

**FIDA****FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA****Consulta sobre la Sexta Reposición de los Recursos del FIDA – Tercer período de sesiones**

Roma, 2 y 3 de julio de 2002

UNA MAYOR PRESENCIA DEL FIDA SOBRE EL TERRENO**I. ANTECEDENTES**

1. Cuando el FIDA comenzó sus operaciones en 1978, su objetivo era “movilizar recursos financieros adicionales que estén disponibles en condiciones de favor a fin de fomentar la agricultura en los Estados Miembros en desarrollo”, para lo cual debía financiar “principalmente proyectos y programas destinados en forma expresa a iniciar, ampliar o mejorar los sistemas de producción de alimentos y a reforzar las políticas e instituciones en el marco de las prioridades y estrategias nacionales, ...”¹. Además, en las Políticas y Criterios del FIDA en Materia de Préstamos se especifica que los pequeños agricultores y los campesinos sin tierra son el principal grupo-objetivo del Fondo.

2. Este mandato básico no se ha modificado desde que se estableció en los primeros años de funcionamiento del FIDA y fue confirmado en 1994 por una evaluación externa y en 1995 por el Consejo de Gobernadores. No obstante, se ha pedido además al FIDA que asuma una nueva función, como catalizador de recursos para los pobres de las zonas rurales, intensificando sus actividades en las esferas del diálogo en materia de políticas, la creación de asociaciones y la gestión de los conocimientos. En el informe, relativo al año 2000, de la Consulta para examinar los recursos a disposición del Fondo a fin de determinar si son adecuados, se formuló una serie de recomendaciones en ese sentido y un plan de acción para potenciar el impacto del FIDA².

3. Para poner en práctica el mandato del FIDA, los miembros fundadores habían establecido que en buena medida esas actividades se encomendarían a otros organismos, con arreglo a los siguientes parámetros:

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

² Documento GC 24/L.3.



“La identificación y preparación de un proyecto serán normalmente de incumbencia primordial del gobierno que solicite fondos del FIDA. El Fondo gestionará, cuando sea necesario, los servicios de otras instituciones internacionales o regionales para ayudar a los países en la identificación y preparación del proyecto. El Fondo, si bien utilizará los servicios referidos en la evaluación *ex ante* y la supervisión de la ejecución del proyecto, participará de modo activo en estas tareas, con el fin de asegurar la observancia de sus políticas y criterios en materia de préstamos”³.

4. La experiencia ha puesto de manifiesto que para cumplir su mandato específico de prestar asistencia a los productores rurales pobres, según se indica en los documentos mencionados *supra*, el FIDA debe participar muy activamente en todas las fases del ciclo de los proyectos. Por ello, ha asumido una responsabilidad cada vez mayor en el diseño de los proyectos y participa en la medida de lo posible en las actividades de supervisión de las instituciones cooperantes (IC). Además, ha obtenido de sus órganos rectores autorización para supervisar directamente 15 proyectos a título experimental. Por otra parte, el FIDA debe tener en cuenta que otros donantes están modificando sus planteamientos en el sentido de conceder una mayor atención al apoyo sectorial, intensificar la descentralización y hacer mayor hincapié en la identificación nacional con los proyectos, en particular con el proceso de elaboración de los documentos de estrategia de reducción de la pobreza (DELP).

5. La atención preferente que se otorga a conseguir un mayor impacto sobre el terreno mediante la participación directa en el diseño y supervisión de los proyectos, junto a la necesidad de hacer más hincapié en la función catalizadora del Fondo (véase el párrafo 2) y de adaptarse a una nueva situación en el establecimiento de asociaciones, ha revelado algunas limitaciones en la estructura y los procedimientos operacionales del FIDA⁴. En este contexto, no solamente el personal del FIDA, sino también muchos de sus asociados sobre el terreno y gobiernos Miembros han recomendado desplegar esfuerzos para intensificar la presencia del Fondo en los países en los que lleva a cabo sus operaciones. Otros organismos de las Naciones Unidas, donantes y gobiernos Miembros han pedido que se refuerce la presencia sobre el terreno a fin de que el personal del FIDA pueda contribuir al diálogo sobre el desarrollo rural en el plano nacional. Por ello, el FIDA ha emprendido este estudio, en el que se evalúan la situación y las tendencias actuales respecto de su presencia y la de otros donantes sobre el terreno, se analizan las ventajas y desventajas y se identifican y examinan distintas opciones para fortalecer los vínculos entre la Sede y las actividades sobre el terreno. A los efectos del presente estudio, la expresión “presencia sobre el terreno” abarca todos los mecanismos permanentes o temporales que permiten al FIDA llevar a cabo su misión en un determinado país, región o subregión con mayor eficacia, mediante el establecimiento de vínculos físicos o virtuales entre la sede y los asociados sobre el terreno (proyectos, gobiernos, donantes, organizaciones no gubernamentales (ONG), instituciones de investigación, organismos de los sectores privado y público, etc.).

II. PRESENCIA DE OTROS ORGANISMOS DE DESARROLLO SOBRE EL TERRENO

6. La presencia permanente de organismos de desarrollo en países en desarrollo tiene una larga trayectoria. El examen de las prácticas de los organismos multilaterales y bilaterales, los bancos de desarrollo y las ONG (véase el anexo I) pone de manifiesto que ese enfoque persiste todavía, aunque en gran medida han dejado de existir las razones históricas (por ejemplo, la falta de personal local cualificado y de infraestructura de comunicaciones) que lo justificaban. Las oficinas exteriores raramente se cierran y, a pesar de que esa estructura comporta costos importantes, algunos organismos están incluso intensificando su presencia física a nivel regional o nacional. Sin embargo, como se ilustra más adelante, la forma de materializar esa presencia ha evolucionado con el paso del tiempo.

³ Políticas y Criterios en Materia de Préstamos, capítulo V, párrafo 43.

⁴ En el marco del Programa de Reorganización de los Procesos/Programa de Cambio Estratégico (PRP/PCE) se están abordando en parte esas limitaciones.



7. El rasgo más destacable en esa evolución consiste en que muchos organismos han comenzado a descentralizar las responsabilidades de la sede en favor de las oficinas exteriores, a las que, por tanto, se les han asignado nuevas funciones, como la gestión de las operaciones, el diálogo sobre políticas, y, en ocasiones, la asignación de recursos, que se añaden a sus labores tradicionales de representación y apoyo logístico. Concretamente, la delegación de facultades en cuanto a la toma de decisiones que atañen a los recursos tiene claras repercusiones en las iniciativas del FIDA para promover la confirmación con otros donantes. Hay, además, una tendencia creciente a cubrir la plantilla de personal de las oficinas en los países con nacionales, en lugar de asignar funcionarios de la sede o contratar personal internacional. Esta tendencia refleja una mayor disponibilidad de personal local cualificado y la necesidad cada vez mayor de tener en cuenta los costos. En los últimos años, la mayoría de los organismos de desarrollo han intensificado la utilización de métodos modernos de información y comunicación para reforzar sus vínculos físicos con los países y regiones. Es poco frecuente encontrar una organización que carezca de un sitio web institucional o una oficina sin acceso a correo electrónico. Éstos y otros instrumentos de la tecnología de la información se utilizan para racionalizar los procesos, reducir costos y reforzar los contactos entre la sede y las oficinas nacionales y regionales, así como con los asociados en general.

III. LA SITUACIÓN ACTUAL DEL FIDA

8. Los textos básicos del FIDA, como el Convenio Constitutivo del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola y las Políticas y Criterios en Materia de Préstamos, no prevén una presencia física permanente sobre el terreno, por ejemplo mediante oficinas en los países, en consonancia con el propósito de los fundadores de crear una institución ligera y con una buena relación costo-eficacia. Sin embargo, a través de sus actividades de préstamos y donaciones el Fondo puede beneficiarse de diferentes tipos de redes de apoyo virtuales disponibles por conducto de los colectivos interesados en los países y regiones en los que desarrolla sus actividades. Además de mantener contactos directos con países y grupos-objetivo durante las misiones del personal, el FIDA ha establecido así una serie de vínculos indirectos de naturaleza temporal o permanente. Las misiones de los consultores del FIDA y del personal y los consultores de las IC representan los principales vínculos temporales. Las formas de “presencia sobre el terreno” a medio y largo plazo consisten en la colaboración informal con centros de coordinación y contactos en los países y regiones, y en una cooperación sistemática con consultores subregionales o locales contratados con unos honorarios mínimos garantizados o con ONG para el seguimiento de proyectos específicos o programas en los países. El FIDA también colabora cada vez más con grupos de especialistas locales para tareas específicas como la evaluación de proyectos y ha adquirido una cierta experiencia en la creación de ese tipo de grupos con carácter permanente, por ejemplo para apoyar la ejecución de proyectos o el intercambio de conocimientos. En algunos países, ha propiciado que los proyectos en curso de ejecución establezcan oficinas administrativas de enlace para facilitar la ejecución. Este recurso es especialmente útil cuando los proyectos están ubicados lejos de la capital y se puede pedir a los directores o coordinadores de los mismos que actúen como vínculo con el gobierno o faciliten información actualizada sobre el país. Además, en algunos casos, el FIDA mantiene una pequeña oficina conjuntamente con otro organismo y en un caso ha asignado a un funcionario a una oficina regional de una IC. En ocasiones, se presta apoyo adicional a proyectos y a otros asociados, incluidos los gobiernos, por conducto de programas regionales o subregionales de capacitación, creación de capacidad, establecimiento de redes y prestación de apoyo técnico regular.



