

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

Roma, 9 y 10 de octubre de 2002

OPCIONES PARA AUMENTAR LA PRESENCIA DEL FIDA SOBRE EL TERRENO

1. Al debatir el informe del Examen externo de los resultados y el impacto de las actividades del FIDA¹ durante el tercer período de sesiones de la Consulta, los miembros acordaron que la cuestión de la presencia sobre el terreno debía seguir detallándose en actuaciones concretas que se estudiarían en el marco de la reposición de los recursos. Se solicitó a la Secretaría que preparara opciones concretas relativas a la presencia sobre el terreno, incluido el cálculo de los costos de las diversas opciones, con objeto de debatirlas en un seminario que debería celebrarse antes del cuarto período de sesiones de la Consulta. En el presente documento figuran las partes más destacadas del documento REPL.VI/3/R.6² y se suministra la información adicional que se solicitó.

I. ANTECEDENTES

2. 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 ...”³. 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.

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

¹ Documento REPL.VI/3/R.2.

² El documento titulado “Una mayor presencia del FIDA sobre el terreno”, que se presentó al tercer período de sesiones de la Consulta, pero no se estudió durante las reuniones.

³ Convenio Constitutivo del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, artículo 2.

“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 esas tareas, con el fin de asegurar la observancia de sus políticas y criterios en materia de préstamos”.⁴

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 debería participar muy activamente en todas las fases del ciclo de los proyectos. Por ello, el Fondo, con el apoyo de sus órganos de rectores, 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 está interesado en la evolución de los enfoques de otros donantes 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 la estrategia de reducción de la pobreza. En algunos países ha participado⁵ directamente en este proceso y en otros ha promovido las asociaciones a través de una colaboración de más largo plazo con donantes a fin de armonizar las políticas y enfoques relativos al desarrollo rural⁶. El FIDA ha podido desempeñar una función importante al influir en políticas en el plano nacional, fortaleciendo la capacidad de las instituciones locales para participar en el diálogo sobre políticas nacionales y planteando cuestiones de política durante el ciclo de proyectos (en el documento sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP), en la formulación y en las negociaciones de los préstamos, como en el caso de cuestiones relativas a la tenencia de la tierra y la ordenación de los recursos naturales en China, la India y Mauritania, o la financiación rural en Ghana) y durante los procesos de examen (el examen a mitad de período y la evaluación de la cartera de proyectos de los países, como en el caso de Siria). No obstante, según el informe del Examen externo es necesario hacer más: “... las visitas sobre el terreno... indicaron que sería necesaria una presencia en el país para un diálogo sobre políticas y una asociación más estrecha de lo que son actualmente posibles con un abanico más amplio de agentes públicos y privados empeñados en reducir la pobreza rural... el equipo [de examen externo] cree que esa presencia en los países, siempre de manera selectiva, debe ser estudiada más a fondo y cuidadosamente por el FIDA”.⁷

5. No obstante, el FIDA, a diferencia de la mayor parte de los organismos de desarrollo bilaterales y multilaterales, no tiene oficinas sobre el terreno en los Estados Miembros prestatarios y administra todas sus actividades desde la sede⁸. Al actuar de este modo, el Fondo depende en gran medida de los frecuentes viajes del personal y del apoyo de las IC, los consultores y los asociados locales. En los últimos años, el FIDA, al igual que otros organismos, ha ido concediendo cada vez más importancia al fortalecimiento de su función catalizadora mediante el establecimiento de asociaciones y el diálogo sobre políticas. En particular, ha intensificado su apoyo a la ejecución para que sigan mejorando el impacto directo de sus operaciones en la situación socioeconómica de su grupo-objetivo, es decir, los

⁴ Políticas y Criterios en Materia de Préstamos, capítulo V, párrafo 43.

⁵ Albania, Armenia, Burundi, Mongolia, la República de Moldova, Rwanda y el Yemen.

⁶ Por ejemplo: Ghana, Mozambique, Nepal, Nigeria y Viet Nam.

⁷ Op. cit. documento REPL.VI/3/R.2.

