

Signatura: EC 2016/91/W.P.3/Rev.1  
Tema: 4  
Fecha: 30 de marzo de 2016  
Distribución: Pública  
Original: Inglés

**S**



Invertir en la población rural

## **Evaluación a nivel institucional de la experiencia del FIDA con la descentralización**

### **Documento conceptual**

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

##### Funcionarios de contacto:

##### Preguntas técnicas:

##### **Oscar A. Garcia**

Director  
Oficina de Evaluación Independiente del FIDA  
Tel.: (+39) 06 5459 2274  
Correo electrónico: o.garcia@ifad.org

##### **Ashwani K. Muthoo**

Director Adjunto  
Tel.: (+39) 06 5459 2053  
Correo electrónico: a.muthoo@ifad.org

##### **Fabrizio Felloni**

Oficial Principal de Evaluación  
Tel.: (+39) 06 5459 2361  
Correo electrónico: f.felloni@ifad.org

##### Envío de documentación:

##### **Alessandra Zusi Bergés**

Oficial encargada  
Oficina de los Órganos Rectores  
Tel.: (+39) 06 5459 2092  
Correo electrónico: gb\_office@ifad.org

Comité de Evaluación — 91º período de sesiones  
Roma, 29 y 30 marzo de 2016

---

**Para examen**

# Índice

<b>Acrónimos y siglas</b>	<b>ii</b>
<b>I. Introducción</b>	<b>1</b>
<b>II. Evolución del enfoque de descentralización del FIDA</b>	<b>2</b>
A. Evolución conceptual	2
B. Marco normativo de la descentralización del FIDA	4
C. Progresos realizados hasta la fecha	6
<b>III. La descentralización en organizaciones empleadas como base de comparación</b>	<b>7</b>
<b>IV. Objetivos y metodología de evaluación</b>	<b>7</b>
A. Objetivos	7
B. Metodología	8
C. Obtención de datos y fuentes de información	11
<b>V. El proceso de evaluación</b>	<b>14</b>
<b>Anexos</b>	
I. Evolución de la descentralización del FIDA	14
II. Oficinas del FIDA en los países	16
III. Examen de la experiencia de descentralización de otras organizaciones de desarrollo	17
IV. Marco de evaluación	20
V. El proceso de evaluación	22
VI. Bibliografía	24

## **Acrónimos y siglas**

ARRI	informe anual sobre los resultados y el impacto de las actividades del FIDA
COSOP	programa sobre oportunidades estratégicas nacionales
CSD	Departamento de Servicios Institucionales
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FIDA9	Novena Reposición de los Recursos del FIDA
FIDA10	Décima Reposición de los Recursos del FIDA
GPP	gerente del programa en el país
IOE	Oficina de Evaluación Independiente
OPP	oficial del programa en el país
PBAS	sistema de asignación de recursos basado en los resultados
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PMD	Departamento de Administración de Programas

## I. Introducción

1. **Antecedentes.** En 2003 la Junta Ejecutiva del FIDA aprobó el programa piloto relativo a la presencia sobre el terreno<sup>1</sup>, de tres años de duración. Hasta aquel momento, y de conformidad con el Convenio Constitutivo del FIDA, la organización no contaba con ningún tipo de presencia permanente en sus Estados Miembros en desarrollo. El programa piloto entrañaba el establecimiento de una "presencia sobre el terreno" en 15 de esos Estados (tres en cada una de las cinco regiones geográficas), con el objetivo general de mejorar la eficacia de las actividades del FIDA en la esfera del desarrollo.
2. En 2006/2007 la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA (IOE) llevó a cabo una evaluación del programa piloto. Basándose en los hallazgos y recomendaciones emanados de esta evaluación<sup>2</sup>, la Junta aprobó en 2011 la primera estrategia del FIDA de presencia en los países. En ella se subrayaba la necesidad de consolidar las oficinas en los 15 países del programa piloto y ampliar aún más esa presencia en los países por medio de la constitución de nuevas oficinas del FIDA en los países.
3. En 2013 la Junta aprobó una estrategia adicional de presencia en los países que abarcaba el período 2014-2015. Esta estrategia supuso un paso más al aprobar la Junta que se establecieran 50 oficinas en los países para finales de 2015. Además de constituir las oficinas y dotarlas del personal necesario, el FIDA adoptó también prácticas, políticas y procedimientos administrativos, financieros, de recursos humanos y de gestión a fin de apoyar el proceso de descentralización del organismo.
4. **La evaluación formativa.** Por decisión de la Junta Ejecutiva del FIDA adoptada en diciembre de 2015, la IOE realizará en 2016 una evaluación a nivel institucional de carácter formativo de la experiencia del FIDA con la descentralización. Se dispuso que la evaluación se hiciera conforme al marco general establecido en la Política de evaluación del FIDA revisada (2011)<sup>3</sup>, y aplicando los conceptos metodológicos básicos generales enunciados en la segunda edición del Manual de evaluación (diciembre de 2015)<sup>4</sup>.
5. El objetivo general de la evaluación a nivel institucional es valorar de manera independiente la experiencia que el FIDA ha tenido con la descentralización desde 2003. Procurará aportar hallazgos y recomendaciones que permitan reforzar aún más este proceso institucional de descentralización del FIDA con vistas a lograr una mayor eficacia en términos de desarrollo sobre el terreno.
6. Dado que será la primera evaluación a nivel institucional de carácter formativo, representa una innovación metodológica introducida por la IOE. Este tipo de evaluaciones se conducen normalmente antes de la aplicación de una política o la ejecución de un proyecto, o durante las mismas, con el objeto de apoyar decisiones de inversión, o servir de base para introducir otras mejoras en el diseño, el proceso, las prioridades y las modalidades de ejecución, con el fin último de lograr un mejor desempeño.
7. Un aspecto que distingue a esta evaluación formativa es la atención especial que se dará al aprendizaje y a promover el diálogo con la dirección del FIDA y otras partes interesadas en instancias clave del proceso de evaluación. Por ejemplo, en los primeros momentos del proceso, la IOE informará a la dirección acerca de los primeros hallazgos para que puedan servir de base en la elaboración del plan de descentralización del FIDA.

<sup>1</sup> Documento de diseño del programa piloto relativo a la presencia sobre el terreno: <http://www.ifad.org/gbdocs/eb/80/s/EB-2003-80-R-4.pdf>.

<sup>2</sup> Informe de evaluación: [www.ifad.org/gbdocs/eb/91/s/EB-2007-91-R-6.pdf](http://www.ifad.org/gbdocs/eb/91/s/EB-2007-91-R-6.pdf).

<sup>3</sup> [www.ifad.org/gbdocs/eb/102/s/EB-2011-102-R-7-Rev-2.pdf](http://www.ifad.org/gbdocs/eb/102/s/EB-2011-102-R-7-Rev-2.pdf)

<sup>4</sup> [www.ifad.org/evaluation/process\\_methodology/doc/manual.pdf](http://www.ifad.org/evaluation/process_methodology/doc/manual.pdf)

8. Asimismo, también comprenderá una dimensión recapitulativa con el propósito concreto de determinar la contribución de la descentralización del FIDA en lo que respecta a alcanzar un mayor desempeño operativo y mejores resultados en materia de desarrollo. Por lo tanto, está previsto que las recomendaciones emanadas de la evaluación a nivel institucional, que estarán respaldadas por una rigurosa triangulación de los datos empíricos, cubran distintas esferas de la descentralización del FIDA, en particular, cuestiones relacionadas con la estructura organizativa, la delegación de facultades, los modelos de oficinas en los países y las repercusiones presupuestarias y de recursos humanos ligadas con todo ello.
9. Resulta especialmente oportuno que la IOE evalúe en 2016 la labor y la experiencia del FIDA con la descentralización puesto que: i) la descentralización es un ámbito importante de la reforma institucional que se lleva a cabo durante el período de la Décima Reposición de los Recursos del FIDA (FIDA10) (2016-2018), y ii) en diciembre de 2016 la dirección del FIDA tiene previsto presentar un plan de descentralización institucional a la Junta Ejecutiva en el cual se documentará el enfoque general y las medidas que se adoptarán en el futuro en lo relativo a los objetivos de descentralización del Fondo a mediano plazo. Así, los hallazgos de esta evaluación servirán de base para elaborar el plan de descentralización institucional.
10. La evaluación se realizará en tiempo récord en el caso de evaluaciones a nivel institucional similares, y se prevé que esté totalmente finalizada este año. Sus resultados se presentarán a la Junta Ejecutiva en diciembre de 2016.

## II. Evolución del enfoque de descentralización del FIDA

### A. Evolución conceptual

11. El término “descentralización” puede interpretarse de múltiples maneras. El Banco Mundial, el Banco Asiático de Desarrollo y el Banco Africano de Desarrollo cuentan con definiciones similares. Para estas organizaciones, la descentralización es el proceso por medio del cual se transfieren facultades y poderes para planificar, adoptar decisiones y administrar recursos de las instancias superiores a las inferiores de una jerarquía institucional a fin de facilitar la prestación eficiente y eficaz de los servicios<sup>5</sup>.
12. En el contexto del FIDA, tal como se deriva de las distintas estrategias de presencia en los países aprobadas desde 2011, la descentralización se entiende generalmente como el proceso de redistribución —de la Sede del FIDA a las oficinas en los países— de funciones, facultades, personas y cierto grado de autoridad para adoptar decisiones. El concepto ha sufrido una evolución desde que se dio comienzo a la iniciativa relativa a la presencia sobre el terreno a principios de la primera década del 2000. A continuación se tratan someramente los hechos más importantes en la evolución de la descentralización del FIDA (véase también el anexo I).
13. **Presencia sobre el terreno (2003-2007)**. Durante las consultas sobre la FIDA5 (2002) y la FIDA6 (2005), se llegó a reconocer que la falta de una presencia institucional del FIDA en los Estados Miembros en desarrollo era un factor fundamental que impedía alcanzar un impacto mayor en la pobreza rural. Por consiguiente, los Estados Miembros solicitaron a la dirección del FIDA que llevara a cabo un estudio minucioso sobre la posibilidad de que el Fondo tuviera una

<sup>5</sup> Dentro de esta amplia definición se pueden englobar tres formas principales de descentralización: i) desconcentración: la transferencia de ciertas facultades a instancias inferiores dentro de la estructura burocrática de entidades gubernamentales centrales; ii) delegación: la transferencia de las responsabilidades y los recursos necesarios para llevar a cabo actividades específicas y prestar determinados servicios a una entidad pública, un gobierno local, una empresa privada, etc., y iii) devolución: cuando existen instituciones locales con un alto grado de autonomía respecto del gobierno central y de responsabilidad ante usuarios de servicios locales.

presencia sobre el terreno y formas de mejorar la función y la capacidad del FIDA a nivel de los países. Los hallazgos y las recomendaciones de ese estudio<sup>6</sup> fueron presentados a la Junta Ejecutiva en diciembre de 2002.