9. Generalmente, el FIDA se ha mostrado más interesado en mantener una participación física más estrecha en los países y proyectos que lo previsto en un principio. Como se ha indicado anteriormente, lo ha hecho intensificando la colaboración con personal de contratación local en países en desarrollo. Al igual que otros organismos, ha puesto en marcha iniciativas en la esfera de la “telepresencia” para complementar sus vínculos con los interesados y facilitar el intercambio de conocimientos y el aprendizaje.

10. Los costos de esos vínculos físicos y virtuales varían notablemente y están en función, entre otras cosas, de la escasez relativa de recursos humanos e infraestructura de comunicación en las diferentes regiones. El gasto anual puede oscilar entre tan sólo USD 2 000 por los servicios a tiempo parcial de un consultor local en un país determinado y más de USD 300 000 en el caso de un programa regional o subregional para varios países. Las misiones del personal (con un costo diario de USD 750 en promedio, incluidos los viajes, el sueldo y las dietas) son comparativamente costosas, pero se trata de un instrumento muy eficaz. Las misiones realizadas por consultores internacionales suponen un costo algo menor, y en cuanto a los consultores locales, no sólo perciben honorarios más reducidos, sino que tienen menos necesidades relacionadas con los viajes y las dietas. En el momento presente, las iniciativas para establecer una vinculación con los Estados Miembros prestatarios representan unos costos mínimos para el FIDA en comparación con los organismos que mantienen representaciones permanentes. Por ejemplo, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) calcula el costo anual de una oficina en el país en USD 450 000–500 000, mientras que el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID) gasta alrededor de USD 1 millón anual en cada una de sus oficinas regionales. En el mejor de los casos, la asignación al terreno de personal internacional de la sede puede suponer un costo similar, aunque muy probablemente el gasto sea mayor. El CIID calcula que la asignación de un funcionario de la sede a una oficina regional supone duplicar el gasto y estima el costo anual de un puesto en una oficina bilateral en el extranjero en USD 340 000, que puede aumentar a USD 600 000 para los nuevos puestos.

11. El FIDA financia los vínculos regionales y nacionales mediante fuentes diversas, desde préstamos y donaciones hasta presupuestos para el diseño y supervisión de los proyectos, o bien recurre a fuentes externas, tales como cofinanciadores, gobiernos y organismos de ejecución, que han contribuido a cubrir el costo de mantener vínculos efectivos con los interesados.

12. En comparación con otros organismos, el enfoque actual del FIDA presenta ventajas e inconvenientes en relación con su objetivo global de intensificar el impacto de sus actividades en la situación social y económica de la población pobre de las zonas rurales. La experiencia demuestra que la presencia física permanente de los donantes puede aumentar el impacto a corto plazo porque permite seguir de cerca la ejecución de los proyectos, pero los éxitos conseguidos suelen ser efímeros. En cambio, se puede conseguir un impacto más duradero atribuyendo a los grupos-objetivo la responsabilidad máxima en el diseño y ejecución de los proyectos y encomendando actividades de apoyo de los proyectos a personas e instituciones locales, como lo ha hecho el FIDA. Ello es aplicable también a las funciones de gestión de los conocimientos, mientras se mantenga también la corriente de conocimientos entre la sede del FIDA y los países en cuestión. Sin duda, la presencia sistemática sobre el terreno contribuye a conseguir buenos resultados en el diálogo sobre políticas y la creación de asociaciones, sobre todo teniendo en cuenta las responsabilidades cada vez mayores que otros donantes atribuyen a sus oficinas sobre el terreno (véase el párrafo 7), y de las facultades para comprometer recursos.

IV. CRITERIOS DE ACTUACIÓN EN EL FUTURO

13. El FIDA ha adquirido una experiencia valiosa en la experimentación de distintos instrumentos para fortalecer los vínculos entre la sede y las actividades sobre el terreno, trabajando con redes de apoyo virtual y observando las prácticas de sus organismos asociados. Para conseguir un mayor



impacto en la reducción de la pobreza rural a nivel mundial, el Fondo debe seleccionar entre todos esos instrumentos los más apropiados y aplicarlos de forma concertada y estratégica, definiendo una combinación eficaz para cada país en los que lleva a cabo actividades. Para determinar la idoneidad de las diferentes opciones es necesario aplicar varios criterios y tener en cuenta algunos requisitos necesarios y determinadas ventajas comparativas.

14. Al igual que sus organismos asociados, el FIDA se ha comprometido a contribuir al logro de los objetivos de desarrollo del Milenio, encaminados a reducir la pobreza a la mitad para el año 2015. Lo hará en consonancia con su misión de “dar a los campesinos pobres la oportunidad de salir de la pobreza”, lo cual entraña “crear y reforzar las organizaciones de los pobres para hacer frente a las cuestiones que ellos consideran fundamentales; aumentar el acceso al conocimiento para que los pobres puedan aprovechar las oportunidades y superar los obstáculos; ampliar la influencia que los pobres ejercen en las políticas e instituciones públicas; y mejorar su poder de negociación en el mercado”⁵. De esa forma, el FIDA trata de ayudar a los campesinos pobres a conseguir mayor autonomía. Por consiguiente, un criterio importante al determinar las opciones para intensificar la presencia sobre el terreno será el grado en que contribuyen a reforzar la capacidad, las instituciones y la infraestructura de los campesinos pobres. No se dará preferencia a las opciones que propugnan la sustitución de las fuentes locales por fuentes externas en el diseño y ejecución de los proyectos porque no cumplen el importante criterio de la sostenibilidad.

15. Ciertamente, las opciones se evaluarán a la luz de la finalidad que persiguen y de las diferentes soluciones formuladas para abordar las necesidades concretas del FIDA. Afrontar necesidades tales como mejorar la ejecución de los proyectos, influir en el entorno normativo, hacer acopio de los conocimientos indígenas, identificar innovaciones y mantener contactos con gobiernos y donantes, reforzará el impacto del FIDA en el bienestar social y económico de su grupo-objetivo. De modo análogo, se deberá alcanzar un equilibrio entre las consideraciones de costo-eficacia y los resultados que se pretenden alcanzar. Por ejemplo, se elegirán soluciones de bajo costo cuando sea apropiado (por ejemplo, un consultor local para supervisar cuestiones administrativas), pero algunas situaciones podrán exigir soluciones más costosas (como una breve misión de alto nivel para negociar cuestiones de política cruciales). Además, las distintas opciones deberán evaluarse en relación con las condiciones locales, como la disponibilidad de mano de obra cualificada y servicios de transporte, la edad, el tamaño y la importancia de la cartera del FIDA, el marco institucional, las relaciones con el gobierno y la comunidad de donantes y el entorno socioeconómico general.

16. El examen por parte del FIDA de instrumentos apropiados para fortalecer la presencia sobre el terreno puede beneficiarse también de las propuestas de actuación para el futuro que formulen el personal y los consultores. De las entrevistas y de la encuesta de opinión que se han realizado, se desprende que el FIDA debería adoptar distintas opciones para diferentes situaciones y recurrir en la mayor medida posible a los recursos locales (personal, consultores, empresas locales de servicios, centros de coordinación oficiales, etc.). Asimismo, el personal debería disponer de más tiempo para las misiones en los países (diseño, supervisión, talleres, etc.). La experiencia en la supervisión directa –otro de los posibles mecanismos para reforzar los contactos en los países– se evaluará en los próximos meses. También se ha propuesto una mayor movilidad del personal y la organización de reuniones oficiales fuera de Roma como mecanismos para aumentar la presencia del FIDA en los Estados Miembros prestatarios. Sólo una pequeña minoría del personal consultado se mostró favorable al establecimiento de oficinas permanentes en las regiones o en los países.

