003	2	11,6	n.d.	-
PF	<b>Etiopía</b>	F	3	72,9	81,5	1999	n.d.	0	10,2	n.d.	-
PF	<b>Kenya</b>	C	5	72,5	25,5	2002	n.d.	0	3,0	n.d.	-
PF	<b>Madagascar</b>	P	3	40,6	32	2000	n.d.	0	11,4	8,7	-
PF	<b>Mozambique</b>	P	4	70,2	34,8	2004	n.d.	0	12,1	20,4	1 no efectivo
PF	<b>Tanzania</b>	F	5	98,3	48,8	2003	2003	0	10,2	24	2 en curso 2015
PF	<b>Uganda</b>	F	5	96,9	46	2004	n.d.	0	11,7	n.d.	2006
PF	<b>Zambia</b>	C	4	52,5	13,1	2004	n.d.	0	11,0	n.d.	2007
PI	<b>Bangladesh</b>	P	5	101,9	51,1	2006	2005	0	8,0	6	2004
PI	<b>China</b>	F	7	185,5	97,5	2005	n.d.	1	6,4	5	1 no firmado
PI	<b>India</b>	F	8	227,3	97,5	2005	n.d.	2	10,9	13	2009/1 no firmado
PI	<b>Mongolia</b>	S	1	14,8	11,6			0	n.d.	n.d.	-
PI	<b>Pakistán</b>	P	8	152,6	49,3	2003	n.d.	2	12,3	n.d.	-
PI	<b>Filipinas</b>	C	3	52	40,4	2006*	n.d.	0	8,8	n.d.	-
PI	<b>Sri Lanka</b>	F	5	91,1	25,5	2003	2002	0	n.d.	n.d.	1 no firmado
PI	<b>Viet Nam</b>	F	3	72	61,7	2003	2001	0	5,7	n.d.	-

Fuente: OE del FIDA

n.d.= no disponible

EPP= evaluación del programa en el país

Cuadro 2 (Cont.): Análisis del programa piloto realizado por el FIDA (parte 2)

Región	Países	Tipo de país	Número de préstamos activos (hasta 12/2006, desde la aprobación de la Junta Ejecutiva hasta el cierre)	Valor de cartera, activo (millones de USD) (hasta 12/2006)	Préstamos proyectados para 2007-2009 (USD)	Fecha del último COSOP	Año de la EPP	Proyectos en riesgo (cifras: 12/2006)	Lapso transcurrido (meses) desde la aprobación-efectividad; antes de la iniciativa piloto y de la presencia indirecta y promedio para los países del tipo C	Lapso transcurrido (meses) desde la aprobación de la Junta Ejecutiva hasta que el préstamo se hace efectivo; después de la iniciativa piloto y de la presencia indirecta	Proyectos supervisados directamente; Año de terminación del proyecto
PL	<b>Bolivia</b>	F	3	27,4	19,1	1998	2005	0	17,4	n.d.	-
PL	Guatemala	C	4	77	19,3	2003	n.d.	0	18,3	n.d.	-
PL	<b>Haití</b>	F	3	50	9,8	1999	n.d.	2	9,5	n.d.	-
PL	<u>México</u>	C	3	65	41	1999	2006	0	15,0	n.d.	-
PL	<b>Nicaragua</b>	F	2	28,2	15,5	2005	n.d.	1	17,3	n.d.	-
PL	<i>Panamá</i>	GPP	2	37,2	4,8	2000	n.d.	1	12,3	n.d.	-
PL	<i>Perú</i>	GPP	2	34,9	28,8	2002	n.d.	0	18,9	n.d.	2007
PN	<b>Egipto</b>	F	3	59,6	30,1	2006	2005	0	14,0	n.d.	1 no firmado
PN	<u>Jordania</u>	C	1	11,8	7,7	2000	n.d.	0	8,5	n.d.	-
PN	<b>Sudán</b>	F	5	103,7	25,5	2002	n.d.	0	10,2	n.d.	1 no firmado/ 2008
PN	<i>Siría</i>	P	2	37,7	20,3	2000	2001	0	7,8	11,1	-
PN	Túnez	C	3	50,2	12,7	1998	2003	0	8,3	n.d.	-
PN	<u>Yemen</u>	E	4	50	13,5	2000	n.d.	2	14,0	n.d.	-