14. Como se mencionó anteriormente, tras extensas consultas, en diciembre de 2003 la Junta aprobó un programa especialmente dedicado a la presencia sobre el terreno (el programa piloto relativo a la presencia sobre el terreno), que tendrá una duración de tres años (2004-2006). El programa piloto fue concebido con el principal objetivo de fortalecer los resultados de los proyectos trabajando específicamente en cuatro dimensiones interrelacionadas: el apoyo a la ejecución, el diálogo sobre políticas, la creación de asociaciones y la gestión de los conocimientos.
15. Su gestión corrió a cargo principalmente del Departamento de Administración de Programas (PMD). Las oficinas creadas como parte del programa piloto se consideraron prácticamente una "extensión" del PMD que permitirían al Fondo atender mejor las necesidades programáticas del FIDA en los respectivos países. El personal con que se dotó a las 15 oficinas piloto sobre el terreno era de origen nacional, si bien el FIDA contaba en ese momento, fuera del ámbito del programa piloto, con dos gerentes de los programas en los países (GPP) que habían sido destacados desde la Sede al Estado Plurinacional de Bolivia y a Panamá, en la región de América Latina y el Caribe.
16. Tal como había solicitado la Junta Ejecutiva en 2003, la IOE procedió a realizar la evaluación del programa piloto una vez finalizado. Se concluyó que, en general, los resultados de los proyectos eran mejores en países con presencia sobre el terreno que en aquellos donde no existía. No obstante, la evaluación puso de relieve que la eficacia del programa se había visto limitada, entre otros, por la falta de capacitación de los oficiales de enlace sobre el terreno, un apoyo informático insuficiente —que derivó en la imposibilidad de acceder a sistemas del FIDA fundamentales como el de gestión de la cartera de proyectos y el de préstamos y donaciones— y la escasa delegación de facultades.
17. **Presencia en los países (2007-2013).** En la evaluación del programa piloto presentada a la Junta Ejecutiva en septiembre de 2007 se recomendaba, entre otras cuestiones, que el FIDA tomara las siguientes medidas:
  - a) **Poner en marcha un programa de presencia en los países ampliado.** En particular, se recomendó que el programa piloto se transformara en un nuevo programa denominado "programa de presencia del FIDA en los países", cuyo objetivo sería consolidar los datos sobre los que se basaban los incipientes resultados positivos y determinar la forma de presencia en los países más eficaz en función de los costos que el FIDA debía adoptar en el futuro para mejorar su eficacia general en materia de desarrollo.
  - b) **Elaborar una política de presencia en los países para después de 2010.** La evaluación constató que era importante que el FIDA elaborara esa política, ya que el Fondo se creó como una institución centralizada en su Sede y el establecimiento de una presencia en los países representaría un cambio fundamental en la estructura general y las operaciones del Fondo. La evolución del concepto de "presencia sobre el terreno" a "presencia en los países", también recomendada por la evaluación, tenía el objeto de fomentar que la actuación del Fondo a nivel de los países fuera más completa e integrada.
18. Desde entonces, el término "presencia en los países" ha sido ampliamente utilizado en el FIDA. Por citar un ejemplo, en el plan de actividades y la Política y estrategia del FIDA de presencia en los países introducidos en 2011 se anticipaba que las oficinas en los países, además de proporcionar apoyo al diseño de proyectos, y

<sup>6</sup> [www.ifad.org/gbdocs/eb/77/s/EB-2002-77-R-9-REV-1.pdf](http://www.ifad.org/gbdocs/eb/77/s/EB-2002-77-R-9-REV-1.pdf)

supervisión y apoyo a la ejecución, también intervendrían en la creación de asociaciones, el diálogo sobre políticas, la gestión de los conocimientos, la introducción de innovaciones y la movilización de recursos. Además, llevarían a cabo actividades para reforzar la visibilidad y la identidad del FIDA en el país de que se trate.

19. **Las oficinas del FIDA en los países y la descentralización (de 2014 en adelante).** El término "oficina del FIDA en el país" y el concepto de "descentralización" se utilizaron por primera vez en la Estrategia del FIDA de presencia en los países (2014-2015), aprobada por la Junta en diciembre de 2013. La introducción del término subrayaba la importancia de concretar una presencia del FIDA en los países que no fuera una iniciativa centralizada del PMD sino con un alcance en toda la organización.
20. De manera similar, la importancia reciente que se le ha dado a la descentralización supone el reconocimiento explícito de que las oficinas en los países son una parte integral de la estructura organizativa del FIDA más amplia y de que se necesita también prestar atención a la descentralización sistemática de las principales funciones administrativas y de apoyo. Con ello se logrará garantizar que el FIDA, con su Sede ubicada en Roma y oficinas en los países situadas en las cinco regiones, pueda funcionar de manera eficaz, eficiente e integrada a fin de cumplir su mandato.
21. Así, conjuntamente con la descentralización "programática" (que puede consistir, por ejemplo, en encargar a las oficinas en los países que asuman funciones principales en cuanto a la supervisión y el apoyo a la ejecución de los proyectos), hoy en día se presta simultáneamente mucha más atención a la descentralización "administrativa" (por ejemplo, en lo relativo a la gestión de los recursos humanos, la seguridad, las tecnologías de la información y las comunicaciones, los viajes y otros servicios). A los efectos de apoyar esta descentralización administrativa, en 2013 se estableció dentro del Departamento de Servicios Institucionales (CSD) la Dependencia de Apoyo sobre el Terreno, cuyas funciones serían gestionar las operaciones de seguridad sobre el terreno, encargarse de los acuerdos sobre el nivel de los servicios y con el país anfitrión, y proporcionar servicios de asesoramiento orientados a reforzar la funcionalidad de las oficinas en los países.
22. Otra muestra del enfoque más institucional que está adoptando la descentralización en el FIDA, se ha establecido un comité directivo interdepartamental: el Grupo de Coordinación de la Presencia en los Países. Este grupo comenzó a funcionar hace unos ocho años, inicialmente encabezado por el Vicepresidente Adjunto del FIDA y encargado del PMD. Desde 2013 lo encabezan conjuntamente el Vicepresidente Adjunto del FIDA y encargado del PMD y el Vicepresidente Adjunto del FIDA y encargado del CSD, lo cual permite coordinar mejor la labor de descentralización en toda la organización<sup>7</sup>.

## **B. Marco normativo de la descentralización del FIDA**

23. Con posterioridad a la evaluación del programa piloto relativo a la presencia sobre el terreno, la Junta Ejecutiva aprobó una serie de documentos básicos donde se proporcionaba el marco para la puesta en práctica de la descentralización del FIDA. La Junta debatió el primero de ellos, el plan de actividades relativo a la presencia en los países, en diciembre de 2007. En este documento se establecía el plan que serviría de guía para que la dirección integrara las distintas iniciativas de presencia en los países en los procesos administrativos y presupuestarios del FIDA, todo ello con vistas a lograr una mayor eficiencia y eficacia.

<sup>7</sup> En el Boletín del Presidente de enero de 2016 se vuelve a reforzar la naturaleza institucional de la descentralización del FIDA al definir formalmente las responsabilidades del grupo, que pasó a llamarse Grupo de Coordinación de la Descentralización Institucional.

24. Entre 2008 y 2010 la dirección presentó informes de situación anuales a la Junta. Los informes tenían un formato similar y resumían, entre otros aspectos, los avances alcanzados en lo relativo al fortalecimiento de las disposiciones institucionales, los resultados de las actividades programáticas (por ejemplo, diálogo sobre políticas, gestión de los conocimientos, presentación de informes y seguimiento) y la gestión financiera (como los presupuestos de las oficinas en los países).
25. Teniendo en cuenta la recomendación esbozada en la evaluación del programa piloto relativo a la presencia sobre el terreno y conforme al compromiso adoptado durante el período de sesiones de septiembre de 2007 de la Junta Ejecutiva, en 2010 la dirección dio inicio a un proceso de autoevaluación a fin de analizar el desempeño general y las enseñanzas extraídas desde la puesta en marcha de la iniciativa del FIDA relativa a la presencia en los países. En el período de sesiones de septiembre de 2011, la Junta Ejecutiva aprobó la Política y estrategia del FIDA de presencia en los países sobre la base de los hallazgos de aquella autoevaluación y las experiencias de otras instituciones financieras internacionales. Este documento (en adelante, la "política de 2011") apoyaba la creación de oficinas en los países con vistas a mejorar la eficacia del FIDA en términos de desarrollo y su eficiencia en función de los costos.
26. En la política de 2011 se disponía, entre otros aspectos, una estrategia a mediano plazo (de 2011 a 2013), objetivos para las oficinas en los países y criterios para decidir la creación de tales oficinas. También se señalaba que para fines de la FIDA8 (2013) se establecerían más oficinas en los países, con un límite máximo de 40, las cuales englobarían "alrededor de dos tercios del número de proyectos en la cartera en curso y cerca de tres cuartos del valor de la cartera en curso". Por medio de esta política se creaba asimismo una "estrategia de salida" que permitiría al FIDA cerrar las oficinas cuya existencia fuera menos pertinente para al programa en el país o cuya contribución a los objetivos de la política se considerara nula.
27. En 2013, basándose en una revisión de la política de 2011 y, si bien el marco normativo general aprobado por la Junta Ejecutiva no fue alterado, la dirección del FIDA propuso una serie de modificaciones que comenzarían a aplicarse por conducto de una Estrategia del FIDA de presencia en los países (2014-2015)<sup>8</sup>. El objetivo de esta estrategia actualizada era seguir "reforzando las oficinas existentes y [establecer] otras nuevas en los países receptores donde puedan contribuir a mejorar la eficacia en términos de desarrollo de las operaciones del FIDA y la eficiencia en función de los costos de esas operaciones". En concreto, habida cuenta de la experiencia del FIDA relativa a la presencia sobre el terreno y las circunstancias cambiantes de los Estados Miembros prestatarios o receptores, se profundizaba en la relación entre la Sede y las oficinas en los países a fin de garantizar que estas contaran con los recursos humanos, la conectividad y la delegación de facultades adecuadas para que su personal pudiera cumplir el "papel representativo" que estaba previsto.
28. En esta estrategia se estipulaba que para 2015 habría establecidas un total de 50 oficinas en los países. Estas 50 oficinas prestarían servicios a un conjunto de países a los que correspondía el 89 % de la población rural del mundo, el 70 % de todos los proyectos financiados por el FIDA, el 83 % del volumen total de financiación del FIDA y el 79 % del nivel indicativo de asignaciones con arreglo al sistema de asignación de recursos basado en los resultados (PBAS) de la FIDA<sup>9</sup>.
29. **Costos.** El tema de los costos relacionados con la descentralización ha ocupado un lugar central en los debates del FIDA y sus órganos rectores. En este sentido, hay dos dimensiones que se consideran fundamentales: i) el cese gradual, a partir de 2007, de la subcontratación de tareas de supervisión y apoyo a la ejecución de

---

<sup>8</sup> Documento EB 2013/110/R.5/Rev.1.

<sup>9</sup> *Ibid.*



proyectos a instituciones cooperantes (en particular, la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos), y ii) el abandono de un enfoque "blando" de presencia en los países para adoptar un plan integral de descentralización institucional que implique una mayor delegación de facultades y responsabilidades.

30. Al dejar de subcontratar las actividades de supervisión y apoyo a la ejecución se logró inicialmente absorber los costos relacionados con el enfoque de presencia en los países dentro de las partidas presupuestarias de gastos administrativos existentes.
31. Después de que el FIDA se embarcó de lleno en su plan integral de descentralización institucional, la experiencia y la información obtenidas durante los momentos iniciales de la creación de las oficinas en los países pusieron de manifiesto cada vez más la imposibilidad de sustentar el supuesto previo de que los costos de un proceso integral de descentralización serían nulos, habida cuenta de que se iban a necesitar asignaciones para establecer las oficinas en los países así como para continuar con las actividades de supervisión directa, apoyo a la ejecución, diálogo sobre políticas y gestión de los conocimientos. Hoy en día se considera que la descentralización del FIDA es uno de los factores de costos del presupuesto administrativo del Fondo para 2016<sup>10</sup>.