⁸ Exceptuando un gerente de operaciones para el país (GOP) destacado en la oficina regional de una IC desde 1994.



pobres de las zonas rurales, y el seguimiento de ese impacto. Esta reorientación ha puesto de relieve ciertas limitaciones relacionadas con la administración de las operaciones desde la sede y debido a ello los asociados y el personal han solicitado que se definan opciones para aumentar la presencia de la institución sobre el terreno⁹ de una forma práctica y económica.¹⁰

6. En respuesta a las nuevas exigencias, el FIDA ha realizado ensayos piloto de diversos vínculos indirectos y establecidos mediante representantes con los Estados Miembros prestatarios, incluida la colaboración con centros de coordinación oficiosos, organizaciones no gubernamentales (ONG) y grupos de especialistas locales; el establecimiento de oficinas administrativas de enlace con los proyectos; la participación en la oficina local de otros organismos; y la promoción de los contactos y redes electrónicos. Además, el FIDA ha intentado mejorar la eficacia de los instrumentos tradicionales, especialmente la de las misiones del personal, las IC y los consultores y los talleres nacionales y regionales. Los costos de esos vínculos físicos y virtuales varían considerablemente y reflejan, entre otras cosas, la relativa escasez de recursos humanos e infraestructuras de comunicaciones de las distintas regiones. El costo anual de esos instrumentos varía desde sólo unos USD 2 000 por los servicios a tiempo parcial de un consultor local en un país determinado hasta más de USD 300 000 por un programa regional o subregional que abarque diversos países (como la Unidad Regional de Asistencia Técnica (RUTA), en América Latina y el Caribe). Las misiones del personal (con un costo medio diario de USD 750, que incluye los viajes, el sueldo y las dietas) son un instrumento comparativamente más costoso pero también muy eficaz. Las misiones de consultores internacionales son algo menos costosas, mientras que los consultores locales no sólo reciben unos honorarios inferiores sino que también resultan menos costosos por lo que se refiere a los viajes y las dietas. El FIDA financia sus vínculos con regiones y países utilizando diversas fuentes, que abarcan desde préstamos y donaciones hasta los presupuestos de supervisión y de diseño de los proyectos. Las fuentes externas, como los cofinanciadores, los gobiernos y los organismos de ejecución también han contribuido a cubrir los costos que supone el mantenimiento de vínculos eficaces con los interesados.

7. A partir de las enseñanzas extraídas de la experiencia anterior y de la observación de los arreglos relativos a la presencia sobre el terreno de otros organismos, la administración del FIDA se propone elegir las soluciones más adecuadas para mejorar su presencia de forma sistemática. Además de intensificar la utilización de los instrumentos tradicionales en todas las regiones, también estará dispuesto a introducir nuevos instrumentos de manera selectiva para responder a requisitos específicos de los países o regiones. Además de promover **el objetivo básico de mejorar el impacto mediante una mejor ejecución de los proyectos**, esa actuación también debería ser útil para los fines conexos **del diálogo sobre políticas, el establecimiento de asociaciones y la generación y el intercambio de conocimientos** en un clima general de descentralización progresiva de las actividades de los donantes.

II. OBJETIVOS Y OPCIONES PRIORITARIOS

8. Al evaluar las opciones para mejorar su presencia sobre el terreno, el FIDA está tomando en consideración diversos criterios fundamentales, sin olvidarse de que no es posible aplicar un enfoque modelo en vista de las diferencias existentes entre los países y las regiones. Por encima de todo, hay que evaluar las opciones sin perder de vista el **propósito** fundamental al que están destinadas. En el pasado, la necesidad de mejorar el apoyo a la **ejecución de los proyectos** y, en consecuencia, el

⁹ Según la interpretación del FIDA 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.)” (documento REPL.VI/3/R.6).

¹⁰ Véase el documento REPL.VI/3/R.6 para un examen de las prácticas de los donantes y los instrumentos de que dispone el FIDA para aumentar su presencia sobre el terreno.