**Negrita:** países del programa piloto

*Cursiva:* países con presencia indirecta sobre el terreno

Normal: países del grupo comparativo

Subrayado: Países a los que no se han realizado visitas sobre el terreno y en los que los CDRN serán los productos finales

S = países satélite

F = países del programa piloto

P = países con presencia indirecta sobre el terreno

GPP = país al que se han destacado GPP

\* = en proyecto



Cuadro 3: Presupuesto original del programa piloto

División	País	Presupuesto comunicado a la Junta Ejecutiva (en el documento EB pertinente)				Memorando de entendimiento (Nota 1)				
		Año 1 En miles de USD	Año 2 En miles de USD	Año 3 En miles de USD	Total En miles de USD	Institución asociada	Fecha de la firma	Fecha de efectividad	Cantidad En miles de USD	Anticipo En miles de USD
PA	Congo/ R.D. del Congo	75	75	75	225	PNUD	01/07/2005	Ene.06	240 p.t.	120
	Senegal	75	75	75	225	PNUD	01/07/2005	Oct. 05	240 p.t.	120
	Nigeria	77	80	83	240	PNUD	05/07/2005	Dic. 05	240 p.t.	72
	<b>TOTAL</b>	<b>227</b>	<b>230</b>	<b>233</b>	<b>690</b>					
PF	Etiopía	110	70	70	250	PNUD	12/04/2005	Sep. 05	250 p.t.	75
	Tanzania	88	90	91,9	269,9	FAO	No memorando de entendimiento	Feb. 04	80 p.a.	n.d.
	Uganda	85,4	76,5	78,7	240,6	PNUD	01/07/2005	Abr. 06	240 p.t.	72
	<b>TOTAL</b>	<b>283,4</b>	<b>236,5</b>	<b>240,6</b>	<b>760,5</b>					
PI	China/ Mongolia	94	84	84	262	PMA	16/03/2006	Dic. 05	103 p.a.	75,8
	India	70,2	70,2	70,2	210,6	PMA	01/06/2004	Jun. 04	70 p.a.	n.d.
	Viet Nam	78	73,5	73,5	225	PNUD	n.d.	Abr. 05	(Nota 2)	n.d.
	<b>TOTAL</b>	<b>242,2</b>	<b>227,7</b>	<b>227,7</b>	<b>697,6</b>					
PL	Bolivia	70	70	70	210	Sin mediar memorando de entendimiento. Todos los arreglos se basan en relaciones directas de consultoría	Oct. 04	n.d.	n.d.	
	Haití	72	70	70	Ene. 05		n.d.	n.d.		
	Honduras/ Nicaragua	78,5	76,5	76,5	Feb. 04		n.d.	n.d.		
	<b>TOTAL</b>	<b>220,5</b>	<b>216,5</b>	<b>216,5</b>	<b>653,5</b>					
PN	Egipto	106,3	65,8	65,8	237,9	PNUD	11/11/2005	Dic. 05	239,9 p.t.	72
	Sudán	84	83,9	84,1	252	PNUD	19/12/2005	Dic. 05	251,9 p.t.	75,6
	Yemen	78,6	79,5	81,9	240	PNUD	17/02/2007	Jun. 06	118 p.a.	0
	<b>TOTAL</b>	<b>268,9</b>	<b>229,2</b>	<b>231,8</b>	<b>729,9</b>					
<b>TOTAL</b>	(Nota 3)	<b>1 242,0</b>	<b>1 139,9</b>	<b>1 149,6</b>	<b>3 531,5</b>					

Fuente: Oficina de Auditoría y Supervisión

Legendas:

p.a. = el memorando de entendimiento se ha elaborado sobre la base de los costos anuales.