17. Con independencia de las opciones que se adopten, para reforzar la presencia del FIDA sobre el terreno se han de cumplir algunos requisitos. En particular, deben especificarse con toda claridad las atribuciones de las personas designadas para representar al FIDA fuera de la sede, ya sea en un mandato (en el caso de un funcionario o un consultor), en las instrucciones incluidas en los acuerdos

⁵ Marco Estratégico del FIDA 2002-2006.

con las IC o en el mandato conferido a las redes, centros de coordinación u oficinas locales. Además, la eficacia de la participación en el diálogo sobre políticas (con los gobiernos y otros donantes) se sustenta en la existencia de políticas institucionales, en tanto que las actividades de apoyo a la ejecución y de supervisión deben basarse, entre otras cosas, en unas directrices bien definidas en aspectos tales como las adquisiciones y los desembolsos. La disponibilidad de instrumentos adecuados (por ejemplo, redes electrónicas) e incentivos para las actividades de gestión de los conocimientos es esencial para conseguir una corriente adecuada de información entre los proyectos, los países, los asociados y la sede. La función del FIDA como promotor de innovaciones para la reducción de la pobreza rural que puedan repetirse en otros lugares hace aún más apremiante esa necesidad.

V. MEDIDAS QUE SE PROPONEN

18. En el cuadro que se presenta a continuación se resumen las opciones que cumplen más adecuadamente los criterios que se han expuesto más arriba y que se basan en la experiencia del FIDA y sus asociados, y se establece la correspondencia entre cada una de las opciones y el objetivo para el que resulta más adecuada. Sin embargo, todos los objetivos están interrelacionados, dado que comparten la meta global de hacer realidad la visión del FIDA de dar a los campesinos pobres la oportunidad de salir de la pobreza. La selección efectiva de las opciones, tanto en general como en los distintos países, depende de las prioridades institucionales, por ejemplo, la función que debe atribuirse a instrumentos como el diálogo sobre políticas para reforzar el impacto de las actividades del FIDA en los campesinos pobres.

Opciones y objetivos⁶

| Objetivo Opciones | Intensificación del impacto: diseño | Intensificación del impacto: ejecución | Intensificación del impacto: evaluación | Gestión de los conocimientos ⁷ | Diálogo sobre políticas | Creación de asociaciones |
|--|---|--|---|--|-------------------------------|-----------------------------|
| Misión de personal | X | X | X | X | X | X |
| Movilidad del personal | | X | | | | |
| Misión de consultores | X | X | X | | X | X |
| Misión de las IC | | X | | | | X |
| Consultor local | X | X | | | X | X |
| Grupo local de especialistas | X | X | X | X | | |
| Coordinadores de los proyectos | | X | | X | X | X |
| Oficina de enlace de los proyectos | | X | | | | |
| Oficina conjunta con otro organismo | | | | | X | X |
| Red regional o subregional | | X | | X | | |
| Red electrónica | X | X | | X | | |

⁶ Para una información más detallada véase el anexo II.

⁷ En el contexto de la presencia del FIDA sobre el terreno, esto se refiere principalmente a la corriente de conocimientos desde los proyectos y programas del FIDA y hacia éstos, la sede del Fondo y sus asociados en los países (gobiernos, ONG, instituciones financieras internacionales, etc.). En el marco de la estrategia de gestión de los conocimientos, en la que se está trabajando en el momento presente, se formula en detalle la manera de fortalecer los procesos de gestión de los conocimientos del FIDA.



19. Aunque las misiones, los talleres y las reuniones seguirán constituyendo la única forma de presencia directa del FIDA sobre el terreno, se intentará organizar esas actividades de forma más estratégica. Para lograrlo, se podría promover la participación de la administración del FIDA en los talleres sobre cuestiones normativas, apoyar la función de acopio e intercambio de conocimientos que realizan los consultores e incrementar al máximo el tiempo que pasan los funcionarios con los grupos-objetivo. El FIDA potenciará también la familiarización del personal con las condiciones de trabajo sobre el terreno fomentando la movilidad del personal mediante la cesión temporal de funcionarios y su rotación con personal de las IC. Asimismo, aumentará la eficacia de la labor de los consultores y de las misiones del personal de las IC mediante actividades de capacitación y sensibilización.

20. El FIDA tiene el propósito de adoptar sistemas de trabajo mejor orientados y más consolidados con los consultores y los grupos de especialistas locales, las oficinas de enlace y las redes regionales. La elección de los instrumentos y los asociados se efectuará en función de la estrategia del país de que se trate y de las prioridades institucionales del FIDA en un momento determinado. Las aptitudes que se exigirán a los consultores y los grupos de especialistas locales variarán de acuerdo con las necesidades de la situación concreta, que pueden ir desde acelerar la ejecución de un proyecto a iniciar un diálogo crucial sobre políticas. Se podrán asignar a los coordinadores y directores experimentados de proyectos de inversión del FIDA tareas más eficaces, distintas de su función anterior más limitada de mantener los vínculos entre el Fondo y los organismos asociados. Se promoverán las redes electrónicas en los países y las regiones a fin de complementar los vínculos físicos y se facilitará su funcionamiento. Se proporcionarán recursos, tanto de tiempo como económicos, a los gerentes de las operaciones para los países a fin de que puedan preparar una propuesta coherente para cada país y posteriormente establecer y mantener los mecanismos de presencia sobre el terreno que hayan sido convenidos.

21. Un enfoque más eficaz y global para potenciar la presencia del FIDA en los Estados Miembros en desarrollo requiere también una serie de medidas institucionales complementarias. En consecuencia, el FIDA formulará directrices normativas bien definidas, que reflejen la posición de la institución en todas las esferas prioritarias determinadas en el marco estratégico. Se fomentarán los programas de capacitación para incrementar la capacidad del personal en aspectos tales como el diálogo sobre políticas. La utilización de esos instrumentos exige también políticas y procedimientos adecuados en materia de recursos humanos que promuevan la cesión temporal de personal y su rotación con el personal de las IC. Con objeto de facilitar el establecimiento de vínculos virtuales, el FIDA establecerá una Extranet y garantizará la conectividad electrónica para todos los proyectos en curso.

VI. RECOMENDACIONES

22. El estudio ha puesto de manifiesto que la práctica de las organizaciones de desarrollo de mayores dimensiones de establecer representaciones permanentes a nivel nacional y regional a fin de potenciar las operaciones sobre el terreno entraña costos elevados. La utilización de mecanismos locales y regionales de apoyo (redes, grupos y personas) para mantener una presencia virtual del Fondo sobre el terreno ha dado buenos resultados en varios países, pero debe aplicarse de forma coherente en todas partes. Además, los mecanismos de contacto existentes entre el personal del FIDA y las operaciones sobre el terreno deben ser explotados de manera más centrada para permitir al FIDA conseguir sus objetivos estratégicos y cumplir las disposiciones concretas del plan de acción. Las grandes diferencias que presentan las situaciones de los distintos países impiden adoptar un plan uniforme. Pese a todo, no se ha descartado por completo la posibilidad de asignar personal del FIDA a algunos países y se tendrá en cuenta a medida que avance el examen de la cuestión.



23. La aplicación de las medidas propuestas a nivel nacional o regional debe complementarse con una serie de **medidas institucionales**, entre las que cabe mencionar las siguientes:

- elaboración (o, cuando proceda, actualización) y aprobación de directrices en las principales esferas normativas que guardan relación con las actividades del FIDA en los países a las que se da prioridad en el marco estratégico;
- diseño y puesta en práctica de un programa de capacitación para el personal, los consultores y el personal de las IC, con el fin de fortalecer la capacidad en aspectos tales como el diálogo sobre políticas, los procedimientos del FIDA y las relaciones públicas;
- adaptación de las políticas y procedimientos en materia de recursos humanos para facilitar y promover la cesión temporal de personal a las IC, así como la rotación del personal de las IC;
- adopción y aplicación de una política destinada a establecer una Extranet y asegurar la conectividad electrónica para todos los proyectos del FIDA en curso de ejecución;
- asignación de funciones en la sede para administrar los mecanismos relativos a la presencia sobre el terreno (normalmente por conducto de los gerentes de operaciones para los países) y para seguir de cerca los resultados (a nivel institucional); y
- adopción de una estrategia simplificada para financiar iniciativas relacionadas con la presencia sobre el terreno (sobre la base de la refundición de todas las propuestas nacionales) de manera que la falta de recursos no impida el funcionamiento de los mecanismos de apoyo.

VII. CONCLUSIÓN

24. La finalidad del presente documento es informar a los miembros de la Consulta acerca de las deliberaciones y los puntos de vista internos sobre la intensificación de la presencia del Fondo sobre el terreno y pedir que se refrende el enfoque propuesto y se den orientaciones para ajustarlo y aplicarlo. Como se indica más arriba, el FIDA no propone introducir cambios radicales en sus normas de funcionamiento, sino extender la aplicación de las prácticas pertinentes y los instrumentos innovadores que se examinan en este documento de una manera centrada que responda a las necesidades específicas de cada país. A su debido tiempo se someterá a la Junta Ejecutiva una propuesta detallada, con sus posibles repercusiones en los costos.