fortalecimiento del **impacto** de las actividades del FIDA sobre el terreno constituía la razón principal para establecer una presencia (mediante representantes) en determinados países. Como se explica en el párrafo 6, los instrumentos tradicionales, como son las misiones de corto plazo del personal del FIDA, los consultores internacionales y las IC, se complementaban con recursos locales, incluidos consultores locales, oficinas conjuntas para los proyectos y grupos de especialistas locales. Esas iniciativas han producido buenos resultados en cuanto a la ejecución y administración de los proyectos, pero han resultado menos útiles por lo que se refiere a la ampliación del **diálogo sobre políticas** entre el FIDA y los gobiernos. Aunque en algunos casos haya consultores locales de alto nivel o directores de proyectos experimentados que participen en debates relacionados con cuestiones normativas y representen el punto de vista del FIDA, como norma solamente puede desempeñar una función eficaz de promoción a nivel político un miembro del personal del FIDA al que se le reconozca la calidad de representante oficial de la institución. Esto también es válido en el **establecimiento de asociaciones** dentro de un país, que en la mayor parte de los países prestatarios es una actividad corriente que mejora la complementariedad entre donantes, la cofinanciación y la armonización de los enfoques, y para la cual se ha determinado que la ausencia de personal del FIDA durante la mayor parte del año es una limitación grave. En particular, la tendencia cada vez más generalizada entre los donantes a descentralizar el proceso de adopción de decisiones pone de relieve la necesidad de que el FIDA cuente con una presencia más permanente. Tanto en lo relativo al diálogo sobre políticas como al establecimiento de asociaciones, el FIDA utiliza cada vez más los instrumentos tradicionales de que dispone (en particular las misiones del personal, pero también ha utilizado consultores internacionales que cuentan con mucha experiencia con el FIDA) y ha intentado cubrir los períodos entre misiones utilizando para ello a consultores locales a corto plazo. No obstante, con la creciente participación de los donantes en el plano nacional y en la esfera de las políticas, el FIDA debe considerar la posibilidad de establecer una presencia más activa y continua en determinados países.

9. El uso de instrumentos físicos debe mejorarse cada vez más mediante vínculos virtuales (incluidas las redes regionales y nacionales) y la utilización de tecnología moderna de información y telecomunicaciones. En este ámbito, el FIDA ha emprendido diversas actividades piloto que han producido buenos resultados, como las redes electrónicas de conocimientos de ámbito regional (por ejemplo, la Red Electrónica de Proyectos en las Zonas Rurales de Asia y el Pacífico (ENRAP) y el Sistema de intercambio de información sobre los programas y proyectos del FIDA en toda América Latina a través de Internet (FIDAMERICA)), las videoconferencias, etc.

10. Como ya se ha mencionado, el FIDA ha utilizado partidas presupuestarias ordinarias y suplementarias para financiar diversos costos de las actividades piloto relacionadas con una mayor presencia sobre el terreno. Las consideraciones financieras también se tendrán en cuenta más adelante cuando se elijan los instrumentos que se aplicarán en cada país determinado. En la descripción de esos instrumentos, que figura en la próxima sección, se incluyen los costos básicos de los principales instrumentos que el FIDA seguirá utilizando. La posibilidad de establecer oficinas de enlace permanentes también se ha estudiado y en la sección IV figura la evaluación de las consecuencias relativas a los costos que tendrían esas oficinas.

III. PRINCIPALES INSTRUMENTOS TRADICIONALES PARA UNA MAYOR PRESENCIA SOBRE EL TERRENO

11. **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, como puede observarse a continuación, deben utilizarse de forma estratégica, dado que se trata de un instrumento relativamente costoso. Esto supone asignar a la persona más adecuada para cada tarea, asegurar la disponibilidad de recursos suficientes y establecer claramente el

mandato, además de elegir el momento oportuno y preparar las misiones con todo detalle para reforzar su utilidad. Independientemente de 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, el intercambio de conocimientos y el establecimiento de asociaciones.

Costo medio por día de misión, incluidos el sueldo, los viajes y las dietas: USD 750

12. **Consultores internacionales.** 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 sus enfoques. Esto ha permitido dar una cierta continuidad a la presencia del FIDA sobre el terreno pese a 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.

Costo medio por día de misión, incluidos los honorarios, los viajes y las dietas: USD 600

13. **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; pero antes es importante determinar claramente la finalidad para la que se necesita a un consultor local y establecer en consonancia su cualificación. 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 GOP, pero pueden intervenir otras dependencias del FIDA por motivos concretos (por ejemplo, la Oficina del Consejero Jurídico General puede contratar a un abogado local para una labor de estudio o apoyo a un proyecto, el Departamento de Asuntos Externos 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). Para evitar duplicación o confusión, el GOP debería recibir regularmente información sobre los consultores locales contratados por otras dependencias del FIDA en el país. Con miras a que los consultores locales realicen su tarea de manera eficaz también es importante establecer procedimientos como son la celebración de sesiones informativas pormenorizadas 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, por medios electrónicos o mediante visitas a los países. En tales condiciones, los consultores locales podrían cumplir una función de apoyo importante en el ámbito de 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.