p.t. = el memorando de entendimiento prevé que no se sobrepase el límite monetario (normalmente, de USD 240 000). Sin embargo, si se excede del límite establecido en un plazo inferior a tres años, el contrato no especifica qué es lo que ocurre. Al no haber pruebas de que el FIDA controla la manera en que el PNUD desembolsa los fondos, el Fondo desconoce el costo real en que incurre el PNUD cada año. Además, dado que no se ha recibido ninguna declaración de gastos del PNUD, el FIDA no dispone de datos exactos sobre los costos incurridos en relación con los lugares de presencia sobre el terreno en que está asociado con el PNUD.

Nota 1: El Congo, el Senegal, China y el Sudán han suscrito memorandos de entendimiento que superan los montos anuales aprobados por la Junta Ejecutiva. Además, todos los arreglos con el PNUD surten efecto hasta después de 2007 (esto es, una vez terminada la fase experimental).

Nota 2: Aunque Viet Nam tiene un arreglo con el PNUD, la presencia primaria sobre el terreno consiste en un arreglo directo con dos consultores.

Nota 3: No se sabe con certeza por qué la suma de los presupuestos detallados aprobados por la Junta Ejecutiva asciende a USD 3,5 millones, cuando el límite de alto nivel aprobado para el programa piloto fue de USD 3 millones. Los pagos anticipados totales ascendieron a USD 682 400.

Cuadro 4: Gastos y fondos comprometidos en el marco del programa piloto

	Gastos y fondos comprometidos por (USD)				Costos según el libro mayor (USD)				Notas sobre la codificación del libro mayor	
	2004	2005	2006	Total	2004	2005	2006	Total		
PA	Congo	-	12 650	89 600	102 250	-	12 650	89 600	102 250	Los gastos consignados en el libro mayor reflejan los pagos anticipados.
	Senegal	-	27 380	94 585	121 965	-	26 380	95 585	121 965	Los gastos consignados en el libro mayor reflejan los pagos anticipados
	Nigeria	-	13 584	88 257	101 841	-	20 550	85 903	106 453	Exceso de gastos devengados en 2005
	Otros	-	-	-	-	1 000	-	-	1 000	Clasificación errónea de los costos como "Regionales"
	<b>TOTAL</b>	-	<b>53 614</b>	<b>272 442</b>	<b>326 056</b>	<b>1 000</b>	<b>59 580</b>	<b>271 088</b>	<b>331 668</b>	
PF	Etiopía	-	39 976	61 838	101 814	-	47 904	53 907	101 811	
	Tanzanía	-	107 480	18 280	125 760	-	107 480	18 280	125 760	Exceso de gastos devengados en 2005
	Uganda	-	72 000	(5 348)	66 652	-	72 000	(5 348)	66 652	Exceso de gastos devengados en 2005
	<b>TOTAL</b>	-	<b>219 456</b>	<b>74 770</b>	<b>294 226</b>	-	<b>227 384</b>	<b>66 839</b>	<b>294 223</b>	
PI	China	-	17 314	111 959	129 273	-	41 473	67 636	109 109	
	India	-	140 000	39 301	179 301	70 000	142 417	35 000	247 417	Exceso de gastos devengados en 2005, arrastrados a 2006
	Viet Nam	-	51 836	75 698	127 534	-	49 271	89 520	138 791	
	Otros	-	-	10 099	10 099	-	-	29 727	29 727	
	<b>TOTAL</b>	-	<b>209 150</b>	<b>237 057</b>	<b>446 207</b>	<b>70 000</b>	<b>233 161</b>	<b>221 883</b>	<b>525 044</b>	60% de todos los costos clasificados como "Regionales" en PI
PL	Bolivia	-	72 855	71 482	144 337	25 424	72 855	73 937	172 216	
	Haití	-	56 835	59 608	116 443	-	56 835	59 487	116 322	
	Honduras/ Nicaragua	-	97 356	58 342	155 698	88 679	96 310	54 050	239 039	
	Otros	-	-	-	-	536	-	-	536	Clasificación errónea de los costos como "Regionales"
	<b>TOTAL</b>	-	<b>227 046</b>	<b>189 432</b>	<b>416 478</b>	<b>114 639</b>	<b>226 000</b>	<b>187 474</b>	<b>528 113</b>	
PN	Egipto	-	85 996	2 733	88 729	-	81 666	2 733	84 399	Exceso de gastos devengados en 2005
	Sudán	-	12 246	75 600	87 846	-	8 898	75 600	84 498	Los gastos consignados en el libro mayor reflejan los pagos anticipados.
	Yemen	-	5 958	38 062	44 020	-	5 958	30 398	36 356	Costos imputables fuera del memorando de entendimiento
	Otros	-	5 016	-	5 016	-	5 016	-	5 016	Clasificación errónea de los costos como "Regionales"
	<b>TOTAL</b>	-	<b>109 216</b>	<b>116 395</b>	<b>225 611</b>	-	<b>101 538</b>	<b>108 731</b>	<b>210 269</b>	
EC	-	119 380	66 855	186 235	-	103 989	12 618	116 607	Presupuesto del EC no aplicado formalmente	
<b>TOTAL</b>	-	<b>937 862</b>	<b>956 951</b>	<b>1 894 813</b>	<b>185 639</b>	<b>951 652</b>	<b>868 633</b>	<b>2 005 924</b>		