SITUACIÓN Y ORIENTACIONES ACTUALES EN LAS ORGANIZACIONES ASOCIADAS

1. La presencia sobre el terreno de los donantes multilaterales y bilaterales, las ONG y otros organismos puede adoptar formas distintas, que van desde la existencia de oficinas de representación de gran envergadura a estructuras de apoyo técnico y administrativo más reducidas, y desde centros regionales y subregionales a puntos de contacto en ministerios y otras instituciones nacionales. En la mayoría de los casos, se recurre cada vez más a los recursos humanos nacionales para dotar de personal a estas estructuras y se constata también la utilización creciente de los medios modernos de comunicación. La distribución de funciones y derechos entre esas estructuras sobre el terreno y las oficinas de las que dependen varía en función de la posición que haya adoptado la institución en cuestión sobre la descentralización. Se presenta a continuación una síntesis de las prácticas de diferentes tipos de organizaciones de desarrollo.

A. Organizaciones multilaterales

2. La organización de desarrollo más ampliamente representada es el **Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)**, que cuenta con 132 oficinas en los países y tiene a 5 000 funcionarios (el 85% del total) destinados fuera de la sede. La organización está intensificando aún más la descentralización a fin de que las funciones especializadas, como el asesoramiento sobre políticas, dependa menos de la sede. Su labor se centra en proporcionar a los países en desarrollo servicios de consultoría para desarrollar los conocimientos y en forjar coaliciones a escala nacional, regional y mundial para promover el cambio. Las oficinas del PNUD en los países cuentan con personal internacional y nacional y tienen a su frente a un representante residente con categoría de diplomático. Una parte creciente de los recursos de la organización se asignan a la ejecución nacional, pero muchos de los asistentes técnicos que trabajan en proyectos financiados por el PNUD son expertos de contratación internacional. El cometido de las oficinas del PNUD en los países abarca desde las tareas de representación hasta la ejecución de proyectos y la coordinación de actividades internacionales de ayuda humanitaria.

3. El **Grupo del Banco Mundial** cuenta con 107 oficinas sobre el terreno, la mayoría de ellas en países en desarrollo; menos del 60% de su personal tiene su lugar de destino en la sede. El Banco Mundial considera que una mayor presencia en los países clientes permite a la organización comprenderlos mejor, trabajar en contacto más estrecho con ellos y ofrecerles un servicio más rápido. Las oficinas en los países cumplen funciones diversas (representación diplomática, diálogo sobre políticas, planificación y supervisión de proyectos, apoyo logístico, etc.) y están dotadas de expertos internacionales y nacionales y personal auxiliar. En la actualidad, las tres cuartas partes de los préstamos pendientes de reembolso están administradas por directores de las oficinas en los países, fuera de la sede de Washington.

4. El **Fondo Monetario Internacional (FMI)** cuenta con 81 representaciones residentes en 89 estados miembros. Por lo general, esas oficinas están integradas por un representante residente internacional y personal auxiliar nacional, y la inmensa mayoría del personal profesional y de gestión desempeña sus tareas en Washington. Los representantes residentes pueden influir notablemente en la calidad de la labor del FMI en los países. Contratados a menudo en el marco de un programa de reforma, contribuyen a reforzar la función de asesoramiento normativo del FMI, alertan a la organización y al país anfitrión sobre posibles desfases de política y brindan apoyo a los programas. Últimamente, los representantes residentes ayudan a los estados miembros a elaborar sus estrategias de reducción de la pobreza participando en los debates nacionales y dando a conocer las perspectivas del FMI.



ANEXO I

5. La **FAO** es uno de los organismos especializados de las Naciones Unidas que cuentan con una representación más amplia. Tiene 75 oficinas exteriores (dirigidas por un representante) y cinco oficinas regionales, cinco oficinas subregionales y otras cinco oficinas de enlace. No llegan al centenar, de un total de 1 400 profesionales, los funcionarios internacionales destacados fuera de la sede, pero alrededor de 820 funcionarios locales trabajan en las oficinas sobre el terreno. Además, en algunos países donde no existe una oficina de la FAO, los “corresponsales nacionales” aseguran la presencia de la organización. Se trata de funcionarios públicos de alto nivel que dedican entre el 40% y el 60% de su jornada laboral a los asuntos de la FAO, percibiendo por ello una remuneración de la organización que se suma a su sueldo de funcionarios. El cometido de los representantes de la FAO comprende funciones normativas y operacionales, siendo el principal objetivo poner sin demora a disposición de los gobiernos y estados miembros los conocimientos técnicos de la FAO. Como representantes superiores del Director General sobre el terreno, los representantes de la FAO representan a la organización ante los gobiernos y las organizaciones nacionales, bilaterales, internacionales y no gubernamentales. En sus países de destino, se ocupan de coordinar la utilización de los recursos de la FAO, alertar sobre las emergencias en las esferas de la alimentación y la agricultura, supervisar las actividades de la FAO en los países y los acontecimientos nacionales y elaborar informes al respecto, y dirigir y administrar la oficina en el país y los servicios administrativos conexos. La dotación mínima de personal de una oficina exterior comprende a un representante residente de contratación internacional, un oficial nacional de programas, un oficial de finanzas nacional o internacional, dos secretarios y un bibliotecario. En cuanto a las oficinas regionales y subregionales de la FAO, su personal lo integran funcionarios destacados desde la sede y su cometido principal es la ejecución de proyectos regionales.

6. En el transcurso de los cinco últimos años, el **Programa Mundial de Alimentos (PMA)** ha descentralizado progresivamente la mayoría de sus funciones operacionales y en este momento el 75% del personal está destacado en las oficinas sobre el terreno, incluido el 70% de sus oficiales profesionales subalternos (OPS). De las 87 oficinas en los países, dos polos regionales y siete despachos regionales del PMA, sólo el despacho regional para Europa Oriental está ubicado en Roma. La finalidad de la descentralización es transformar al PMA en una organización asentada realmente sobre el terreno, de manera que las instancias decisorias estén lo más cerca posible de la población a la que presta servicio a través de sus misiones humanitarias y de desarrollo. La mayor parte de las decisiones operacionales se adoptarán sobre el terreno y el Departamento de Operaciones, con sede en Roma, tendrá la responsabilidad de administrar esta estructura de campo y brindar apoyo técnico y normativo, así como a los programas y las actividades de capacitación. Además, se presta a las oficinas en los países y a los despachos regionales orientación y apoyo en materia de seguimiento y evaluación. Cada uno de los despachos regionales abarcan 12 países y está integrado en promedio por 16 funcionarios internacionales y un número variable de funcionarios nacionales. Las oficinas en los países, cuya plantilla cuenta con personal internacional y nacional, se ocupan de la preparación de perfiles de las estrategias en los países, programas en los países, operaciones prolongadas de socorro y recuperación, actividades de urgencia y proyectos de desarrollo.

7. La **Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI)**, cuya misión consiste en promover la industrialización en todo el mundo en desarrollo, puede citarse como ejemplo de un organismo especializado de las Naciones Unidas de tamaño más reducido. Cuenta con 553 funcionarios en la sede de Viena y 108 en las oficinas exteriores. Mantiene una presencia activa sobre el terreno a través de sus 35 oficinas nacionales y regionales, 13 oficinas de promoción de inversiones y tecnología y varias oficinas relacionadas con aspectos concretos de su cometido. En otros países, son los oficiales nacionales y subalternos de programas de las oficinas del PNUD los que se ocupan del programa de la ONUDI.

B. Bancos regionales de desarrollo

8. El banco regional de desarrollo con una representación más amplia es el **Banco Interamericano de Desarrollo (BID)**, que tiene su sede en Washington y oficinas en todos sus países miembros prestatarios. Las oficinas en los países contribuyen a definir nuevos proyectos, supervisar y administrar los préstamos aprobados y seguir la ejecución de los proyectos. Cumplen una función fundamental en la promoción de las relaciones del BID con los países anfitriones en las tareas cotidianas, participan en todas sus operaciones y asumen un papel cada vez más importante en la preparación de documentos nacionales. Habitualmente, las oficinas en los países constan de un representante, un representante adjunto, especialistas en finanzas, un oficial de administración y varios especialistas sectoriales. El 27% (incluido el 14% del personal profesional) de sus 1 711 funcionarios está destinado en oficinas del BID en los países. Normalmente, el BID adquiere locales para oficinas en edificios privados.