Honorarios medios diarios de un consultor local (todas las regiones): USD 184

14. **Grupos locales de especialistas.** Varias dependencias del FIDA han adquirido experiencia en la creación de grupos de especialistas, expertos y coordinadores 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. Como en el caso de los consultores locales individuales, los integrantes de los grupos nacionales deben seleccionarse cuidadosamente en función de la finalidad del grupo; entre ellos puede haber personal de los proyectos del FIDA, funcionarios públicos, representantes de las

ONG y miembros del mundo académico. Por ejemplo, un grupo vinculado a la ejecución de un proyecto concreto (por ejemplo, el equipo de elaboración y ejecución de proyectos propuesto podría estar formado 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 del FIDA). Se podría establecer un grupo compuesto por 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. Los mecanismos administrativos y financieros y la duración de dichos grupos estarían determinados por la finalidad para la que estén concebidos: el CCA se ha establecido por un período equivalente a la duración de una actividad de evaluación, mientras que un grupo cuya misión fuera apoyar un proyecto en curso se mantendría durante todo el período de ejecución. A menudo, sin embargo, tales grupos podrían prestar apoyo a varios de los proyectos que el FIDA tiene en un determinado país, o a todos ellos a la vez, y tener una duración menos limitada. Ese enfoque del equipo de elaboración y ejecución de proyectos basado en la cartera de proyectos no sólo resultaría más eficiente sino que también reflejaría el “enfoque de la supervisión basado en la cartera en el país” que ha reclamado el Departamento de Administración de Programas. De manera permanente podrían establecerse también grupos generales de apoyo, como redes de intercambio de conocimientos.

15. 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, en el caso de los funcionarios públicos). La labor del grupo se apoyaría en la utilización, en el mayor grado posible, de 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 GOP 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 miembro del grupo, seguir de cerca sus actividades, facilitar la relación entre ellos y evitar la duplicación de esfuerzos. Los costos pueden variar considerablemente dependiendo de la finalidad, los arreglos administrativos, y aspectos conexos, la estimación que figura a continuación sólo representa dos situaciones concretas (Ghana y Guinea).

Costo medio anual del apoyo prestado a grupos locales de especialistas: USD 5 870

16. **Coordinadores 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, y el FIDA podría aprovechar 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 instruirles sobre las políticas, estrategias y procedimientos del FIDA a través de talleres especiales y fortalecer su ‘identidad institucional’ invitándolos a la sede del FIDA para que conozcan al personal y presenten su caso. Así pues, los costos adicionales serían los correspondientes a los talleres y a las visitas periódicas al FIDA, mientras que los demás costos quedarían cubiertos por los presupuestos de los proyectos.

Costo adicional anual por cada coordinador de proyecto: USD 8 400

17. **Destacar a los GOP sobre el terreno.** Aunque esta posibilidad no se ha descartado *a priori*, la limitada experiencia del FIDA al respecto ha demostrado que no siempre es una forma eficaz de aumentar el impacto y mantener, al mismo tiempo, los vínculos con la sede. Es una posibilidad que puede mejorar el impacto del FIDA en el país de destino, pero también supondría¹¹ la transferencia de muchas de las funciones de los GOP desde la sede a los países y reduciría la contribución que esos gerentes aportan a las actividades administradas desde la sede (sus aportaciones a los grupos de trabajo internos; la sustitución de personal ausente; la colaboración con las misiones en la fase de redacción de los informes; la participación en las reuniones de examen, etc.). Esta última consideración se ha tenido en cuenta al estimar los costos adicionales que representa esta opción:

Costo anual adicional de destacar a un GOP sobre el terreno (incluida la transferencia, los viajes, la capacitación, las prestaciones y los costos adicionales resultantes en la sede): USD 61 000

18. **Destacar a profesionales asociados (PA) sobre el terreno.** Los PA contribuyen activamente a las operaciones del FIDA, pero su experiencia sobre el terreno suele ser escasa o nula. Así pues, el FIDA se propone emplear a los PA en la sede durante la primera mitad de su nombramiento (de 12 a 18 meses), para que se familiaricen con el enfoque y los procedimientos del FIDA, y transcurrido ese período asignarlos a una institución nacional o regional (como ya se hace en la PL). Durante la segunda mitad de su nombramiento, mientras adquieren experiencia en el país y el proyecto, los PA también podrían contribuir a la ejecución de actividades complementarias y de intercambio de conocimientos. Los costos adicionales para el FIDA no serían importantes, ya que los gobiernos donantes financian buena parte de los costos de los PA.