Fuente: Oficina de Auditoría y Supervisión

Nota: El análisis arriba expuesto indica excesos significativos de los gastos devengados en las cuentas de 2005 por lo que respecta a Tanzania, Uganda, China, la India y Egipto, que se ajustaron durante el cuarto trimestre de 2006. No se han proporcionado declaraciones de gastos para las iniciativas de presencia sobre el terreno relativas al Sudán. Tampoco se han proporcionado todavía declaraciones de gastos en el marco de la iniciativa relativa al Yemen, dado que todavía se encuentra en la fase inicial

**Cuadro 5: Costos identificados en relación con la presencia indirecta sobre el terreno y la asignación de GPP fuera de la Sede**

División	País	Número de años de efectividad	Costos de la presencia indirecta sobre el terreno identificados (en el libro mayor)		
			2004	2005	2006
PF	Mozambique	2,5	49 800	57 240	18 486
	Madagascar	3	35 000	19 116	14 875
PI	Pakistán	1,8	-	103 154	44 100
	Bangladesh	2,3	3 446	33 995	27 192
PL	Panamá	Véase la nota 3	83 669	83 669	88 344
	Perú	Véase la nota 3	163 899	163 899	163 800
PN	Egipto/República Árabe Siria	0,8	-	20 637	13 376
<b>TOTAL</b>		<b>2,3</b>	<b>335 814</b>	<b>481 710</b>	<b>370 173</b>