### C. Progresos realizados hasta la fecha

32. **Modelos de presencia en los países.** En 2011 se habían consolidado dos modelos principales de oficina en el país. Un primer modelo consistía en una oficina en el país dirigida por un funcionario de contratación nacional, seleccionado para desempeñar el cargo de oficial del programa en el país (OPP) en apoyo de un GPP destinado en Roma. En este modelo el grado de delegación de facultades a la oficina en el país era mínimo. Un segundo modelo entrañaba destinar al país a un GPP para que asumiera la responsabilidad total de la gestión de la oficina, con el respaldo de un OPP seleccionado de entre candidatos de origen nacional o internacional. Más tarde se reforzó este segundo modelo con personal de asistencia técnica contratado a corto plazo, según iba siendo necesario, y apoyo administrativo prestado por personal de servicios generales local o de la Sede del FIDA. Del total de 55 GPP que existen en la actualidad, 19 son personal destinado en los países receptores (anexo II).
33. Desde entonces ha surgido un tercer tipo de modelo, en el cual una oficina en el país (dirigida por un GPP o un OPP) presta servicios a un país vecino, y un cuarto modelo, de oficina regional, que solo se ha establecido en Kenya. Esta funciona como un centro de servicios para toda la región de África Oriental y Meridional, e incluye a personal destinado de la División de Servicios Financieros y del Contralor con competencia en la región de África Oriental y Meridional y la región de África Occidental y Central. El jefe de la oficina regional de la región de África Oriental y Meridional es también el GPP de Kenya. Por último, ha surgido recientemente una variante del modelo de GPP destinado a los países según el cual una oficina en el país, de mayor tamaño, sirve de centro de coordinación subregional (en la región de América Latina y el Caribe y la región de Asia y el Pacífico), con funciones de apoyo y supervisión a múltiples países de la subregión. En resumen, la evaluación a nivel institucional analizará la contribución de las oficinas en los países para lograr un mejor desempeño, teniendo en cuenta los diferentes modelos en lugar de extraer conclusiones a partir de la media de los resultados de todos los modelos.
34. **Oficinas en los países establecidas.** Tal como se muestra en el cuadro 1, de las 50 oficinas en los países aprobadas por la Junta Ejecutiva, se han establecido 41 y 40 están actualmente en funcionamiento (véase el anexo II para mayores detalles). De las 40 oficinas que funcionan actualmente, 11 están en la la región de Asia y el Pacífico, 9 en la región de África Oriental y Meridional, 5 en la región de

<sup>10</sup> Véase el Programa de trabajo y presupuesto del FIDA para 2016, párrafo 48.

América Latina y el Caribe, 4 en la región de Cercano Oriente, África del Norte y Europa y 11 en la región de África Occidental y Central. La oficina en Panamá se cerró en 2015. De los 50 acuerdos que se deben celebrar con los países anfitriones, 32 ya se han firmado y 9 se encuentran en fase de negociación<sup>11</sup>.

Cuadro 1  
**Situación de las oficinas en los países**

<i>Región</i>	<i>Oficinas aprobadas hasta 2015</i>	<i>Oficinas establecidas hasta 2015</i>
Asia y el Pacífico	13	11
África Oriental y Meridional	10	9
Cercano Oriente, África del Norte y Europa	6	4
América Latina y el Caribe	7	6
África Occidental y Central	14	11
Total	50	41*

*Fuente.* Estrategia del FIDA de presencia en los países (2014-2015) y datos tomados de presentaciones en PowerPoint elaboradas por cada una de las divisiones regionales en noviembre de 2015.

\* La oficina en Panamá se cerró en 2013. Por lo tanto, son 40 las oficinas en los países actualmente en funcionamiento.

### **III. La descentralización en organizaciones empleadas como base de comparación**

35. Muchas otras organizaciones de desarrollo han puesto en marcha procesos de descentralización antes que el FIDA. Por lo tanto, su experiencia y las enseñanzas extraídas en este ámbito pueden ser de gran utilidad para el Fondo si se pone mucho cuidado de tener en cuenta las características específicas de la estructura organizativa, el mandato y el modelo operativo del FIDA.
36. Durante la elaboración de este documento conceptual, la IOE llevó a cabo un examen inicial de los enfoques y la experiencia de un grupo de organizaciones seleccionadas para servir de base de comparación en cuanto a su labor de descentralización (anexo III). El examen se basó en el análisis de documentación de acceso público, como las evaluaciones realizadas por estas organizaciones de sus propios procesos de descentralización, con vistas a formarse una idea inicial de cómo abordaban el tema y sus experiencias concretas en la materia.

### **IV. Objetivos y metodología de evaluación**

#### **A. Objetivos**

37. Los objetivos generales de esta evaluación a nivel institucional son:
  - i) evaluar la experiencia y la labor del FIDA en materia de descentralización, incluidos los supuestos subyacentes del proceso,
  - ii) determinar cómo ha contribuido la descentralización del FIDA a mejorar el desempeño operativo y los resultados en materia de desarrollo sobre el terreno, y
  - iii) examinar los costos del proceso de descentralización en relación con los resultados obtenidos.
38. Además de los tres objetivos básicos anteriores, la evaluación a nivel institucional aportará hallazgos y recomendaciones que permitirán reforzar aún más la descentralización institucional del FIDA.

<sup>11</sup> Datos proporcionados por la Dependencia de Apoyo sobre el Terreno (en enero de 2016).

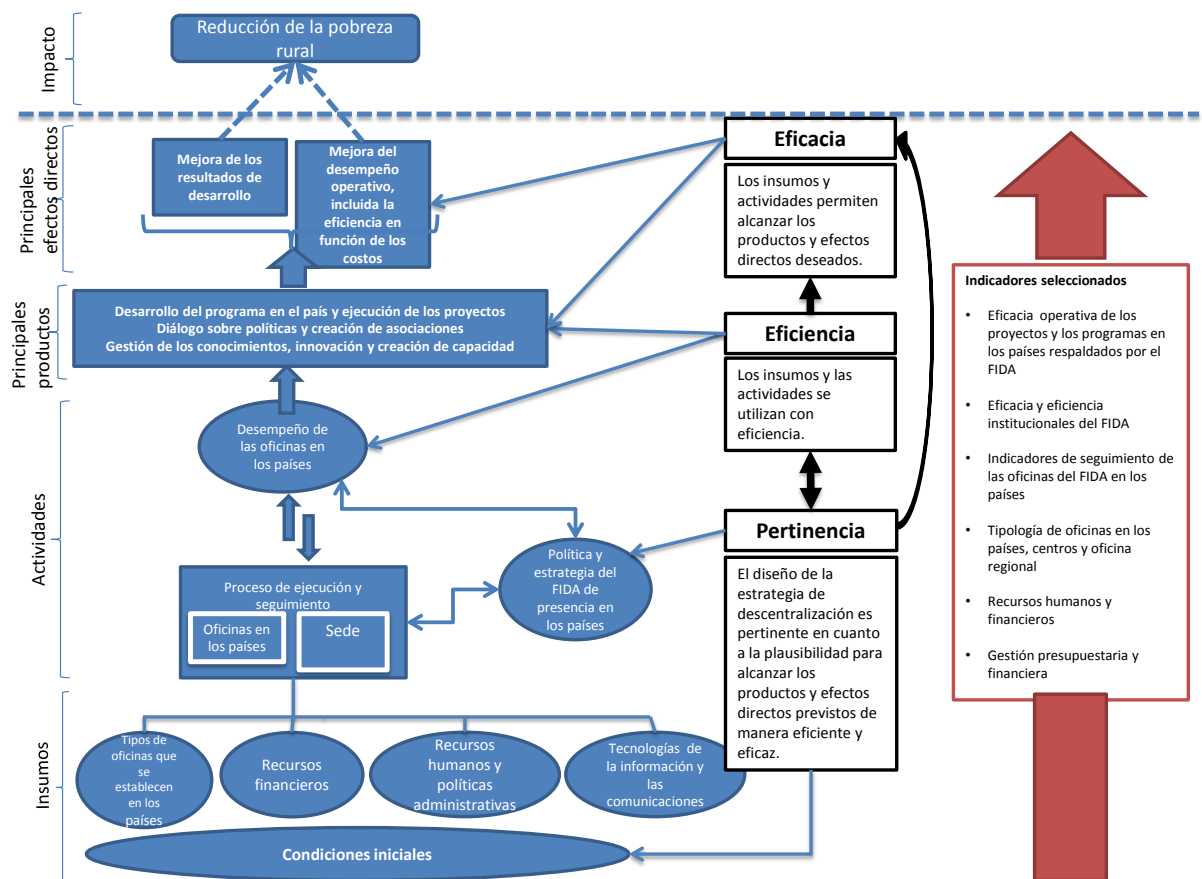
## B. Metodología

39. **Alcance de la evaluación.** Se examinará la experiencia del FIDA con la descentralización en las cinco regiones en las que desarrolla sus actividades, desde 2003 (con la puesta en marcha del programa piloto) hasta finales de 2015. Por otro lado, en virtud del carácter formativo del ejercicio, también se evaluarán los principales elementos y orientaciones de la actualización que la dirección del FIDA presentará a la Junta Ejecutiva en abril de 2016 sobre la estrategia del Fondo relativa a la presencia en los países.
40. Si bien la IOE realizó una evaluación a nivel institucional del programa piloto relativo a la presencia sobre el terreno en 2006/2007, es importante aclarar que la evaluación de 2016 sobre descentralización tiene un alcance mucho más amplio y es más exhaustiva. Si bien se aprovecharán los datos obtenidos durante aquella primera evaluación y se determinará el grado en que el Fondo hizo suyas las recomendaciones formuladas, de ninguna manera se tratará de volver a evaluar el programa piloto en sí mismo.
41. **Metodología.** La evaluación a nivel institucional de carácter formativo se hará en función de tres criterios de evaluación internacionalmente reconocidos: pertinencia, eficacia y eficiencia. Una dimensión fundamental que caracteriza a esta evaluación, tal como se recoge más adelante en el apartado C del documento conceptual sobre obtención de datos y fuentes de información, es que se prestará especial atención a la participación de las partes interesadas y el aprendizaje en momentos clave del proceso.
42. Se empleará un enfoque metodológico mixto, con herramientas y análisis que permitirán obtener datos cuantitativos y cualitativos, y de esa manera proporcionar una evaluación completa de la labor y la experiencia del FIDA en materia de descentralización hasta la fecha. En particular, y tal como se resume en el apartado C, se evaluará el desempeño operativo<sup>12</sup> y los resultados en materia de desarrollo del FIDA en países "con y sin" oficinas en ellos, y "antes y después" de haberse establecido estas.
43. Como meta general, este análisis buscará determinar cómo han contribuido las oficinas en los países a impulsar el mandato del FIDA sobre el terreno, reconociendo al mismo tiempo que una mayor presencia en los países es solamente uno de los factores que contribuyen a alcanzar mejores resultados. En este sentido, se pondrá mucho cuidado en establecer hipótesis creíbles, por ejemplo, considerando los contextos de cada país y el hecho de que, en algunos países sin oficinas del FIDA, el Fondo ha contratado en ocasiones a consultores de contratación nacional para que lleven a cabo funciones que normalmente desempeñan las oficinas de los programas en los países.
44. **La cadena de resultados.** En consonancia con las buenas prácticas internacionales de hacer más transparente y claro el objeto de evaluación, en el gráfico 1 se presenta una versión simplificada de la cadena de resultados de la evaluación a nivel institucional. Los resultados se muestran en un gráfico que conecta la cadena de los resultados con los criterios de evaluación que se emplearán para evaluar la labor de descentralización del FIDA. Su propósito no es, sin embargo, ilustrar de manera explícita cómo todas las demás políticas institucionales relacionadas (como la de supervisión directa y apoyo a la ejecución, o la política de recursos humanos) contribuyen a alcanzar los objetivos de descentralización del FIDA.