9. El **Banco Asiático de Desarrollo (BAsD)** tiene misiones residentes en 14 de sus 40 países miembros en desarrollo, una misión regional para el Pacífico Sur y tres oficinas secundarias. Las misiones residentes facilitan la interconexión operacional principal entre el BAsD y el país anfitrión, tarea en cuyo marco: a) fomentan la relación con el gobierno, la sociedad civil y el sector privado; b) promueven el diálogo sobre cuestiones normativas y brindan apoyo a las políticas; c) informan sobre las actividades nacionales; d) coordinan la prestación de ayuda; y e) cooperan en las relaciones exteriores y en la difusión de información. El BAsD cuenta en total con unos 2 000 funcionarios, de los que menos del 10% tiene su destino fuera de la sede. La tendencia actual consiste en confiar un mayor número de tareas sustantivas a las misiones residentes, que ya no se ocupan de la administración de los proyectos sino de la política estratégica general y de las funciones de apoyo.

10. El **Banco Africano de Desarrollo (BAfD)** muestra una notable flexibilidad en su política de proyección exterior. Después de cerrar sus cuatro oficinas regionales y tres oficinas en los países algunos años atrás, actualmente está estableciendo 25 oficinas nacionales y regionales y ocho oficinas nacionales para programas (cuyo personal es enteramente de contratación nacional). Se han creado ya seis oficinas sobre el terreno, con el cometido de mejorar la ejecución de los proyectos mediante actividades de administración y gestión de la cartera de proyectos. También prestan apoyo a la programación y a la tramitación de proyectos. Las oficinas exteriores rinden informes a los directores de los departamentos competentes de la sede y están integradas como mínimo por un representante residente, un funcionario de la sede y, al menos, dos profesionales nacionales (uno de los cuales se encarga de las tareas de administración de la oficina).

11. El **Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD)** tiene oficinas permanentes en sus 26 países miembros en desarrollo, que desempeñan funciones de representación y operacionales, tales como actividades de comercialización, formulación de estrategias nacionales, ejecución de proyectos y evaluación del entorno operacional. El 21% del personal del BERD (incluido el 15% del personal profesional) está destinado en las oficinas exteriores.

12. Los bancos subregionales de menores dimensiones, como el **Banco de Desarrollo del Caribe (BDC)** y el **Banco de Desarrollo del África Occidental (BOAD)** siguen estrategias diferentes. Por ejemplo, el BDC no tiene oficinas ni representaciones sobre el terreno en sus estados miembros prestatarios y recurre únicamente a los viajes de su personal para mantener los vínculos con los gobiernos y supervisar sus proyectos. Por su parte, el BOAD tiene oficinas de representación en cinco de sus ocho estados miembros, con el cometido de: a) dar a conocer mejor al banco entre sus estados miembros; b) prestar asistencia a los estados miembros para la preparación y administración de proyectos; c) ayudar a los departamentos de la sede en el seguimiento de los proyectos, la administración de los préstamos y otros asuntos relacionados con los países; y d) facilitar las relaciones entre la sede y los estados miembros.



C. Organizaciones bilaterales

13. Muchos de los países pertenecientes a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) apoyan el desarrollo por conducto de organismos de asistencia técnica y ayuda financiera. Se examinan los siguientes organismos de seis de esos países (por orden alfabético en inglés: Francia, Alemania, Suecia, Suiza, el Reino Unido y los Estados Unidos) en relación con el peso y la función que atribuyen a la presencia sobre el terreno.

14. El **Organismo Francés de Desarrollo (OFD)** está presente en más de 60 países en desarrollo y en transición y en los territorios franceses de ultramar y tiene en todo el mundo 45 oficinas y organismos locales, una decena de los cuales desempeñan funciones regionales. De sus 1 644 funcionarios, 945 pertenecen a la categoría de servicios generales contratados en la sede y 699 conforman el personal fijo contratado localmente; en conjunto, el 52% del personal del OFD trabaja fuera de la sede. Las oficinas locales participan activamente en la determinación de posibles proyectos y el seguimiento de su ejecución. Cuentan para ello con la ayuda del personal técnico de la sede.

15. El **Organismo Alemán para la Cooperación Técnica (GTZ)** tiene más de 12 000 empleados en 126 países de África, Asia, América Latina, Europa oriental y los estados de la Comunidad de Estados Independientes (CEI). El GTZ cuenta también con oficinas en 66 de esos países. Más de 8 700 empleados del GTZ son nacionales contratados localmente y 1 100 trabajan en la sede. La presencia del organismo en sus países asociados está constituida principalmente por expertos y personal directivo en sus proyectos y oficinas locales. Las oficinas fueron establecidas originalmente para prestar apoyo administrativo a proyectos y expertos en los países, pero su función se modificó notablemente cuando en 1994 el GTZ comenzó a aplicar una política de descentralización con la finalidad de incrementar la eficacia de sus servicios en materia de política de desarrollo. En la actualidad, las oficinas nacionales administran la mayor parte de los recursos de los proyectos y se han asignado facultades decisorias a oficiales destacados en las oficinas exteriores. La oficina central se concentra en las funciones normativas y de control, asegura la coordinación con el ministerio competente y presta servicios a las oficinas en los países. La evaluación reciente de su descentralización institucional puso de manifiesto que las actividades de desarrollo del GTZ se ajustan mejor ahora a las situaciones de los distintos países y que ha aumentado la moral del personal asignado fuera de la sede al disponer de un mayor poder de decisión. Sin embargo, la evaluación también advertía del riesgo de pérdida de conocimientos y memoria institucional, duplicación creciente de tareas y controversia entre los diferentes niveles (las oficinas exteriores, la oficina central y los ministerios) y de que el personal destacado pudiera tener que soportar una gran carga de trabajo. Otro organismo alemán, la **Institución de Crédito para la Reconstrucción (KfW)** abarca 59 países y cuenta con oficinas en 17 ellos, en los que generalmente comparte las instalaciones con el GTZ.

16. La **Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE)** centra sus actividades en 17 países prioritarios y cuatro programas especiales en África, Asia y América Latina, así como en 10 países prioritarios de Europa oriental y la antigua Unión Soviética. Alrededor de 300 de sus 400 funcionarios trabajan en la oficina central y 100 en el extranjero. Además, la organización emplea a 600 trabajadores nacionales (incluidos auxiliares) en oficinas de enlace nacionales y en proyectos bilaterales.

17. La **Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI)**, al igual que los organismos gubernamentales de desarrollo de otros países, tiene a su personal en el extranjero destinado en embajadas y consulados en los países asociados con amplios programas; la proporción entre el personal que trabaja en la sede y en el extranjero es de 6 a 1.

18. El **Departamento de Desarrollo Internacional (DDI)** del Reino Unido aplica un sistema mixto; además de su sede en Londres, tiene oficinas en nueve países y desarrolla su labor mediante personal asentado en embajadas y altos comisionados británicos. Son 1 278 los funcionarios que

ANEXO I

trabajan en el Reino Unido y 180 en el extranjero. Además, 850 personas contratadas localmente trabajan para el DDI sobre el terreno, lo que ilustra la política del departamento de nacionalización creciente de las oficinas en los países.

19. La **Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)** tiene una amplia estructura en el extranjero consistente en 84 oficinas en los países, centros regionales y oficinas sobre el terreno del Inspector General. Los programas de la USAID van desde programas de pequeña envergadura con un único objetivo a programas de mayor alcance con múltiples tipos de asistencia en varios sectores. La responsabilidad de establecer y conseguir objetivos estratégicos reside en la organización, en tanto que las misiones en los países prestan servicios esenciales en materia de formulación de programas, análisis de problemas, diseño de proyectos, documentación sobre programas y presupuestos, seguimiento de la ejecución, administración financiera y apoyo administrativo y logístico. En conjunto, 1 825 funcionarios trabajan en la sede y 5 931 en el extranjero.

D. Organizaciones no gubernamentales y de otra índole

20. Muchas otras organizaciones, como las ONG internacionales y las instituciones de investigación, deben afrontar problemas similares a los que encuentran las organizaciones multilaterales y bilaterales de desarrollo en su intento de establecer un contacto estrecho con sus poblaciones-objetivo, manteniendo al mismo tiempo vínculos efectivos en su país o región de origen. A título de ejemplo, se examinan aquí tres de esas instituciones, la Cooperativa de Asistencia y Auxilio a Cualquier Parte del Mundo (CARE), el Comité de Oxford para el Socorro en Casos de Hambre (OXFAM) y el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (Canadá) (CIID).

21. **CARE Internacional** es una confederación de diez organismos que prestan ayuda de socorro a personas necesitadas y tratan de buscar soluciones a largo plazo a la pobreza mundial. Los diez organismos de CARE abarcan en conjunto 60 países y existe una oficina en cada uno de los países en desarrollo en los que la organización desarrolla actividades.

22. **OXFAM Internacional** es una confederación de 12 ONG que están presentes en casi un centenar de países. OXFAM tiene una plantilla de personal para programas de 2 000 personas y colabora con un gran número de organizaciones locales. Aunque las organizaciones miembros tienen sus propios programas, todas ellas adoptan una estrategia común basada en el compromiso compartido de promover derechos económicos y sociales fundamentales. En algunos casos y en determinados países, algunas ONG miembros contratan a un representante o coordinadores internacionales para tareas tales como la identificación, seguimiento y coordinación de los programas de campo, el mantenimiento de vínculos entre la sede y el personal de los proyectos y el suministro de información a la sede.