Fuente: Oficina de Auditoría y supervisión

1. Mozambique. El presupuesto anual más reciente indica unos costos de USD 57 000 por año. Los costos correspondientes a 2005 y 2006 se financiaron con cargo al presupuesto proyectos activos/cartera en curso del Servicio de Financiación de la Elaboración de Programas (SFEP) (subdivisión presupuestaria IFA06), mientras que los correspondientes a 2004 se financiaron con fondos suplementarios (aunque la orden de compra se realizó en 2006 nunca se llegaron a comprometer los fondos. La FAO no considera que exista un pasivo, por lo que es improbable que esa cantidad sea desembolsada de corto a medio plazo).
2. Pakistán. El contrato más reciente que existe relativo específicamente a la presencia sobre el terreno asciende a USD 44 000 y corresponde a un período de siete meses (lo que equivale a USD 75 500 por año). No es posible identificar los costos administrativos adicionales en que podría incurrirse más allá de la cantidad pagada a los consultores. Las cantidades arriba consignadas se refieren a los pagos totales efectuados a consultores en Pakistán durante 2005 y 2006. Dada la manera en que se describen los importes en PeopleSoft, no queda claro si todos ellos se refieren o no a la presencia indirecta sobre el terreno. Todas las cantidades se financiaron con cargo al nuevo proyecto/desarrollo en curso (IFA05) e IFA06 del SFEP.
3. Panamá y Perú. Sólo estaban disponibles los datos de 2005 y 2006 relativos a los sueldos de los GPP destacados sobre el terreno (ambos destacados antes de 2004). Se ha consignado la cantidad correspondiente a 2004 sobre la base de los datos relativos a los sueldos pagados en 2005.
4. Egipto/República Árabe Siria. Los importes arriba consignados se refieren a las cantidades pagadas a N. Mahaini (consultor) que está actuando como intermediario de la presencia del FIDA en Siria y podría también prestar sus servicios en Egipto. No se sabe con certeza cómo operan conjuntamente el programa piloto oficial para Egipto y esta presencia indirecta sobre el terreno.
5. Madagascar y Bangladesh se incluyeron en el estudio previa solicitud de la OE.

Cuadro 1: Estimación de los costos anuales correspondientes a los GPP en la sede y los GPP destacados sobre el terreno

#	Partidas	Personal de la sede					Personal sobre el terreno**										
		Nivel P4		Nivel P5			P4, escalón 1		P4, escalón 5		P5, escalón 1		P5, escalón 5		P5, escalón 10		
		Escalón 1	Escalón 5	Escalón 1	Escalón 5	Escalón 10	Lugar de destino más barato <sup>a</sup>	Lugar de destino más caro <sup>b</sup>	Lugar de destino más barato <sup>a</sup>	Lugar de destino más caro <sup>b</sup>	Lugar de destino más barato <sup>a</sup>	Lugar de destino más caro <sup>b</sup>	Lugar de destino más barato <sup>a</sup>	Lugar de destino más caro <sup>b</sup>	Lugar de destino más barato <sup>a</sup>	Lugar de destino más caro <sup>b</sup>	
	<b>Costos uniformes para todas las categorías de personal del cuadro orgánico *</b>																
1)	Sueldo básico neto	64 691	70 320	77 577	83 412	90 704	64 691	64 691	70 320	70 320	77 577	77 577	83 412	83 412	90 704	90 704	
2)	Ajuste por lugar de destino	39 896	43 367	47 843	51 441	55 938	12 492	44 539	13 579	48 415	14 980	53 411	16 107	57 429	17 515	62 449	
3)	Demás prestaciones estándar	54 321	56 913	60 225	62 916	66 279	54 321	54 321	56 913	56 913	60 225	60 225	62 916	62 916	66 279	66 279	
	<b>Costos adicionales para el personal sobre el terreno ***</b>																
4)	Prestación por condiciones de vida difíciles						6 480	19 440	6 480	19 440	6 480	19 440	6 480	19 440	6 480	19 440	
5)	Prestación por movilidad						7 620	7 620	7 620	7 620	7 620	7 620	7 620	7 620	7 620	7 620	
6)	Prestación sustitutiva del pago de los gastos de mudanza						2 500	2 500	2 500	2 500	2 500	2 500	2 500	2 500	2 500	2 500	
	<b>TOTAL</b>	<b>158 908</b>	<b>170 601</b>	<b>185 645</b>	<b>197 769</b>	<b>212 922</b>	<b>148 104</b>	<b>193 111</b>	<b>157 413</b>	<b>205 209</b>	<b>169 383</b>	<b>220 774</b>	<b>179 035</b>	<b>233 317</b>	<b>191 099</b>	<b>248 993</b>	
	<b>Diferencia entre la sede y el terreno</b>						<b>(10 804)</b>	<b>34 204</b>	<b>(13 188)</b>	<b>34 608</b>	<b>(16 262)</b>	<b>35 129</b>	<b>(18 734)</b>	<b>35 547</b>	<b>(21 823)</b>	<b>36 071</b>	

**Nota:** Todos los costos están sujetos a las revisiones periódicas de las Naciones Unidas. Índice del costo de vida (multiplicador) en Roma = 61, mayo de 2007

1) El sueldo básico sigue siendo el mismo, independientemente del lugar de destino al que sea asignado el personal.