<sup>12</sup> En el desempeño operativo del FIDA se incluyen varios aspectos, por ejemplo: la tasa de desembolso de los préstamos, el tiempo que tarda para hacerse efectivo un préstamo, el tiempo de ejecución de los proyectos (incluidos los retrasos), el tiempo empleado en diseñar un proyecto de inversión nuevo, etc. Se espera que obtener un mejor desempeño operativo funcione como un factor fundamental para impulsar la obtención de mejores resultados en términos de desarrollo.

45. El diseño de la evaluación a nivel institucional prevé el examen de las condiciones iniciales que sirven de base al marco de descentralización y las cuestiones que se plantean en los diferentes niveles de la cadena de resultados: insumos, actividades, productos y efectos directos. Los productos y efectos directos se ven influidos por numerosos factores propios del país en cuestión, además de por el desempeño particular de las oficinas en los países. Entre estos factores se pueden mencionar, entre otros, las características de los beneficiarios locales, el clima, las cosechas, las fluctuaciones de precios, las condiciones macroeconómicas, la situación de la seguridad, la gobernanza, cuestiones relacionadas con la capacidad institucional y la disponibilidad de fondos de contrapartida. En esta fase se pondrá el acento en la contribución más que en la atribución. De hecho, será difícil medir objetivamente el impacto de la labor de las oficinas en los países a un nivel agregado de reducción de la pobreza. Por lo tanto, esta evaluación a nivel institucional no está pensada para medir los logros a nivel del impacto, y lo mismo se aplica a la sostenibilidad de los beneficios.

Gráfico 1  
**Cadena de resultados de la evaluación a nivel institucional de la experiencia del FIDA con la descentralización**



Fuente. IOE.

46. **Marco de evaluación.** El anexo VI contiene el marco de la evaluación a nivel institucional en el que se incluyen los tres criterios básicos (pertinencia, eficacia y eficiencia), las preguntas principales y secundarias por criterio, las fuentes de los datos y los instrumentos empleados para obtener la información y los datos.
47. Al comenzar el proceso de evaluación se desarrollará el marco un poco más y se harán los ajustes correspondientes. Un aspecto fundamental es la incorporación del marco de seguimiento para las oficinas en los países, en particular, los indicadores y las metas aprobados por la Junta Ejecutiva en el contexto de la estrategia del FIDA relativa a la presencia en los países. En este sentido, la evaluación

determinará la solidez de estos indicadores y los avances respecto de las metas fijadas. En el marco de evaluación se incluirán también indicadores pertinentes del marco de medición de los resultados del FIDA.

48. **Criterios de evaluación y preguntas principales.** En los párrafos a continuación se presentan las preguntas principales y secundarias, por criterio, previstas para la presente evaluación a nivel institucional.
49. **Pertinencia.** Se analizarán los siguientes aspectos: i) la pertinencia de los objetivos de la estrategia de descentralización en relación con el mandato y las políticas institucionales del FIDA, así como las necesidades de las personas pobres de los países en desarrollo que son miembros del FIDA, y ii) el diseño y los supuestos subyacentes del enfoque de descentralización del FIDA.
50. Para evaluar la pertinencia se utilizarán las siguientes preguntas principales:
- ¿En qué medida eran pertinentes el diseño de la estrategia de descentralización y presencia en los países y los supuestos en lo que se basaba, en cuanto a mejorar el desempeño operativo y los resultados del FIDA y su eficiencia en función de los costos?
  - ¿En qué medida son pertinentes los criterios adoptados para establecer las oficinas en los países?
  - ¿Cómo ha contribuido la labor de descentralización a fortalecer la estructura organizativa del FIDA en general, por ejemplo, en el ámbito de gestión de los recursos humanos?
  - ¿En qué medida es pertinente el marco de resultados de la estrategia, en particular, su sistema de seguimiento y presentación de informes?
  - ¿Puso en funcionamiento el FIDA una estructura, sistemas y procedimientos institucionales para garantizar la ejecución fluida de la estrategia de descentralización?
51. **Eficacia.** La pregunta general con respecto a este criterio es hasta qué punto la descentralización del FIDA ha llevado a obtener mejores resultados sobre el terreno.
- ¿En qué medida la descentralización ha contribuido a que se obtuvieran mejores resultados de las estrategias en los países, las actividades crediticias y no crediticias y la labor de armonización y coordinación?
  - ¿Ha posibilitado la descentralización, a través de la mejora de los conocimientos obtenidos y las enseñanzas extraídas sobre el terreno, que las políticas y estrategias del FIDA estén mejor fundadas?
  - ¿Ha contribuido la descentralización a fortalecer la cooperación con las autoridades gubernamentales, así como con los asociados internacionales para el desarrollo, incluidos los organismos con sede en Roma?
  - ¿Ha facilitado la descentralización una mayor colaboración con partes interesadas no gubernamentales, en particular, las organizaciones de la sociedad civil y del sector privado?
  - ¿Cómo ha afectado la descentralización a la capacidad del FIDA de movilización de recursos, incluidos de cofinanciación y de fuentes tanto nacionales como internacionales?
  - ¿Cuáles son los resultados en cuanto a los esfuerzos de ampliación de escala a nivel nacional?

52. **Eficiencia.** Bajo este criterio se analizarán los recursos administrativos que se utilizaron para el diseño, la ejecución, el seguimiento y la gestión general del modelo de descentralización. La evaluación intentará dar respuesta a las siguientes preguntas principales:
- ¿Qué costo total tuvo la descentralización y cuáles fueron las repercusiones para la Sede del FIDA?
  - ¿Cuáles son los costos de la descentralización del FIDA en relación con los beneficios derivados de la misma (por ejemplo, con respecto al desempeño operativo y los resultados en materia de desarrollo)?
  - ¿Cuáles son los principales factores de costo relacionados con el proceso de descentralización?
  - ¿Qué costos supuso y cómo se organizó internamente la gestión del proceso de descentralización en la Sede (incluidas las gestiones para alcanzar acuerdos con los países anfitriones)?
  - ¿Qué ahorros de gastos y mejoras de eficiencia se han logrado al descentralizar funciones básicas como la gestión financiera y de recursos humanos o los servicios administrativos y de tecnologías de la información y las comunicaciones? ¿Existen otras alternativas menos costosas?
  - ¿Reciben las oficinas en los países y su personal un respaldo adecuado de la Sede y de las políticas institucionales vigentes, incluidas las políticas en materia de recursos humanos? ¿Existe una suficiente delegación de facultades? ¿Reciben las oficinas en los países los recursos adecuados para respaldar la cartera de préstamos y emprender actividades no crediticias?

### C. Obtención de datos y fuentes de información

53. Se emplearán métodos mixtos y se recabará información y datos cuantitativos y cualitativos a partir de una variedad de fuentes (por ejemplo, del examen de documentos, entrevistas semiestructuradas con informantes clave, consultas regionales o nacionales, del análisis cuantitativo de datos disponibles en diversos sistemas de información del FIDA o de otras evaluaciones que tengan pertinencia, de una encuesta electrónica a las partes interesadas, estudios de casos y el examen de experiencias de organizaciones que se usan como base de comparación). En los párrafos a continuación se describen las principales fuentes de información.
54. **Autoevaluación de la dirección.** De conformidad con la Política de evaluación del FIDA, generalmente se solicita a la dirección que realice una autoevaluación de carácter formal que se utiliza como una de las bases para la evaluación a nivel institucional que conduce la IOE. No obstante, para esta evaluación en particular no se requerirá tal autoevaluación formal puesto que la dirección, en los últimos cinco a siete años, ha llevado a cabo varios ejercicios de autoevaluación con motivo de la elaboración y actualización de su estrategia relativa a la presencia en los países. La IOE examinará las autoevaluaciones que estén disponibles y utilizará ese material, junto con otro de apoyo, en lugar de un ejercicio de carácter formal. Por otro lado, la IOE organizará entrevistas y grupos de discusión (véase más adelante) con personal directivo y otro personal del FIDA en determinados momentos clave del proceso de evaluación a fin de recabar información y aportaciones adicionales.
55. **Examen de la documentación.** El equipo de evaluación examinará los principales documentos sobre el tema que estén disponibles en el FIDA. Entre estos se pueden mencionar las estrategias de presencia en los países, los planes de actividades de gestión, las autoevaluaciones, informes finales de consultas de reposición del FIDA seleccionadas, los presupuestos y planes de trabajo anuales del Fondo, los

boletines del Presidente sobre temas relacionados con la descentralización<sup>13</sup>, las políticas y procedimientos de recursos humanos (por ejemplo, sobre delegación de facultades al personal destinado a los países), los informes de auditoría elaborados por la Oficina de Auditoría y Supervisión y otros documentos pertinentes.

56. El equipo de evaluación también extraerá información de los informes de evaluación de la IOE, que son fundamentales para llevar a cabo los análisis de "antes y después" y "con y sin". Muchos informes de evaluación de programas en los países contienen información pertinente sobre la descentralización del FIDA, aparte de la que pueda proporcionar la evaluación del programa piloto relativo a la presencia sobre el terreno. También se examinarán los informes anuales sobre los resultados y el impacto de las actividades del FIDA (ARRI) y las evaluaciones a nivel institucional relacionadas (por ejemplo, sobre la eficiencia del FIDA) a fin de extraer información pertinente. Para analizar estos informes se adoptará un enfoque estructurado y basado en los criterios y preguntas que la evaluación a nivel institucional se propone cubrir.
57. **Entrevistas con informantes clave en el FIDA.** Las entrevistas semiestructuradas serán valiosas fuentes de información para el equipo de evaluación. Se programarán según sea necesario durante el transcurso de la evaluación. En la Sede se llevarán a cabo entrevistas con una amplia variedad de asociados, incluidos miembros seleccionados del Comité de Evaluación y la Junta Ejecutiva, del equipo directivo superior del FIDA y con personal clave del PMD y otros departamentos encargados de cuestiones administrativas, de presupuesto o financieras, recursos humanos, tecnologías de la información y las comunicaciones, servicios de apoyo institucional y auditoría interna. Aunque algunas entrevistas se centrarán en aspectos específicos, otras serán más amplias y pensadas para que los entrevistados respondan a las preguntas formuladas en el marco de evaluación. Podrán realizarse individualmente o en grupos. Se hará lo posible para complementar las entrevistas en la Sede con entrevistas por teleconferencia con miembros seleccionados de las oficinas en los países. Toda la información que se obtenga por este medio se tratará de manera confidencial y no se divulgará en maneras que puedan revelar la fuente de la información.
58. **Análisis de los datos cuantitativos del FIDA.** La evaluación incluirá análisis cuantitativos de datos ya disponibles en la IOE (como los ARRI) y las bases de datos del FIDA (como las disponibles en el sistema de proyectos de inversión y donaciones o en Flexcube). El principal propósito del análisis es determinar si la labor de descentralización del FIDA, materializada por la creación de diferentes tipos de oficinas en los países, está contribuyendo a alcanzar una mayor eficacia en términos de desarrollo.
59. Se analizarán los resultados de países con y sin oficinas y, dentro de cada país, las situaciones antes y después del establecimiento de dichas oficinas. Se realizarán análisis estadísticos con vistas a establecer si las diferencias son estadísticamente significativas. Los sistemas financieros, de recursos humanos y administrativos del FIDA también proporcionarán datos que permitirán evaluar las cuestiones destacadas en el marco de evaluación. Una parte del análisis se dedicará especialmente a evaluar los costos financieros relacionados con la descentralización institucional del FIDA.
60. En este sentido, las calificaciones generadas por la IOE en evaluaciones pasadas serán un fuente esencial de información para evaluar la contribución de las oficinas en los países al desempeño operativo y los resultados de la organización, lo cual incluye el desempeño de la cartera de proyectos, las actividades no crediticias (esto es, el diálogo sobre políticas, la gestión de los conocimientos y la creación de asociaciones) y las estrategias en los países (es decir, los programas sobre

<sup>13</sup> Por ejemplo, el boletín del 21 de enero de 2016 que trataba sobre las responsabilidades del Grupo de coordinación de la descentralización institucional.

oportunidades estratégicas nacionales [COSOP]). De manera similar, según resulte apropiado, se recurrirá a las calificaciones generadas por el sistema de autoevaluación del FIDA (informes de situación de los proyectos, informes finales de proyectos, etc.), incluidas las calificaciones asignadas por el Grupo de Garantía de Calidad a los diseños de proyectos.