Costo anual adicional para el FIDA de destacar a un PA sobre el terreno: USD 20 800

IV. UN CASO CONCRETO: LA OFICINA DE ENLACE SOBRE EL TERRENO

19. Además de los instrumentos prioritarios tratados en la sección anterior –que se han utilizado regularmente o como experiencias piloto en el pasado y que seguirán utilizándose del mismo modo– el establecimiento de oficinas de enlace sobre el terreno en un cierto número de países es una posibilidad que permitiría atender a las opiniones de los socios y a las necesidades derivadas de la mayor atención que se dedica al diálogo sobre políticas y al establecimiento de asociaciones (véase el párrafo 8). La representación sobre el terreno mediante una oficina de enlace permanente dotada de personal local que facilitara apoyo para la ejecución y una supervisión más regular podría ser esencial para mejorar el impacto de las actividades. Esas oficinas también podrían desempeñar una función facilitadora en el diálogo sobre políticas y el establecimiento de asociaciones, aunque en esos ámbitos siempre se requerirá un volumen considerable de aportaciones directas del personal de la sede. La presencia permanente en un país siempre debería ir acompañada de ‘instrumentos complementarios’, ya sean los habituales u otros innovadores, aunque en cierta medida el hecho de contar con una representación reduciría la importancia relativa de esos instrumentos, es decir, las misiones del personal podrían ser menos frecuentes o la función de las IC menos importante. Asimismo, se necesitarían medidas de apoyo, en particular en la esfera de las comunicaciones modernas, para facilitar la labor de las oficinas en la sede y a nivel local y para contribuir a otras tareas, como por ejemplo el intercambio de conocimientos.

¹¹ Se ha tenido en cuenta la experiencia de la División de América Latina y el Caribe (PL), que ya cuenta con un gerente de operaciones para el país destacado sobre el terreno.



20. El establecimiento de una oficina permanente en determinados países podría ser una manera eficaz de apoyar la ejecución de los proyectos en curso, tanto de forma directa como facilitando la labor del GOP, y garantizar el contacto con los departamentos pertinentes del gobierno y los asociados en el desarrollo, incluidos los donantes bilaterales, los bancos regionales de desarrollo y los organismos de las Naciones Unidas (el coordinador residente de las Naciones Unidas y las oficinas locales de otros organismos de las Naciones Unidas), con lo que también prestaría apoyo a las actividades de asociación entre visitas del GOP. Una oficina de ese tipo integrada por personal del país (en lugar de profesionales de contratación internacional o GOP destacados sobre el terreno), se ajustaría a la política del FIDA de fomentar la identificación de los países con las intervenciones y apoyarse más en la capacidad local; y le permitiría beneficiarse de los conocimientos locales y llegar a conocer mejor la complejidad cultural y social del país. Así pues, las atribuciones de una oficina de enlace sobre el terreno podrían abarcar lo siguiente:

- el seguimiento periódico de la ejecución de todos los proyectos en curso;
- la contribución a las actividades de supervisión;
- los contactos con el gobierno en el ámbito de las políticas;
- el establecimiento de asociaciones y la participación en reuniones de coordinación con los asociados bilaterales en el desarrollo, los organismos de las Naciones Unidas, las instituciones financieras internacionales y otros organismos multilaterales de desarrollo;
- la participación en foros nacionales, talleres, y otros encuentros de esta índole;
- el suministro de información pertinente sobre el país a la sede y las misiones del FIDA; y
- la facilitación de la logística de las misiones del FIDA.

Hay marcadas diferencias entre los diversos países y regiones en cuanto a las condiciones económicas reinantes, la disponibilidad de mano de obra, la logística, la infraestructura y los niveles de precios. Estas diferencias influirán en los mandatos asignados a las oficinas de enlace de cada uno de los países y, por ello, no es posible definir un modelo uniforme aplicable a todos ellos. Ni que decir tiene que los mandatos también variarían según el estado de desarrollo y la administración de la cartera en el país y según el contexto de desarrollo rural. Si un país está elaborando una nueva política de desarrollo rural o reducción de la pobreza (por ejemplo, una estrategia de reducción de la pobreza), la oficina de enlace deberá asignar tiempo suficiente para mantener reuniones y contactos con el Gobierno y los donantes entre las misiones del personal de la sede. Por otra parte, en caso de proyectos en curso que planteen problemas, se prevé que la oficina de enlace sobre el terreno aporte un volumen considerable de información para asegurar que las recomendaciones que realicen las misiones de supervisión se atiendan adecuadamente, y se señalen a la atención de la sede los nuevos problemas y demás cuestiones que puedan surgir.