23. El **CIID** se menciona, entre otras cosas, porque su tamaño (360 funcionarios) es comparable al del FIDA, sus proyectos son ejecutados por instituciones locales de investigación, y no por su propio personal, y hace gran hincapié en la creación de asociaciones (el personal recibe capacitación en esa esfera). La sede del CIID está ubicada en Ottawa y la organización cuenta con seis centros regionales, aunque no tiene representaciones en los países. Debido principalmente a consideraciones relacionadas con el costo, el CIID no contempla la posibilidad de incrementar la presencia directa en las regiones. Sin embargo, está experimentando otras opciones como la de destinar a miembros de su personal a instituciones nacionales. Los centros regionales están integrados por un director regional, un director de finanzas, varios oficiales de proyectos y ayudantes de investigación. Las principales funciones de los centros consisten en forjar asociaciones, hacer acopio de información, supervisar proyectos, asegurar la visibilidad institucional, garantizar la utilización eficaz de los resultados de las investigaciones y aumentar el conocimiento institucional.



E. Características y tendencias generales

24. La **telepresencia**. La mayoría de las organizaciones de desarrollo utilizan cada vez más los métodos modernos de información y comunicación. Casi todas tienen su propio sitio web institucional y muchas de ellas tienen también en su sitio web enlaces con las organizaciones miembros, las oficinas en los países y sectores específicos. Al mismo tiempo, se están creando sistemas de Extranet para ampliar el acceso a los datos y registros internos. Existen numerosas redes, portales y bases de datos para enviar y recuperar información a escala mundial, en tanto que los gobiernos y los organismos locales facilitan datos e información por países a través de Internet. La mayor parte de las oficinas regionales y en los países tienen acceso al correo electrónico e Internet, aunque la calidad depende de la infraestructura nacional. En estos momentos se están afrontando esas limitaciones técnicas mediante una iniciativa interinstitucional (impulsada por el PNUD, la FAO y otros organismos) destinada a establecer la conectividad de las oficinas en los países a escala mundial. El PMA ha creado incluso una “red de telecomunicaciones mejorada” (ETnet) para compensar, donde sea necesario, la ausencia de proveedores locales de servicios. El BAsD ha hecho un llamamiento para que aumenten las inversiones en tecnología de las comunicaciones y la información (tanto en infraestructura como en personal) con el fin de aumentar la eficacia de las oficinas en los países, y el BID considera incluso la telepresencia como una alternativa viable a la presencia física sobre el terreno para brindar asesoramiento y asistencia a los países. El CIID es otro ejemplo del creciente recurso a la tecnología moderna de la información y las comunicaciones con sus planes de racionalizar el acopio de información regional intensificando la utilización de las comunicaciones electrónicas. Cabe mencionar también la videoconferencia, que es un método de comunicación bastante reciente y se utiliza cada vez más para colmar la distancia física existente entre la sede y las oficinas exteriores, así como dentro de los países y entre ellos. El Banco Mundial figura entre los que propugnan este sistema con más insistencia.

OPCIONES PARA REFORZAR LOS VÍNCULOS CON LAS ACTIVIDADES SOBRE EL TERRENO

1. En esta sección se analizan las opciones que se han identificado para reforzar los vínculos con las actividades sobre el terreno y se formulan recomendaciones para aumentar su utilidad y eficacia.
2. **Misiones del personal.** Las misiones del personal del FIDA constituyen el medio más directo y más utilizado para vincular al FIDA con su grupo-objetivo y con otras partes interesadas sobre el terreno. Sin embargo, dado que se trata de un instrumento bastante costoso, las misiones del FIDA deben utilizarse de forma estratégica, lo cual supone asignar a la persona más adecuada para cada tarea, asegurar la disponibilidad de recursos suficientes y establecer claramente el mandato. Elegir el momento oportuno y preparar las misiones con todo detalle también refuerza su utilidad. No importa que en el pasado se hayan planificado y realizado con gran eficacia, estos mecanismos deben ser revisados para que las misiones del FIDA cumplan objetivos estratégicos adicionales en el futuro, como el diálogo sobre políticas y la gestión de conocimientos.
3. ¿Qué comporta todo ello en la práctica? Se ofrecen a continuación algunos ejemplos que ilustran la forma de conseguir que las misiones del personal como instrumento para reforzar la presencia del FIDA sobre el terreno tengan mayor utilidad.
 - Las visitas de la **administración** a los países son un medio importante de dar realce al FIDA sobre el terreno, porque por lo general comportan la celebración de reuniones con el jefe del estado y funcionarios gubernamentales de alto nivel, además de otros actos como conferencias de prensa y ceremonias públicas de firma de préstamos. En el futuro, se pondrá especial atención en hacer coincidir esas misiones con momentos cruciales del diálogo sobre políticas en los países. Asimismo, deberían organizarse otras misiones, con participación de la administración del FIDA, con ocasión de acontecimientos importantes como la presentación de un documento sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP) en el país de que se trate.
 - Los **asesores jurídicos** visitan los países como miembros de los equipos de negociación de los préstamos y, en ocasiones, en relación con las misiones de diseño de los proyectos. En algunas ocasiones, han aprovechado su estancia en el país para reunir información sobre su marco jurídico. Esta práctica debe realizarse de manera sistemática (y dedicar a ello un tiempo adicional) con el fin de establecer una base de datos jurídicos en la que estén incluidos todos los estados miembros en desarrollo.
 - Los **gerentes de operaciones para los países** suelen desempeñar varias tareas en sus visitas a los países. Aunque su cometido principal está relacionado con el diseño o ejecución de los proyectos, se ocupan también de otros asuntos como el diálogo sobre políticas y el establecimiento de asociaciones, cuando es posible y necesario. En el futuro debería racionalizarse la participación de los gerentes de operaciones en estos procesos, reforzando sus aptitudes para esas tareas y procurando que dispongan del tiempo necesario para realizarlas.
 - Los **asesores técnicos y oficiales de préstamos** llevan a cabo misiones con distintas finalidades, dentro de los límites impuestos por la disponibilidad de recursos humanos y financieros. Para utilizar del mejor modo posible esos recursos escasos y redoblar el impacto positivo de dichas misiones, podrían centrar sus esfuerzos, en un período determinado, en un objetivo institucional específico, como la mejora de la ejecución de los proyectos.

ANEXO II

- Desde que el FIDA emprendió el proceso de reorganización en 1994, el **personal de servicios generales** (por ejemplo, los auxiliares de programas) tienen una participación creciente en las misiones en los países, ya sea para ayudar en la organización de un taller, para visitar proyectos o para otras actividades. Se considera, en general, que ésta es una innovación muy positiva, aunque aún no se ha evaluado formalmente. En el futuro, debería asegurarse en tales casos que los recursos de personal de servicios generales no se utilicen para sustituir al personal local sino para aligerar la carga de trabajo de los profesionales que tienen a su cargo las tareas de supervisión. Así, durante su estancia en el país, el personal profesional podría dedicar más tiempo a otras actividades como el establecimiento de asociaciones y el diálogo sobre políticas. Se podría favorecer ese proceso brindando capacitación y ayuda al personal local, por ejemplo, familiarizándolo con mecanismos internos del FIDA como el Sistema de Préstamos y Donaciones (SPD) y el Sistema de Gestión de la Cartera de Proyectos (SGCP).

Sin duda, en ocasiones seguirá siendo necesario organizar una misión especial para resolver algún problema o afrontar una emergencia, pero la planificación estratégica de las misiones (junto con otros instrumentos) no sólo permitiría la utilización óptima de un tiempo y unos recursos limitados, sino que contribuiría a cumplir los nuevos requisitos relacionados con el marco estratégico y el plan de acción y, lo que aún es más importante, propiciaría directamente un mayor **impacto** positivo de las actividades del FIDA en el bienestar de las poblaciones rurales pobres.