61. **Encuesta electrónica al personal del FIDA y las partes interesadas.** Para ampliar el radio de acción del equipo de evaluación se utilizará una encuesta electrónica que permitirá recabar la opinión de numerosas partes interesadas (por ejemplo, los miembros de la Junta Ejecutiva y del equipo directivo superior, el personal de la Sede del FIDA y de las oficinas en los países, funcionarios gubernamentales en puestos clave, personal de los proyectos, la comunidad de donantes locales y representantes de la sociedad civil). La encuesta, que el equipo de evaluación diseñará para hacerse por Internet, contendrá preguntas destinadas a abordar las cuestiones fundamentales definidas en el marco de evaluación. La IOE se coordinará con el PMD para garantizar que esta evaluación a nivel institucional esté perfectamente en sintonía con las encuestas de clientes que conducirá la dirección del FIDA en 2016.
62. **Talleres regionales y visitas a una selección de oficinas en los países.** El número de visitas dependerá de los recursos y el tiempo con que se cuente. No obstante, a fin de garantizar la credibilidad del análisis, la IOE debe obtener aportes de las partes interesadas en los países, en especial, de clientes del FIDA tales como funcionarios del gobierno, personal de proyectos, otros asociados en el desarrollo y representantes de los beneficiarios. Está previsto realizar cuatro talleres de consulta regionales: uno en África (Nairobi), otro en Asia (Hanoi), otro en América Latina y el Caribe (Lima) y otro para la región de Cercano Oriente, África del Norte y Europa en la Sede del FIDA. Las consultas regionales también posibilitarán que la IOE evalúe el desempeño de la única oficina regional del FIDA en funcionamiento (Nairobi) y las oficinas en los países situadas en el Perú y Viet Nam.
63. Los gastos de participación en las consultas regionales correrán por cuenta del personal del FIDA interviniente, incluido el de las oficinas en los países. La IOE elaborará una nota conceptual en la cual se establecerán con más detalle los objetivos generales, la metodología básica y el proceso para recabar información por medio de las cuatro consultas regionales. Por otro lado, la IOE asumirá de manera selectiva los costos de los representantes gubernamentales y de los representantes de los beneficiarios para facilitar de esta manera su participación en las consultas.
64. **Estudios de casos.** Junto con los instrumentos anteriores, la IOE elaborará algunos estudios de casos de países con diferentes modelos de oficinas, con el propósito específico de extraer buenas prácticas y enseñanzas de la labor de descentralización del FIDA. Con este fin, se realizarán visitas adicionales a países seleccionados, pero como parte de otras evaluaciones (por ejemplo, de estrategias y programas nacionales o de resultados de proyectos) que la IOE lleve a cabo en 2016. Al principio del proceso de evaluación se definirán los criterios para seleccionar los países que se visitarán, procurando incluir a Estados frágiles, así como a países con oficinas del FIDA y sin ellas. Además de los nuevos estudios de casos, se aumentará la base de datos empíricos a través del examen de los hallazgos de las recientes evaluaciones de los programas en los países.
65. **Estudio de organizaciones empleadas como base de comparación.** Se examinarán las experiencias y enseñanzas extraídas en otras organizaciones a fin de establecer cuestiones que sean de especial pertinencia para el FIDA. En este sentido, resulta importante señalar que la evaluación a nivel institucional analizará estas experiencias y enseñanzas con sumo cuidado para asegurar que tengan pertinencia para el FIDA. Está previsto llevar a cabo un estudio de las siguientes



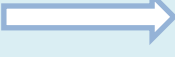




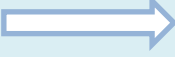


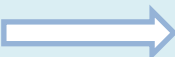



organizaciones: el Banco Africano de Desarrollo, el Banco Asiático de Desarrollo, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Programa Mundial de Alimentos (PMA), el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, y el Banco Mundial. El estudio comparativo se basará en un examen exhaustivo de la bibliografía especializada, en un estudio de dichas organizaciones y en entrevistas con personal clave.

## **V. El proceso de evaluación**

66. En el anexo V se detallan las fases de la evaluación, los documentos que deben entregarse, el proceso de examen, el equipo de evaluación y el calendario de actividades.

## Evolución de la descentralización del FIDA

<i>Cronología</i>	<i>Hechos principales</i>
	 La IOE realiza una evaluación a nivel institucional de la descentralización del FIDA.
2013	 La Junta Ejecutiva aprueba la estrategia del FIDA relativa a la presencia en los países (2014-2015) con las revisiones propuestas por la dirección recogidas en este documento.
2011	 La Junta Ejecutiva aprueba la Política y estrategia del FIDA de presencia en los países.
2008 - 2010	 Informe de situación y plan de actividades relativo a la presencia del FIDA en los países elaborado por la dirección del FIDA.
2007	 La IOE realiza la evaluación a nivel institucional del programa piloto del FIDA relativo a la presencia sobre el terreno.   La dirección del FIDA presenta el Plan de actividades relativo a la presencia del FIDA en los países.
2006	 La Junta Ejecutiva aprueba la Política del FIDA de supervisión y apoyo a la ejecución.
	 La Junta Ejecutiva aprueba la primera iniciativa de presencia en el país, el programa piloto del FIDA relativo a la presencia sobre el terreno, de tres años de duración.
2002	 Se presenta ante la Junta Ejecutiva una propuesta para mejorar la presencia del FIDA sobre el terreno por medio del fortalecimiento de la capacidad en los países.
2000 - 2002	 Durante la consulta sobre la Quinta Reposición de los Recursos del FIDA se debate la cuestión de la presencia del FIDA en los países.

## Oficinas del FIDA en los países

<b>Región</b>	<b>Aprobadas (diciembre de 2015)</b>	<b>Efectivamente establecidas (noviembre de 2015)</b>	<b>En funcionamiento (noviembre de 2015)</b>
Asia y el Pacífico	<b>13</b> Afganistán Bangladesh Camboya China Filipinas India Indonesia Myanmar Nepal Pakistán República Democrática Popular Lao Sri Lanka Viet Nam	<b>11</b> Bangladesh Camboya China Filipinas India Indonesia Nepal Pakistán República Democrática Popular Lao Sri Lanka Viet Nam	<b>11</b> Bangladesh Camboya China Filipinas India Indonesia Nepal Pakistán República Democrática Popular Lao Sri Lanka Viet Nam
África Oriental y Meridional	<b>10</b> Burundi Etiopía Kenya Madagascar Malawi Mozambique República Unida de Tanzanía Rwanda Uganda Zambia	<b>9</b> Burundi Etiopía Kenya Madagascar Mozambique República Unida de Tanzanía Rwanda Uganda Zambia	<b>9</b> Burundi Etiopía Kenya Madagascar Mozambique República Unida de Tanzanía Rwanda Uganda Zambia
América Latina y el Caribe	<b>7</b> Bolivia (Estado Plurinacional de) Brasil Colombia Guatemala Haití Panamá Perú	<b>6</b> Bolivia (Estado Plurinacional de) Brasil Guatemala Haití Panamá (cerrada en 2013) Perú	<b>5</b> Bolivia (Estado Plurinacional de) Brasil Guatemala Haití Perú
Cercano Oriente, África del Norte y Europa	<b>6</b> Egipto Kirguistán/Tayikistán Marruecos Sudán Turquía Yemen	<b>4</b> Egipto Marruecos Sudán Yemen	<b>4</b> Egipto Marruecos Sudán Yemen
África Occidental y Central	<b>14</b> Benin Burkina Faso Camerún Chad Côte d'Ivoire Ghana Guinea Liberia Malí Níger Nigeria República Democrática del Congo Senegal Sierra Leona	<b>11</b> Burkina Faso Camerún Côte d'Ivoire Ghana Guinea Malí Níger Nigeria República Democrática del Congo Senegal Sierra Leona	<b>11</b> Burkina Faso Camerún Côte d'Ivoire Ghana Guinea Malí Níger Nigeria República Democrática del Congo Senegal Sierra Leona
<b>Total</b>	<b>50</b>	<b>41</b>	<b>40</b>

Fuente: Estrategia del FIDA de presencia en los países (2014-2015) y datos proporcionados por la Dependencia de Apoyo sobre el Terreno.

## Examen de la experiencia de descentralización de otras organizaciones de desarrollo

### A. La descentralización de los bancos multilaterales de desarrollo

1. En los bancos multilaterales de desarrollo más importantes el principal objetivo de la descentralización está guiado por las siguientes premisas: i) el desarrollo requiere crear capacidad a nivel local, para lo cual se necesita una presencia en los países; ii) la presencia en la esfera local mejora los conocimientos de un país, facilita una mayor armonización y coordinación, y refuerza la calidad de los proyectos y la eficacia en términos de desarrollo, y iii) una mayor proximidad con gobiernos y clientes conduce a comprender mejor sus necesidades y, por lo tanto, ayuda a mejorar los servicios prestados y la eficacia operativa.
2. Sin embargo, aumentar el número, las funciones y las responsabilidades de las oficinas en los países trae aparejadas algunas cuestiones institucionales y de gestión, por ejemplo: i) el traslado de personal de contratación internacional a las oficinas sobre el terreno y la contratación de más personal local puede incrementar los costos; ii) existe el riesgo de que dispersar geográficamente a especialistas de distintas secciones pueda influir negativamente en el intercambio interinstitucional de conocimientos, y iii) se podrían crear "silos" culturales al estar el personal de los bancos de desarrollo multilaterales distribuido en muchos lugares diferentes.
3. El **Banco Africano de Desarrollo** tiene una hoja de ruta que abarca desde 2011 hasta 2015<sup>14</sup> y establece para el Banco los siguientes objetivos: i) fortalecer las oficinas sobre el terreno ya establecidas dotándolas de más personal y mayores responsabilidades en la gestión y ejecución de la cartera de proyectos y, en particular, en capacidad de análisis para ofrecer apoyo al diálogo sobre políticas con los gobiernos; ii) expandir su presencia en países frágiles para atender mejor las necesidades que estos tienen, lo cual engloba la coordinación y la armonización con la labor de los donantes, y iii) consolidar la capacidad regional por medio de una reorganización de las oficinas regionales ya existentes y la apertura de otras nuevas a fin de aumentar el intercambio de capacidad técnica y competencias especializadas. En 2009, el Departamento de Evaluación del Desarrollo Independiente del Banco llevó a cabo una evaluación<sup>15</sup> de la estrategia y el proceso de descentralización del Banco. Una de las cuatro recomendaciones del informe era que el Banco estableciera una estructura clara para gestionar el proceso de descentralización. Otro aspecto importante para analizar era la hoja de ruta de descentralización fijada por el Banco<sup>16</sup>.
4. El **Banco Asiático de Desarrollo** ha venido aplicando tres políticas en materia de misiones residentes: la de 1982, la de 1986 y la de 2000. En un comienzo, las misiones residentes se orientaban a cuestiones relacionadas con la gestión de la cartera en países que experimentaban problemas con los resultados de la cartera. La política sobre misiones residentes de 2000 permitió que el Banco Asiático de Desarrollo ampliara sus operaciones, tuviera un mayor papel con respecto a sus clientes y aumentara sus actividades sobre el terreno. En la política se establecían los objetivos de dichas misiones, los de las asociaciones que se forjaran y las funciones tanto ordinarias como específicas de las misiones. Se ampliaba considerablemente el papel de las misiones residentes, para incluir: i) las relaciones con el gobierno y las crecientes asociaciones, ii) el seguimiento de las condiciones macroeconómicas, iii) el desarrollo y la programación de la estrategia para el país, iv) el apoyo al proceso de