2) El ajuste por lugar de destino tiene por objeto lograr que, independientemente de dónde trabaje el personal del régimen común de las Naciones Unidas, su remuneración neta tenga un poder adquisitivo equivalente al del personal de la sede de las Naciones Unidas en Nueva York.

3) Las demás prestaciones estándar aplicadas a ambas categorías del personal del cuadro orgánico, independientemente de su lugar de trabajo, con inclusión del subsidio de educación, las aportaciones jubilatorias, los seguros, las prestaciones por familiares a cargo, el subsidio de alquiler, las vacaciones en el país de origen, etc...

4) La prestación por condiciones de vida difíciles tiene por objeto compensar al personal por condiciones de vida particularmente difíciles en determinados lugares de destino.

5) La prestación por movilidad es un incentivo para estimular la movilidad entre lugares de destino.

6) La prestación sustitutiva del pago de los gastos de mudanza tiene por objeto compensar por el no reembolso de los gastos mudanza.

a) Basado en el índice del costo de vida más bajo de las Naciones Unidas (multiplicador) = 19,1, en mayo de 2007

b) Basado en el índice del costo de vida más alto de las Naciones Unidas (multiplicador) = 68,1, en mayo de 2007

\*) Todos los costos se basan en los costos estándar de las Naciones Unidas vigentes en marzo de 2007. Con excepción del ajuste por lugar de destino, todos los demás costos se han estimado basándose en la metodología del FIDA para calcular los gastos de personal con fines de presupuestación.

\*\*) Se aplica únicamente al personal del cuadro orgánico asignado por un período de un año o más a un lugar de destino. Queda excluida en este rubro la prestación por condiciones de vida peligrosas aplicable en países con condiciones extremadamente difíciles, como Afganistán, Haití y Côte d'Ivoire.

\*\*\*) Algunos costos no recurrentes pueden ser aplicables a algunos lugares de destino difíciles y no están incluidos en el cálculo al no ser cuantificables, por ejemplo, los costos de viaje para vacaciones más frecuentes en el país de origen, el subsidio de educación adicional, el reembolso adicional de los gastos de internado y por concepto de viajes para visitar a la familia...

**Fuente:** *The mobility and hardship scheme - An information booklet*, UN (enero de 2007); El Sistema de ajustes por lugar de destino, Naciones Unidas (abril de 2003); sitio web de las Naciones Unidas sobre sueldos, subsidios y prestaciones ([www.un.org/Depts/OHRM/](http://www.un.org/Depts/OHRM/)); *Consolidated Post Adjustment Circular*, Comisión de Administración Pública Internacional (CAPI) (marzo 2007); Costos uniformes correspondientes al personal del cuadro orgánico y del cuadro de servicios generales para preparar el presupuesto de 2007 del FIDA (intranet del FIDA); cuadros de costos correspondientes al personal, FS.

**Cuadro 2: Estimación de los costos sufragados una sola vez cuando se destacan GPP fuera de la Sede (P5/5)**

#	Partidas	Lugar de destino más barato <sup>a</sup>	Lugar de destino más caro <sup>b</sup>
1	Ajuste extraordinario por lugar de destino según el índice de Roma durante los primeros 6 meses*	35 334	0
2	Gastos de viaje	12 000	20 000
	Funcionario	3 000	5 000
	Familiares (3 personas)	9 000	15 000
3	Prima de asignación	17 212	25 584
	Funcionario	3 600	9 360
	Familiares (3 personas)	5 400	4 680
	Suma fija (1 mes)	8 212	11 544
4	Gastos de mudanza y de envío de enseres domésticos y efectos personales (suma fija)	6 157	8 716
	Funcionario	2 774	3 476
	Familiares (3 personas)	3 383	5 240
	<b>TOTAL</b>	<b>70 703</b>	<b>54 300</b>

## Notas:

1) Aplicable únicamente a los lugares de destino en que el índice del costo de vida es inferior al de Roma

2) Gastos de viaje estimados en relación con el envío de personal a Bolivia y el Congo, aplicando las normas del FIDA relativas a los viajes de los funcionarios (incluidos el billete de avión, las sumas para sufragar los pequeños gastos de llegada, visados, etc.)