4. **Movilidad del personal.** La experiencia limitada del FIDA en la asignación de personal fuera de la sede ha servido para demostrar que éste no es un método eficaz de intensificar el impacto sobre el terreno y mantener, al mismo tiempo, los vínculos con la sede y contribuir a su labor. No obstante, la experiencia poco satisfactoria de la realidad de los proyectos y la falta de contacto con los países prestatarios pueden entorpecer el desempeño del personal y el impacto de los proyectos. Se podrían arbitrar dos opciones para superar esas limitaciones:

- **Profesionales asociados (PA).** En marzo de 2002, los PA constituían el 11% del personal profesional del FIDA. Los PA contribuyen activamente en las operaciones del FIDA, pero su experiencia sobre el terreno suele ser escasa o nula. El Fondo podría considerar la posibilidad de utilizarlos en la sede durante la primera parte de su nombramiento (12-18 meses) para que se familiarizaran con el enfoque y los procedimientos del FIDA. Transcurrido ese período, podrían ser asignados a instituciones cooperantes (preferiblemente, organizaciones regionales o IC con oficinas regionales) hasta el final de su contrato. Durante la segunda mitad de su nombramiento, podrían dedicarse a proyectar la imagen del FIDA en la región, al tiempo que adquirirían experiencia en el país y en las tareas de supervisión colaborando con el personal de las IC en la supervisión de proyectos del FIDA.
- **Personal de la institución cooperante.** La experiencia ha revelado que los miembros del personal de las IC que han trabajado en el FIDA antes de integrarse en la institución cooperante han sido sumamente eficaces en la supervisión de los proyectos del FIDA y en la proyección de la imagen y el enfoque del Fondo. Sin embargo, son pocos los empleados del Fondo que muestran interés por abandonar la sede e integrarse de forma permanente en una IC. En vista de ello, el FIDA debería estudiar el establecimiento de programas de intercambio con las IC, en virtud de los cuales algunos miembros del personal del Fondo serían asignados fuera de la sede durante un período comprendido entre uno y tres años y serían sustituidos durante el mismo período por personal de las IC debidamente cualificado.



ANEXO II

5. **Misiones de consultores.** El FIDA siempre ha recurrido en gran medida a consultores internacionales para las tareas relacionadas con el diseño de proyectos, el seguimiento, la evaluación y los estudios estratégicos. Algunos de esos consultores, que trabajan regularmente con el Fondo desde hace muchos años, conocen muy a fondo la institución y con frecuencia sustituyen a los miembros del personal. Sobre el terreno, esos consultores son considerados como representantes del FIDA y, debido a su presencia habitual, constituyen a menudo el vínculo principal entre la sede y los países. Frecuentemente, participan en debates sobre políticas y en las relaciones con los asociados y sus opiniones son consideradas como la posición oficial del FIDA. Esto ha permitido una cierta continuidad en la presencia del FIDA sobre el terreno a pesar de que el personal del Fondo sólo puede dedicar un tiempo limitado a las visitas a los países. Aunque es un procedimiento costoso, la utilización de consultores internacionales ha demostrado ser un instrumento eficaz para reforzar los vínculos sobre el terreno. Sin embargo, este recurso se podría utilizar de forma aún más satisfactoria. Por ejemplo, además de la preparación de la misión y de la labor de información que desarrolla la unidad de contratación, se podría dar a los consultores orientación sobre las políticas institucionales, información sobre los acuerdos institucionales de asociación y capacitación en los sistemas internos relativos a los proyectos. Además, se han de poner mayores medios para conservar los conocimientos que hayan adquirido los consultores durante las misiones del FIDA, dando una mayor importancia a la rendición de cuentas después de las misiones y exhortándoles a que preparen notas de conocimientos además de sus informes habituales. Asimismo, los consultores deben ser incluidos como especialistas en los equipos de elaboración de los proyectos y en los grupos temáticos, así como en las comunidades de prácticas iniciadas por el FIDA. Se podrían organizar sesiones informativas especiales para abordar nuevos tipos de tareas que en muchos casos serán realizadas por un consultor, por ejemplo, la participación activa del FIDA en los DELP. Sería conveniente identificar para esa labor a un grupo de consultores experimentados que pudieran suscitar debates durante la celebración de talleres acerca de la aportación adecuada del FIDA, la posición de política que debería mantenerse y qué resultados deberían perseguirse (siguiendo la línea de las prácticas actuales en el contexto del enfoque de los medios de vida sostenibles).

6. **Misiones de las IC.** En su calidad de agentes del FIDA para la supervisión de todos los proyectos, excepto 15, a las IC les corresponde una función esencial en la vinculación del FIDA con sus países prestatarios, al intensificar el impacto de los proyectos mediante una mejor ejecución, apoyar el mandato del FIDA y contribuir a la gestión de los conocimientos y a las actividades de asociación. En realidad, no siempre ocurre así. Por un lado, las IC tienden a identificarse con su propia institución antes que con el FIDA y, en algunos casos, no conocen plenamente las prescripciones establecidas por el Fondo. Aunque algunos consultores y miembros del personal del FIDA consideran que la supervisión directa solucionaría muchos problemas, lo cierto es que las IC pueden ser un instrumento en la presencia sobre el terreno, a condición de que se utilicen con mayor eficacia. La carta de nombramiento debe especificar con mayor claridad lo que espera el FIDA de su agente y los principios básicos de las actividades de supervisión (en forma de documentos básicos del FIDA, orientación normativa, acuerdos de asociación, etc.). El personal y los consultores de las IC deben ser puntualmente informados sobre esas cuestiones del mismo modo que el personal y los consultores del FIDA. Por otra parte, particularmente en los proyectos de financiación conjunta, los miembros del personal de las IC desconocen a menudo su función de agentes del FIDA y actúan exclusivamente como representantes de su propia institución. En lugar de reforzar la imagen del FIDA sobre el terreno, esta forma de actuar provoca confusión. Dedicar tiempo y recursos a organizar talleres esporádicos de iniciación y orientación para el personal de las IC permitiría mejorar ese aspecto de la presencia indirecta del FIDA sobre el terreno. Sin embargo, se ha de tener presente que añadir responsabilidades y cometidos a la labor habitual de las IC exige aumentar el presupuesto asignado a esos efectos.

7. **Consultores locales.** En general, la experiencia relativa a los consultores locales ha sido positiva y los costos son bajos en promedio si se comparan con los del personal y los consultores internacionales. Además, trabajar con consultores locales puede ser una forma eficaz de potenciar la capacidad local. Sin embargo, es importante determinar claramente la finalidad para la que se necesita a un consultor local y establecer en consonancia su cualificación. Por ejemplo, un ex funcionario público de alto nivel puede ser idóneo para el seguimiento de las relaciones de asociación del FIDA y la preparación del diálogo sobre políticas, pero se necesitará un perfil diferente para el seguimiento de las recomendaciones de una misión o para el acopio de información básica destinada a una misión de diseño de un proyecto. Los tipos de contratos que se aplican a los consultores locales varían y pueden ir desde un simple contrato de corta duración para una tarea concreta, hasta contratos de larga duración o un contrato de honorarios mínimos garantizados. En situaciones como la prestación de apoyo técnico permanente a la ejecución de un proyecto, el FIDA puede considerar más conveniente suscribir un contrato con una empresa de consultores locales o una ONG. De la identificación y contratación de consultores locales se encarga generalmente el gerente de operaciones para el país, pero pueden intervenir otras unidades del FIDA por motivos concretos. Por ejemplo, la Oficina del Consejero Jurídico General (OL) puede contratar a un abogado local para una labor de estudio o apoyo a un proyecto, el Departamento de Asuntos Externos (EAD) puede necesitar un periodista local para cubrir un acontecimiento determinado, o la División de Asesoramiento Técnico puede necesitar expertos para una donación de asistencia técnica. En el pasado, la contratación de los consultores locales se ha efectuado según las necesidades y sólo recientemente se han establecido directrices o arreglos contractuales (Manual de Recursos Humanos, Capítulo XI, Sección 03). Sería útil también que existieran normas similares sobre los honorarios y otras prestaciones, teniendo en cuenta la diferente situación de los países. Para evitar duplicación o confusión, el gerente de operaciones para el país debería recibir regularmente información sobre los consultores locales contratados por otras unidades del FIDA en un determinado país. Con miras a la eficacia de los consultores locales también son importantes procedimientos como la información pormenorizada sobre el enfoque y los procedimientos del FIDA. Es esencial que los oficiales de contratación, particularmente en el caso de los contratos de larga duración, se mantengan en estrecho contacto con los consultores locales, ya sea por teléfono o por medios electrónicos o mediante visitas a los países. En tales condiciones, los consultores locales podrían cumplir una función importante en el apoyo a la ejecución de los proyectos, la preparación y facilitación de las misiones y el suministro de información, mejorando así los resultados del FIDA sobre el terreno y reduciendo el volumen de trabajo del personal de la sede.