<sup>14</sup> AfDB, *Decentralization Roadmap*, Túnez, 2011. [www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Policy-Documents/-Rev 3 - Decentralization Roadmap-.pdf](http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Policy-Documents/-Rev 3 - Decentralization Roadmap-.pdf)

<sup>15</sup> Véase el informe de evaluación en: [www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Generic-Documents/BP Decentralization Summary Report.FINAL.EN.pdf](http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Generic-Documents/BP Decentralization Summary Report.FINAL.EN.pdf)

<sup>16</sup> Véase el informe de evaluación en: [www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Policy-Documents/-Rev 3 - Decentralization Roadmap-.pdf](http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Policy-Documents/-Rev 3 - Decentralization Roadmap-.pdf)

los proyectos, v) el diálogo sobre políticas, la labor temática y la gestión de los conocimientos, vi) la supervisión de proyectos, y vii) las relaciones externas. Así, a consecuencia de las mayores responsabilidades, aumentó el tamaño de las misiones.

5. El estudio de evaluación institucional de la descentralización que realizó el Banco Asiático de Desarrollo en 2013 se centraba en los resultados de la descentralización desde el punto de vista de la calidad en la prestación de los servicios y la eficacia en términos de desarrollo, y proporcionaba recomendaciones de política. Entre otras cuestiones, se recomendaba que el Banco reforzara la capacidad técnica de las misiones residentes y delegara más responsabilidades operativas en ellas<sup>17</sup>.
6. Por su parte, el **Banco Mundial** tiene una larga trayectoria de reformas institucionales tendientes a fortalecer su desempeño en cuanto a capacidad de respuesta a las necesidades de sus clientes, eficacia, calidad de los servicios prestados y excelencia técnica. Tras varios procesos de reorganización previos, la reforma de 1997 incorporó el concepto de "organización matriz" y una mayor descentralización<sup>18</sup>. El objetivo de la reorganización de 1997 era incrementar la orientación a los países de la labor del Banco y la capacidad de respuesta a las necesidades de sus clientes. Entrañaba una mayor descentralización con directores para países destinados sobre el terreno y la transferencia a estos de facultades en materia de estrategia y presupuesto. En un principio la descentralización trajo como consecuencia una devolución de funciones en materia de ejecución de proyectos y transacciones relacionadas. A ello le siguió la transferencia de competencias en elaboración de políticas y desarrollo institucional relacionadas con cuestiones fiduciarias.
7. El Banco Mundial sigue considerando la descentralización como una medida general importante para lograr una mayor eficacia en los costos, pero específicamente, para aumentar la capacidad de respuesta con los clientes, mejorar el sentido de apropiación respecto de los distintos países, fortalecer las asociaciones y garantizar una integración más amplia de los conocimientos que fluyen a nivel mundial y nacional. Una parte importante del éxito de estas reformas yace en la habilidad del Banco para garantizar la existencia de una masa crítica de conocimientos técnicos especializados de alta calidad que permita alcanzar una mayor eficacia en términos de desarrollo en contextos que son aún más descentralizados.
8. En 2012, el Grupo de Evaluación Independiente del Banco Mundial llevó a cabo una evaluación de la eficacia institucional de este. Con esta evaluación se intentaba determinar si se habían alcanzado los objetivos duales del sistema matricial y si este había mejorado la eficacia del Banco en términos de desarrollo. Se dieron tres recomendaciones principales, a saber: i) mejorar los incentivos y recursos; ii) invertir más en la labor estratégica, económica y de sectores, y en el desarrollo de negocios, y iii) elaborar y poner en práctica un plan para aumentar la eficacia de la estructura matricial y su sistema de gestión<sup>19</sup>.

## **B. La descentralización en los organismos de las Naciones Unidas**

9. Dentro de los objetivos más comunes que guiaron el establecimiento de oficinas en los países en otros organismos de las Naciones Unidas se pueden mencionar los siguientes: i) fomentar asociaciones sólidas con los países anfitriones y mejorar la alineación de los programas de desarrollo con los objetivos y prioridades de desarrollo del país en cuestión; ii) reducir los costos de transacción gracias a una comprensión más profunda de las condiciones reinantes y de los retos en materia de desarrollo, y mejorar la capacidad de respuesta, la puntualidad y la calidad de los servicios prestados, y iii) optimizar la eficacia en términos de desarrollo.

<sup>17</sup> Véase el informe de evaluación en: [www.adb.org/documents/corporate-evaluation-study-adbs-decentralization-progress-and-operational-performance](http://www.adb.org/documents/corporate-evaluation-study-adbs-decentralization-progress-and-operational-performance).

<sup>18</sup> Banco Mundial, *The Matrix System at Work: An Evaluation of the World Bank's Organizational Effectiveness*, Washington, D. C., 2012. [www.fao.org/docrep/meeting/008/i2937e/i2937e00.htm](http://www.fao.org/docrep/meeting/008/i2937e/i2937e00.htm).

<sup>19</sup> Véase el informe de evaluación en: <http://ieg.worldbankgroup.org/matrix-system-work>

10. La **Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura** (FAO) tiene un largo historial de descentralización institucional. El proceso se intensificó en la década de 1990 con el objeto de: i) acercar los conocimientos especializados técnicos y en materia operativa a los países y regiones; ii) reducir los costos, y iii) aprovechar mejor las competencias profesionales nacionales<sup>20</sup>. Para la FAO, descentralizar entrañaba encontrar un equilibrio entre trasladar conocimientos especializados más cerca de sus clientes y mantener una masa crítica de personas con estos conocimientos en la Sede. Si bien se delegaron algunas facultades a los sitios descentralizados, también se procuró mantener un control y custodia adecuados de los recursos, y canales transparentes de rendición de cuenta a los cuadros superiores de gestión.
11. Desde 2006 la FAO se ha embarcado en una gran labor de refuerzo de la descentralización, la cual se considera un elemento fundamental para mejorar la eficacia de la labor y consecuentemente los resultados y el desempeño generales de la organización. La tarea implicó crear una estructura más descentralizada y adoptar un nuevo enfoque de la gestión, lo cual entrañaba una mayor delegación de facultades y estimular la creatividad y la iniciativa del personal. En 2015 la Oficina de Evaluación de la FAO elaboró una síntesis de las evaluaciones de las oficinas regionales y subregionales de la organización. En general, la síntesis concluyó que se habían hecho progresos para consolidar un modelo de gestión más inclusivo y armónico dentro de toda la organización<sup>21</sup>.
12. **Programa Mundial de Alimentos** (PMA). En el PMA el principal objetivo de la descentralización fue trasladar facultades, responsabilidades para la toma de decisiones, personal de rango superior y especialistas para que estén más cerca de las operaciones y actividades sobre el terreno. Se fortalecieron las oficinas en los países con más personal y recursos, y se creó una oficina regional como instancia intermedia entre la Sede y los países, contribuyendo de esta manera a una estructura administrativa de tres niveles. Se modificaron también las funciones y responsabilidades del personal de la Sede del PMA en Roma para que su función primordial fuera proporcionar orientación normativa y prestar servicios de apoyo y asesoramiento a las entidades sobre el terreno. Las oficinas en los países pasaron a ser las partes interesadas ubicadas en la primera línea de acción en lo que respecta a la planificación y ejecución de las operaciones, y con la responsabilidad de rendir cuentas por los recursos empleados en estas operaciones.

### **C. Enseñanzas extraídas de la experiencia de descentralización de organizaciones empleadas como base de referencia**

13. Cada institución es única en su tipo y tiene una cultura y objetivos institucionales diferentes. Aunque pueda haber objetivos de descentralización en común, no existe un modelo que pueda aplicarse a todas las organizaciones de desarrollo. Así y todo, se pueden extraer cuatro enseñanzas generales sobre el diseño y la ejecución de la descentralización institucional<sup>22</sup>:
  - i) Por lo general la descentralización requiere múltiples iteraciones a fin de optimizar las estructuras y es un proceso a largo plazo<sup>23</sup>.
  - ii) "No existe una fórmula válida en todos los casos." Las organizaciones de desarrollo han optado por diferentes soluciones, y algunas han elegido distintas opciones dentro de regiones diferentes para adecuarse a su mandato, tamaño, modelo operativo y dotación de recursos particulares.

<sup>20</sup> FAO. [La reforma de la FAO hacia el nuevo milenio: descentralización www.fao.org/docrep/x4104e/x4104e09.htm](http://www.fao.org/docrep/x4104e/x4104e09.htm).

<sup>21</sup> Véase el informe de evaluación en <http://www.fao.org/docrep/meeting/008/i2937s/i2937s00.htm>. Disponible en inglés, francés, árabe chino y español.

<sup>22</sup> Estas enseñanzas fueron tomadas de Dalberg (2012) y el Banco Mundial (2012).

<sup>23</sup> Por ejemplo, en el Banco Mundial la labor de descentralización se hizo en dos procesos: el de 1997-1999 y el de 2010-2012. En el Banco Africano de Desarrollo y el Banco Asiático de Desarrollo se necesitaron tres procesos.

- iii) Los principales parámetros de la descentralización que han emprendido los bancos multilaterales de desarrollo son: a) garantizar la claridad en la estructura de rendición de cuentas del personal; b) articular las funciones de los gerentes en los países y los jefes de secciones en lo relativo a la aprobación de proyectos, y c) controlar los presupuestos destinados al diseño y la supervisión de proyectos.
- iv) Se deben tratar con mucho cuidado las cuestiones relativas al personal (por ejemplo, el tema de los incentivos para que la gente acceda a trasladarse). Por otro lado, la descentralización no debería impedir el flujo de conocimientos y experiencia entre el centro de la organización y las oficinas en los países.