3) Se paga una prima por asignación a todo funcionario que sea trasladado por cuenta de la organización a un lugar de destino por un período de servicio de por lo menos un año. La prima se compone de dietas y de una suma fija.

4) Los costos de mudanza y de envío de enseres domésticos y efectos personales se basan en las sumas globales pagadas por el FIDA en ese concepto (sitio web de la Oficina de Recursos Humanos)

## Fuente:

CAP1, Régimen común de sueldos y prestaciones de las Naciones Unidas.

Sitio web de las Naciones Unidas sobre sueldos, subsidios y prestaciones ([www.un.org/Depts/OHRM/salaries\\_allowances](http://www.un.org/Depts/OHRM/salaries_allowances))

Manual de procedimientos de recursos humanos y páginas web sobre sueldos, subsidios y prestaciones del FIDA

**Cuadro 3. Estimación de los costos anuales correspondientes a los GPP en la sede y los GPP destacados sobre el terreno, en función de diferentes niveles de costos de vida**

#	Partidas	En la sede	Sobre el terreno*		
		P5, escalón 1	P5, escalón 1		
		Índice del costo de vida = 61	Nivel bajo (Índice del costo de vida = 28,9)	Nivel medio (Índice del costo de vida = 41)	Nivel alto (Índice del costo de vida = 57,6)
	<b>Costos uniformes para todas las categorías del personal del cuadro orgánico</b>				
1)	Sueldo básico neto	77 577	77 577	77 577	77 577
2)	Ajuste por lugar de destino	47 843	22 666	32 157	45 176
3)	Otras prestaciones estándar	60 225	60 225	60 225	60 225
	<b>Costos adicionales sobre el terreno*</b>				
4)	Prestación por condiciones de vida difíciles		6 480	11 880	19 440
5)	Prestación por movilidad		7 620	7 620	7 620
6)	Prestación por no reembolso de los gastos de mudanza		2 500	2 500	2 500
	<b>TOTAL</b>	<b>185 645</b>	<b>177 069</b>	<b>191 959</b>	<b>212 539</b>
	<b>Diferencia entre la sede y el terreno</b>		<b>8 576</b>	<b>6 314</b>	<b>26 893</b>

**Nota:** Todos los costos están sujetos a las revisiones periódicas de las Naciones Unidas. El multiplicador de los índices del costo de vida es el vigente en mayo de 2007.

\* Los índices del costo de vida representan el promedio de los índices en todos los donantes activos del FIDA, que se dividen en tres grupos diferentes: los de nivel bajo, en que el índice del costo de vida es inferior a 35, del que forman parte alrededor de 40 países; los de nivel medio, en que el índice del costo de vida es inferior a 50, del que forman parte alrededor de 40 países, y los de nivel alto, de índice superior a 50 y alrededor de 10 países.

**Fuente:**

*The mobility and hardship scheme - An information booklet, UN* (enero de 2007); El Sistema de ajustes por lugar de destino, Naciones Unidas (abril de 2003); sitio web de las Naciones Unidas sobre sueldos, subsidios y prestaciones ([www.un.org/Depts/OHRM/](http://www.un.org/Depts/OHRM/)); *Consolidated Post Adjustment Circular*, Comisión de Administración Pública Internacional (CAPI) (marzo 2007); Costos uniformes correspondientes al personal del cuadro orgánico y del cuadro de servicios generales para preparar el presupuesto de 2007 del FIDA (intranet del FIDA); cuadros de costos correspondientes al personal, FS.