8. **Grupos locales de especialistas.** Varias unidades del FIDA han adquirido experiencia en la creación de grupos de especialistas, expertos y puntos de contacto a nivel nacional, regional y subregional. Cabe citar a título de ejemplo el consorcio central de aprendizaje (CCA) y el equipo de diseño en el país. Los grupos de trabajo del Programa de Reorganización de los Procesos (PRP) de carácter interno han formulado propuestas para consolidar y ampliar la aplicación de este instrumento, en particular para la elaboración y ejecución de proyectos, la gestión de conocimientos y el establecimiento de asociaciones. Como en el caso de los consultores locales individuales, los integrantes de los grupos nacionales deben ser seleccionados cuidadosamente en función de la finalidad del grupo; entre ellos puede haber personal de los proyectos del FIDA, funcionarios públicos, representantes de ONG y miembros del mundo académico. Un grupo vinculado a la ejecución de un proyecto concreto (el equipo de elaboración del proyecto propuesto) podría estar formado, por ejemplo, por funcionarios de los ministerios competentes, expertos técnicos y personal con experiencia en proyectos anteriores, a los que se uniría –por correspondencia y durante las misiones– personal de las IC y de la sede de FIDA. Se podría formar un grupo de miembros del mundo académico, funcionarios públicos y representantes de ONG que actuara como equipo de apoyo para la gestión de conocimientos y el diálogo sobre políticas. La finalidad de dichos grupos determinaría sus mecanismos administrativos y financieros y su duración: el consorcio central de aprendizaje se establecería para el período que dura una actividad de evaluación, mientras que un grupo cuya misión es apoyar un proyecto en curso se mantendría durante todo el período de ejecución. A menudo, sin embargo, tales grupos podrían prestar apoyo a varios proyectos del FIDA, o a todos

ANEXO II

ellos, en un determinado país y tener una duración menos limitada. Sería necesario promover ese enfoque del equipo de elaboración del proyecto basado en la cartera de proyectos, pues no sólo es más eficiente, sino que refleja el “enfoque de la supervisión basado en la cartera en el país” que ha reclamado el Departamento de Administración de Programas (PD). De manera permanente podrían establecerse también grupos generales de apoyo, como una red de gestión de los conocimientos.

9. Un análisis de las experiencias y propuestas relativas a los grupos locales de especialistas ha llevado a la conclusión de que para establecer dichos grupos es necesario adoptar planteamientos innovadores y flexibles. Los miembros de los grupos podrían ser voluntarios o estar sujetos a contratos con unos honorarios mínimos garantizados o contratos de autor; también podrían estar ya trabajando para el FIDA desempeñando otra función, como la de directores de proyectos. En algunos casos podrían percibir el reembolso de los costos o una dieta para misiones especiales (por ejemplo, los funcionarios públicos). Con frecuencia, la labor del grupo será de naturaleza virtual y se utilizará en el mayor grado posible los instrumentos modernos de comunicación. El Fondo podría facilitar ese aspecto ayudando a los miembros del grupo a establecer la conectividad (equipos y programas informáticos). Los grupos y redes locales constituyen un mecanismo eficaz para potenciar los vínculos del FIDA con los países, pero exigen una aportación administrativa importante de la sede. En particular, a los gerentes de operaciones para los países les corresponde una tarea crucial por lo que se refiere a identificar a los miembros de los grupos y las redes, definir sus atribuciones y las condiciones para ser miembros del grupo, seguir de cerca sus actividades, facilitar la relación entre ellos y evitar la duplicación de esfuerzos. Para ello necesitan disponer de tiempo y de recursos. Sin embargo, una vez establecidos, los grupos y las redes reducirán la carga de trabajo del personal de la sede y brindarán un apoyo positivo a las misiones y a otros acontecimientos que puedan tener lugar en el país (talleres, etc.).

10. **Coordinadores y directores de proyectos.** Los proyectos de inversión del FIDA constituyen su vinculación principal con el grupo-objetivo y con los países en los que lleva a cabo sus operaciones. Los directores de esos proyectos pueden desempeñar, por tanto, una función esencial para potenciar la presencia del Fondo sobre el terreno. Los coordinadores y directores de los proyectos conocen perfectamente las condiciones y acontecimientos locales, son muy respetados en la sede y a nivel local, y asumen la principal responsabilidad de la ejecución y del impacto de los proyectos y programas del FIDA. En algunas ocasiones, representan al FIDA en las reuniones nacionales de donantes, brindan asesoramiento para la ejecución de otros proyectos del FIDA y ayudan a preparar las negociaciones de política con los gobiernos. El FIDA podría aprovechar mejor sus aptitudes integrándolos en los grupos locales de especialistas a los que se ha hecho referencia más arriba y preparándolos para que sean representantes del Fondo. Para ello sería necesario instruirlos sobre las políticas, estrategias y procedimientos del FIDA (por ejemplo, organizando talleres especiales) y fortalecer su “identidad institucional” (por ejemplo, invitándoles al FIDA para conocer al personal y hacer alocuciones en las reuniones de los órganos rectores).

11. **Oficina de enlace para proyectos.** En varias ocasiones se ha experimentado con éxito el establecimiento de vínculos permanentes en forma de una oficina administrativa de enlace a nivel nacional para los proyectos del FIDA en curso, con el fin de facilitar la ejecución de los proyectos y vincular los proyectos dispersos con las partes interesadas en la capital (el gobierno, los proveedores, etc.) y con el Fondo. Una oficina de esta índole, que preferiblemente debe ser establecida directamente por el proyecto, debe ser reducida (integrada por un administrador y un empleado auxiliar) y no desempeñar tareas que no estén relacionadas con la ejecución de los proyectos, tales como funciones diplomáticas relacionadas con la representación del Fondo. En los presupuestos de los proyectos debe incluirse la financiación de la oficina de enlace. Correspondería al Fondo mantener vínculos efectivos con la oficina a través del correo electrónico, así como acceso a los sistemas internos y mantenerla al día sobre cuestiones como los procedimientos administrativos. La principal finalidad de una oficina administrativa de enlace es facilitar la ejecución de los proyectos, aunque también puede servir como punto de contacto entre los grupos o redes de especialistas y el FIDA.



12. **Oficinas conjuntas con otros organismos.** En determinadas situaciones, el FIDA ha unido sus recursos a los de otros organismos donantes presentes en un país, por ejemplo, compartiendo los costos y servicios de una persona de contacto o utilizando las oficinas de otro organismo. Aunque ha habido algunas experiencias positivas, se ha observado que este arreglo no favorece la visibilidad del FIDA y que en muchos casos se da prioridad a los intereses del organismo representado en el país. Estos problemas también los han experimentado otros organismos donantes y ONG internacionales vinculadas a organizaciones locales. En consecuencia, los mecanismos de utilización conjunta sólo deben aplicarse cuando la asociación es una prioridad especial en el marco del programa del FIDA en el país y cuando el organismo asociado comparte los intereses y enfoques del Fondo.

13. **Redes regionales y subregionales.** La División de América Latina y el Caribe (PL) ha utilizado este instrumento con resultados especialmente positivos y otras divisiones han procedido a establecer estructuras regionales de apoyo. Las redes regionales de apoyo a los proyectos y programas en los países tienen la ventaja de que permiten conseguir economías de escala y se benefician de un intercambio más amplio de conocimientos y de la existencia de un número mayor de especialistas. Sus costos no son considerables y no se ha llevado a cabo la experiencia de transformarlas en organizaciones autofinanciadas. Estos son factores importantes que se han de tener en cuenta al considerar esta opción para fortalecer la presencia del FIDA sobre el terreno. También hay que tomar en consideración otros aspectos como la disponibilidad de expertos regionales que puedan formar parte de las redes o cooperar con ellas y la situación de la infraestructura de comunicación en la región.

14. **Redes electrónicas.** Las redes electrónicas pueden utilizarse como instrumentos independientes en los proyectos de gestión de los conocimientos, como la Red Electrónica de Proyectos en las Zonas Rurales de Asia y el Pacífico (ENRAP), o en apoyo de otros mecanismos de presencia sobre el terreno, como los grupos locales o regionales de especialistas. El FIDA ha adquirido una experiencia valiosa en la puesta en marcha y el mantenimiento de esas redes en varias regiones, que constituyen un nexo de unión entre los proyectos y con otras partes interesadas. **Uno de los objetivos del FIDA a medio plazo consiste en conectar todos sus proyectos al correo electrónico e Internet y en facilitarles el acceso a determinados sistemas internos de la organización (Extranet).** Ello reforzaría la presencia virtual del Fondo en todos los países prestatarios, propiciaría el apoyo directo a la ejecución de los proyectos y promovería un espíritu comunitario que fortalecería la imagen y visibilidad del FIDA en todos sus proyectos. La mayor parte de los costos de establecimiento de esa red se cubrirán mediante los presupuestos de los proyectos, y el FIDA prestará los servicios de mantenimiento de la red y periódicamente hará aportaciones a la gestión de los conocimientos. La contribución efectiva del FIDA a esas redes electrónicas depende en gran medida de la racionalización de sus sistemas internos prevista en el Programa de Cambio Estratégico (PCE). Sin embargo, hay que afrontar también la necesidad de normalizar los programas informáticos del proyecto utilizados para el acopio y la difusión de la información.