## Marco de evaluación<sup>24</sup>

Crterios de evaluaci3n	Preguntas de la evaluaci3n	Indicadores	Fuentes de los datos
Pertinencia	<p><b>PRINCIPALES PREGUNTAS:</b></p> <p><b>¿Cuál es el contexto internacional de la descentralización y su pertinencia para el FIDA?</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• París/Accra/Busan y la perspectiva de los donantes y de los países en desarrollo en materia de políticas</li> <li>• Objetivos de Desarrollo del Milenio / Objetivos de Desarrollo Sostenible</li> <li>• Tendencias hacia la descentralización en las organizaciones internacionales, incluidos los organismos de las Naciones Unidas y los organismos con sede en Roma</li> </ul> <p><b>¿Es coherente la descentralización, tal como ha evolucionado, con respecto a los objetivos declarados por el FIDA?</b></p> <p><b>¿Cuál era el grado de compromiso institucional con la descentralización?</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Claridad de las decisiones y compromiso de la Junta Ejecutiva y del personal directivo superior</li> <li>• Compromiso del personal con el proceso de descentralización</li> </ul> <p><b>Pertinencia del diseño de la estrategia cuando se adoptó y a medida que evolucionó formal e informalmente</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Calidad y claridad del diseño tal como se especificó inicialmente</li> <li>• Coherencia de la estrategia de descentralización con respecto a otras reformas institucionales importantes del FIDA (por ejemplo, asunción de la supervisión directa)</li> <li>• Plausibilidad de los supuestos subyacentes, incluidos los relativos a los costos y beneficios</li> <li>• Conformidad de la ejecución al diseño/plan evolutivo</li> <li>• Pertinencia de la descentralización tal como se está ejecutando, lo que incluye cualquier divergencia con respecto al plan</li> <li>• Pertinencia de cara al futuro, incluida la flexibilidad de la estructura institucional</li> </ul> <p><b>¿Cuál es la pertinencia de la descentralización con respecto a la apropiación y la dirección nacionales?</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecimiento de la apropiación y la dirección nacionales en la asistencia para el desarrollo</li> <li>• Menor carga de trabajo para el Gobierno con respecto a la presentación oficial de información al FIDA</li> </ul>	<p>Declaraciones de intenciones</p> <p>Envergadura de la descentralización en otros organismos</p> <p>Funciones descentralizadas en otros organismos</p> <p>Coherencia de la descentralización con respecto al Marco Estratégico (2007-2010, 2011-2015 y 2016-2025)</p> <p>Decisiones de la Junta Ejecutiva y decisiones de la dirección</p> <p>Deficiencias en el marco lógico o conceptual, especificación de funciones que deben descentralizarse (tanto de carácter operacional como administrativo), plazos</p> <p>Datos empíricos de la rapidez con que el FIDA ha cambiado las estructuras, la dotación de personal y las funciones en el pasado</p> <p>Percepción de los Gobiernos</p> <p>Datos empíricos de proyectos conjuntos, labor conjunta en materia de políticas o conocimientos, integración de programas del FIDA con otros programas de las Naciones Unidas o de donantes</p> <p>Información a la Junta Ejecutiva y orientaciones de esta en materia de políticas y estrategia</p> <p>Exhaustividad de las orientaciones de la dirección</p> <p>Marcos de seguimiento, presentación de informes y rendición de cuentas, cobertura por evaluación y auditoría</p>	<p>Documentos públicos, incluidos el Marco Estratégico y los documentos de la Junta Ejecutiva</p> <p>Estudios comparativos</p> <p>Documentos de la Junta Ejecutiva y de la dirección</p> <p>Cuestionarios y entrevistas</p> <p>Documentos de la Junta Ejecutiva, de las reposiciones de recursos y de la dirección, incluidos los relacionados con las cuestiones presupuestarias y de recursos humanos, documentos de auditoría interna y evaluaciones</p> <p>Opiniones expresadas en cuestionarios, entrevistas y talleres</p>

<sup>25</sup> El marco de evaluación se continuará desarrollando durante la fase inicial de la evaluación.



Criterios de evaluación	Preguntas de la evaluación	Indicadores	Fuentes de los datos
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Actuación coherente en los países con los asociados internacionales</li> </ul> <p><b>¿Cuán adecuada era la gobernanza institucional para la descentralización, incluidas la Junta Ejecutiva y la dirección?</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Supervisión y gestión</li> <li>Seguimiento, presentación de informes y rendición de cuentas</li> </ul>		
<b>Eficacia</b>	<p><b>PRINCIPALES PREGUNTAS:</b></p> <p><b>¿En qué medida ha contribuido la descentralización al logro de los objetivos institucionales del FIDA?</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>¿Cómo ha contribuido la descentralización a formular las estrategias en los países, a determinar y elaborar los préstamos y donaciones y a preparar la cartera de proyectos en tramitación? ¿Y las políticas y estrategias institucionales?</li> <li>¿Cómo ha contribuido la descentralización a una mejor supervisión y a una ejecución y autoevaluación más eficientes de los proyectos?</li> <li>¿Cómo ha contribuido la descentralización a fortalecer el papel del FIDA como asociado y sus relaciones con las partes interesadas en los países? <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Gobiernos (incluida la financiación de contrapartida)</li> <li>➤ Organismos de las Naciones Unidas y comunidad local de donantes <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Mayor armonización del programa del FIDA con otros donantes y organizaciones de las Naciones Unidas, incluidos los organismos con sede en Roma</li> <li>✓ Movilización de recursos y cofinanciación</li> </ul> </li> <li>➤ Partes interesadas no gubernamentales (incluidos la sociedad civil y el sector privado)</li> </ul> </li> <li>¿Cómo ha contribuido la descentralización al diálogo sobre políticas del FIDA?</li> <li>¿Cómo ha contribuido la descentralización a la gestión de los conocimientos, la innovación y el fortalecimiento de las capacidades?</li> <li>¿Cómo ha contribuido la descentralización a la sostenibilidad y la ampliación de escala?</li> </ul> <p><b>¿En qué medida ha contribuido la descentralización al logro de los resultados en materia de desarrollo? Por ejemplo, en las siguientes esferas:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Eficacia</li> <li>Impacto en la pobreza rural</li> <li>Equidad de género</li> <li>Efectos en el medio ambiente, gestión de los recursos naturales y adaptación al cambio climático</li> </ul>	<p>Calificaciones de la calidad en las etapas iniciales de los COSOP</p> <p>Calificaciones de la encuesta y retroinformación de estudios de casos de oficinas en los países y talleres de consulta regionales sobre cuestiones relacionadas con el diseño de los proyectos, la ejecución, las asociaciones, el diálogo sobre políticas, la gestión de los conocimientos y el fortalecimiento de las capacidades</p> <p>Número de proyectos y valor de la financiación del FIDA en los países dotados de oficinas</p> <p>Análisis cuantitativo de los datos de la cartera (por ejemplo, tiempo transcurrido desde la aprobación del préstamo hasta la entrada en vigor y el primer desembolso; perfil de desembolso; tiempo medio de tramitación de las solicitudes de retiro de fondos; proyectos en situación de riesgo; retrasos en la ejecución; calificaciones asignadas en los informes de situación de los proyectos a determinados aspectos fiduciarios)</p> <p>Análisis de los indicadores en el marco de seguimiento para el alcance y la ampliación de escala, la elaboración de los programas en los países, el establecimiento de asociaciones, el diálogo sobre políticas y la gestión de los conocimientos y la innovación</p> <p>Análisis de los indicadores en los exámenes anuales de la cartera (por ejemplo, logros en materia de desarrollo, seguridad alimentaria, atención a las cuestiones de género, atención a la pobreza, atención a las cuestiones climáticas y ambientales)</p> <p>Calificaciones de las evaluaciones de los programas en los países y de los proyectos de la IOE</p>	<p>Examen documental, bases de datos, informes de situación de los proyectos, informes de auditoría interna, informes de evaluación, encuesta en línea, entrevistas, talleres de consulta regionales, estudios de casos de oficinas del FIDA en los países, documentación relacionada con las donaciones</p> <p>El análisis cuantitativo de los marcos de seguimiento de las oficinas en los países, de los datos de la cartera y de la encuesta en línea se llevará a cabo tanto para casos con y sin oficinas en el país como para casos antes y después del establecimiento de una oficina en el país (cuando sea posible) a título comparativo</p>

Criterios de evaluación	Preguntas de la evaluación	Indicadores	Fuentes de los datos
<b>Eficiencia</b>	<p><b>PRINCIPALES PREGUNTAS:</b></p> <p><b>¿Son eficientes y funcionales la estructura institucional y las disposiciones organizativas para la descentralización?</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Distribución de responsabilidades funcionales por tipología de oficina en el país - avances hasta la fecha</li> <li>• Estructura jerárquica y delegación de facultades por tipología de oficina en el país</li> <li>• Acuerdo independiente y de prestación de servicios con el organismo anfitrión (ventajas y desventajas)</li> <li>• Acuerdo con el país anfitrión</li> </ul> <p><b>¿Qué contribución aportó a la eficiencia la descentralización de los procesos operativos financieros y administrativos?</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Descentralización de las funciones de desembolso</li> <li>• Sistemas informáticos y conectividad</li> <li>• Gestión de los servicios y transacciones para las oficinas del FIDA en los países por parte de los organismos anfitriones o con los que se comparten instalaciones</li> <li>• Políticas y procesos del FIDA para la gestión de los costos del proceso de descentralización (tanto los costos ordinarios como no ordinarios) y su eficacia</li> <li>• Contribuciones de la descentralización y de las oficinas en los países a la mejora de la eficiencia de los procesos operativos del FIDA</li> <li>• Oportunidades para seguir incrementando la eficiencia, incluido el potencial para descentralizar las funciones administrativas derivándolas a países con menores costos.</li> <li>• Riesgos y supervisión</li> </ul> <p><b>¿Cómo ha contribuido la descentralización a la eficiencia en materia de programación y gestión?</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Indicadores de eficiencia en la programación por tipología de oficina en el país (con y sin oficina en el país y antes y después del establecimiento de una oficina en el país) <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Idoneidad de los sistemas, de los indicadores y de la definición de los objetivos vigentes</li> <li>➤ Idoneidad de la toma de decisiones del personal directivo y de la supervisión de la Junta Ejecutiva</li> </ul> </li> </ul> <p><b>¿Cómo ha contribuido a la eficiencia la gestión de los recursos humanos?</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tendencias en la distribución de los recursos humanos y situación actual al respecto – dotación de personal en las oficinas, incluidos los consultores y el uso de personal de los organismos anfitriones</li> <li>• Composición del personal de las oficinas del FIDA en los países, incluidas sus atribuciones (claridad) y adecuación del personal con respecto a sus</li> </ul>	<p>Claridad, duplicaciones, capacidades</p> <p>Costos y ahorros estimados (incluso con respecto al tiempo de gestión)</p> <p>Seguridad</p> <p>Interacción y sinergias cualitativas</p> <p>Visibilidad e imagen</p> <p>Idoneidad de la conectividad entre las oficinas en los países y la Sede para distintas funciones y transacciones</p> <p>Idoneidad de la gestión a distancia de las transacciones, lo que también incluye las facultades y los controles delegados (separación de las funciones de iniciación, registro y autorización)</p> <p>Idoneidad del personal en las oficinas en los países para gestionar las transacciones descentralizadas</p> <p>Período transcurrido entre la aprobación y la ejecución</p> <p>Costos de las oficinas en los países, tanto administrativos como programáticos</p> <p>Número de acuerdos firmados con los países anfitriones</p> <p>Número de misiones de supervisión/apoyo a la ejecución en las que participa el personal de la oficina en el país</p> <p>Número de oficinas en los países con acceso a la Intranet del FIDA</p> <p>Opiniones del personal (disposición a abandonar Roma, opiniones sobre las funciones que deben descentralizarse, criterios de selección para las oficinas en los países, los distintos modelos de oficinas en los países, criterios presupuestarios y de dotación de personal, atribuciones de las oficinas en los países y de las dependencias de la Sede, así como del personal)</p>	<p>Datos sobre costos, ahorros y dotación de personal</p> <p>Cuestionarios, entrevistas, talleres regionales</p> <p>Estudios comparativos</p> <p>Informes de auditoría</p> <p>Encuesta electrónica</p> <p>Examen documental, bases de datos, informes anuales de situación de las oficinas en los países, informes de auditoría interna, encuesta en línea, entrevistas, talleres de consulta regionales</p> <p>Examen documental, bases de datos, informes anuales de situación de las oficinas en los países, informes de auditoría interna, encuesta en línea, entrevistas, talleres de consulta regionales</p>

<i>Criterios de evaluación</i>	<i>Preguntas de la evaluación</i>	<i>Indicadores</i>	<i>Fuentes de los datos</i>
	<p>funciones en cuanto a antigüedad y capacidades</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Políticas para el personal de contratación internacional (selección, rotación, perspectivas de carrera y aumento de las capacidades, mantenimiento tanto de los conocimientos del país como de la conectividad con la Sede, incentivos)</li> <li>• Políticas para el personal de contratación nacional (lo que también incluye las perspectivas de carrera, los conocimientos sobre el FIDA y la mejora del personal)</li> </ul> <p><b>¿Cuáles han sido los costos y ahorros totales de la descentralización?</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Costos y ahorros por división de la Sede y tipología de oficina en el país (con y sin oficina en el país y antes y después del establecimiento de una oficina en el país) <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ por función de apoyo al desarrollo</li> <li>➤ por función de apoyo administrativo y financiero</li> </ul> </li> <li>• Costo de la supervisión de las oficinas del FIDA en los países</li> <li>• Cualquier duplicación de funciones y repercusión en la eficiencia</li> <li>• Tendencias en los rubros de gastos, por ejemplo, viajes, sueldos, consultores y comunicaciones (oficinas en los países y divisiones de la Sede)</li> <li>• Impacto de factores de costos como las escalas de sueldos, la combinación de personal de contratación local y ubicado en la Sede y los requisitos de seguridad en los países</li> </ul>		

## El proceso de evaluación

1. **Fases.** La evaluación a nivel institucional de la experiencia del FIDA con la descentralización se llevará a cabo en ocho fases, a saber: i) diseño de la evaluación; ii) examen de la documentación disponible y análisis de datos; iii) obtención de datos e información; iv) fase de análisis; v) comunicación de los primeros hallazgos a la dirección (en una presentación de PowerPoint); vi) elaboración del proyecto de informe final y observaciones de la dirección del FIDA; vii) finalización del informe de la evaluación a nivel institucional y preparación de la respuesta de la dirección del FIDA, y viii) divulgación de los resultados. Estas fases no se cumplirán de manera estrictamente secuencial, sino que se conducirán repetidas veces y en paralelo o de manera parcialmente solapada entre sí.
2. **Documentos que deben entregarse, proceso de examen y observaciones.** Los principales documentos que deben entregarse serán un documento conceptual, el informe final de evaluación, una reseña y una apreciación<sup>25</sup>. Se invitará a la dirección del FIDA a que lea y haga comentarios por escrito sobre los proyectos de documento conceptual y el informe final. El Comité de Evaluación también examinará el proyecto de documento conceptual y sus observaciones se tendrán debidamente en cuenta para el diseño y la realización de la evaluación. La IOE preparará un registro para fines de auditoría en donde se documentará muy claramente la manera en que se dio curso en el informe final a las observaciones de la dirección. Durante el transcurso de la evaluación, se elaborarán varios documentos de trabajo sobre diferentes temas, que estarán disponibles previa solicitud.
3. Otros dos documentos que deben entregarse son la respuesta escrita de la dirección del FIDA y el informe del asesor superior independiente sobre la calidad del informe de evaluación final. Ambos documentos se incluirán en el informe final cuando este se publique.
4. De conformidad con la Política de evaluación del FIDA, la IOE se valdrá de la colaboración de un asesor superior independiente, Richard Manning, antiguo Presidente del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, cuya principal función será examinar y proporcionar comentarios sobre los proyectos de documento conceptual y de informe final. Además, representantes del Departamento de Evaluación Independiente del Banco Asiático de Desarrollo<sup>26</sup> estudiarán y comentarán ambos documentos.
5. Debido al carácter formativo de esta evaluación a nivel institucional, se harán esfuerzos adicionales para organizar consultas con la dirección y el personal del FIDA en fases clave de la evaluación. El objeto de estas consultas es intercambiar ideas y debatir acerca de ciertas cuestiones que vayan surgiendo del proceso de evaluación, lo cual garantizará un aprendizaje más extendido y que los resultados de la evaluación independientemente se vuelquen a tiempo en la labor de descentralización del FIDA.
6. **Equipo de evaluación.** Fabrizio Felloni, Oficial Principal de Evaluación, estará a cargo de la evaluación a nivel institucional bajo la dirección estratégica general de

---

<sup>25</sup> Las *Reseñas* y *Apreciaciones* son dos productos de comunicaciones muy importantes de la IOE que se elaboran al final de la evaluación, tras finalizarse el informe. Son folletos de dos páginas y de 500 a 700 palabras cada uno. La *Reseña* contendrá un resumen de los principales hallazgos y recomendaciones de la evaluación. La *Apreciación* se centrará en un tema de interés particular (por ejemplo, la delegación de facultades a las oficinas en los países, el papel de las oficinas subregionales/centros) que haya surgido de la evaluación con el objeto de estimular el debate y la reflexión posterior entre los asociados involucrados.

<sup>26</sup> Se seleccionó al Banco Asiático de Desarrollo porque esta institución llevó a cabo recientemente una evaluación similar sobre la descentralización del Banco.

Oscar A. Garcia, Director de la IOE. Se recurrirá a los servicios de tres consultores superiores —Bruce Murray, John Markie y Barun Chatterjee— a fin de que trabajen en temas específicos como la descentralización institucional, la gestión de los recursos humanos y las cuestiones presupuestarias y de costos. El equipo de evaluación también contará con el apoyo de personal de la IOE: los Analistas de Investigación Xiaozhe Zhang, Adolfo Patron y Abdoulaye Sy, y la Auxiliar de Evaluación Giulia Santarelli.

7. **Calendario.** La evaluación se llevará a cabo totalmente en 2016, según se indica en el calendario a continuación.

<b>Calendario (marzo-diciembre de 2016)</b>	<b>Actividades</b>
<b>29 de marzo</b>	El Comité de Evaluación del FIDA debate acerca del proyecto de documento conceptual revisado
<b>Abril - mayo</b>	Contratación del consultor, examen documental y obtención de datos
<b>Mayo-julio</b>	Entrevistas y grupos de discusión, encuesta electrónica y extracción de información de los informes de la IOE
<b>Julio-agosto</b>	Análisis estadístico y de datos para las evaluaciones de los parámetros de eficacia y eficiencia
<b>17 y 18 de mayo</b>	Talleres regionales (I. Roma)
<b>13 y 14 de junio</b>	Talleres regionales (II. Nairobi)
<b>31 de mayo y 1 de junio</b>	Talleres regionales (III. Lima)
<b>6 y 7 de julio</b>	Talleres regionales (IV. Hanoi)
<b>Finales de julio (fecha por determinar)</b>	Presentación a la dirección de los primeros hallazgos
<b>Marzo-julio</b>	Estudio de las organizaciones empleadas como base de comparación
<b>Agosto</b>	Elaboración de documentos de trabajo sobre gestión financiera, funciones institucionales, administración y gestión de recursos humanos
<b>1 al 7 de septiembre</b>	Examen <i>inter pares</i> interno en la IOE
<b>9 de septiembre</b>	Envío del proyecto de informe de evaluación a la dirección del FIDA para realizar observaciones y taller interno para tratar los principales hallazgos y recomendaciones
<b>30 de septiembre</b>	La dirección formula observaciones escritas sobre el proyecto de informe final
<b>Octubre</b>	La IOE finaliza el informe de evaluación
<b>27 de octubre</b>	El informe final se envía a la Oficina del Secretario para su posterior corrección editorial y traducción La dirección del FIDA elabora una respuesta escrita
<b>28 de noviembre</b>	Presentación del informe final al Comité de Evaluación
<b>14 y 15 de diciembre</b>	Presentación del informe final en el 119º período de sesiones de la Junta Ejecutiva

## Bibliografía

- Banco Asiático de Desarrollo (2014): *Annual Report 2013*. [Informe anual de 2013], Manila, Filipinas.
- Banco Asiático de Desarrollo (2013): *Decentralization Progress and Operational Performance* [Avances con la descentralización y resultados operativos], Manila, Filipinas.
- Banco Mundial (2015): *Informe anual 2015 del Banco Mundial*, Washington, D. C.
- Banco Mundial (2012): *The Matrix System at Work: An Evaluation of the World Bank's Organizational Effectiveness*. [El sistema matricial en funcionamiento: una evaluación de la eficacia operativa del Banco Mundial], Washington, D. C.
- Conferencia Mundial de la Alimentación (1974): *Comunicación de la Comisión al Consejo*, 9 de diciembre de 1974, SEC (74) 4955 final, Bruselas.
- Dalberg (2012): *Decentralization Experiences at Multilateral Development Banks: Summary of findings for contributors to Dalberg's research on behalf of the Inter-American Development Bank*. [Experiencias de descentralización en bancos multilaterales de desarrollo: resumen de hallazgos para los aportes al estudio de investigación de Dalberg en nombre del Banco Interamericano de Desarrollo], presentación en PowerPoint.
- FAO (2011): *Oficinas descentralizadas de la FAO: Donde el Conocimiento se transforma en Acción*, Roma.
- FIDA (2000): *Asociaciones para erradicar la pobreza rural: Informe de la consulta para examinar los recursos a disposición del Fondo a fin de determinar si son adecuados 2000-2002*, GC 24/L.3, Roma.
- FIDA (2002): *Presencia sobre el terreno del FIDA y capacidad en los países*, REPL.VI/5/C.R.P.2, Roma.
- FIDA (2003): *Programa piloto relativo a la presencia sobre el terreno*, EB 2003/80/R.4, Roma.
- FIDA (2003): *Presencia del FIDA sobre el terreno y capacidad en los países*, EB 2003/79/R.3/Rev.1, Roma.
- FIDA (2006): *Informe del Presidente relativo a la Política del FIDA de supervisión y apoyo a la ejecución*, EB 2006/89/ R.4/ Rev.1, Roma.
- FIDA (2009): *Informe de situación y plan de actividades relativo a la presencia del FIDA en los países*, EB 2009/98/R.11, Roma.
- FIDA (2010): *Informe de situación y plan de actividades relativo a la presencia del FIDA en los países*, EB 2010/101/R.15, Roma.
- FIDA (rev.) (2011): *Convenio Constitutivo del FIDA*. Roma.
- FIDA (2011): *Self-Assessment Report: IFAD Country Presence Programme* [Informe de autoevaluación sobre el programa de presencia del FIDA en los países], EB 2011/102/R.10 + Add.2 (sólo en inglés), Roma.
- FIDA (2011): *Política y estrategia del FIDA de presencia en los países*, EB 2011/102/R.10/Rev.2, Roma.
- FIDA (rev.)(2013): *Políticas y Criterios en materia de Financiación del FIDA*.
- FIDA (2013): *Estrategia del FIDA de presencia en los países (2014-2015)*, EB 2013/110/R.5/Rev.1, Roma.
- Grupo del Banco Africano de Desarrollo (2011): *Decentralization Roadmap* [Itinerario de descentralización], Abidjan, Côte d'Ivoire.
- Grupo del Banco Africano de Desarrollo (2015): *Annual Report 2014* [Informe anual de 2014], Abidjan, Côte d'Ivoire.
- PMA (2003): *Review of WFP's Decentralization Initiative* [Examen de la iniciativa de descentralización del PMA], Roma.