21. **Arreglos para las oficinas y dotación de personal.** Las oficinas de enlace sobre el terreno no serían representaciones diplomáticas en los países¹², sino oficinas puramente funcionales que llevarían a cabo su labor a nivel operacional. Este enfoque limitaría los costos y las necesidades de personal de esas oficinas. Podría mantenerse una dotación mínima de personal formada por un profesional contratado a nivel local, un auxiliar y un chófer. Habría que decidir qué tipo de contrato se ofrecería al funcionario local de categoría profesional, con objeto de aplicar el mismo modelo en todos los países de que se trate, por razones de equidad. Los requisitos de cualificaciones del funcionario serían similares a las de un GOP, pero se concedería especial importancia a la experiencia práctica en la gestión y administración de proyectos. Ese profesional dependería del GOP y trabajaría según un programa y un presupuesto que se acordarían anualmente con el gerente. Para fortalecer de forma eficaz la presencia del FIDA en los países, los funcionarios locales generalmente recibirían capacitación en la sede en una primera fase, lo que les permitiría conocerla, y posteriormente realizarían visitas anuales. Las cualificaciones del personal auxiliar serían las correspondientes a un

¹² Ya que de todos modos el FIDA está representado en los países por el coordinador de las Naciones Unidas.

asistente de programas. La oficina de enlace sobre el terreno se instalaría en un espacio de oficinas modesto en la capital, que podría ser independiente o compartirse con otro organismo. A este respecto, el FIDA aprovecharía activamente las posibilidades derivadas del proceso de reforma de las Naciones Unidas en curso, cuyo objetivo es, entre otras cosas, fortalecer la función del coordinador de las Naciones Unidas. Así pues, siempre que fuera posible, la oficina de enlace sobre el terreno se situaría en complejos de edificios de las Naciones Unidas, con lo cual se beneficiaría de las relaciones de sinergia entre los distintos organismos de las Naciones Unidas representados en el país y podría realizar aportaciones a esas relaciones.

22. **Consecuencias en cuanto a los costos.** La estimación de la media de gastos de una oficina de enlace sobre el terreno que figura a continuación se ha realizado sobre la base de experiencias piloto y, en su caso, de valores presupuestarios medios tomados de las tarifas de las Naciones Unidas.

Cuadro 1: Costo medio de una oficina de enlace sobre el terreno ordinaria¹³

Categoría	USD
<i>Gastos de inversión (que se renovarían cada cinco años)</i>	
Equipo de oficina	13 500
Capacitación	11 860
Vehículo	24 000
Apoyo de la sede	13 180
Total	62 540
<i>Gastos ordinarios (anuales)</i>	
Sueldos (personal profesional y auxiliar)	53 640
Prestaciones	9 995
Viajes	5 000
Capacitación y talleres	11 000
Otros gastos de funcionamiento	18 900
Total	98 535

Si los gastos de inversión se distribuyeran durante un período de cinco años se obtendría un costo medio anual total de USD 110 000 aproximadamente. Esta cantidad podría reducirse hasta unos USD 102 000 en el caso de que el FIDA tuviera la oportunidad de compartir las oficinas con otro organismo (y lo considerara beneficioso).¹⁴

23. Será necesario establecer criterios claros para determinar qué países podrían optar al establecimiento de una oficina de enlace sobre el terreno. Evidentemente, se tendrían en cuenta el volumen de la cartera de proyectos en curso y en tramitación, así como la necesidad de una participación más activa del FIDA a nivel de políticas, el potencial para el establecimiento de asociaciones y sinergias, las necesidades relativas a un apoyo más firme a la ejecución y otros factores. El número de países en los que podría considerarse la posibilidad de establecer una oficina de enlace sobre el terreno dependería, además, de la disponibilidad de recursos financieros para cubrir los costos. A modo de ilustración, a continuación figura una estimación de los costos totales de 15 oficinas de enlace sobre el terreno durante un período inicial de cinco años:

¹³ Para una información más detallada véase el anexo I.

¹⁴ Por otra parte, el costo medio anual aumentaría hasta unos USD 186 000 si se contratara internacionalmente a un funcionario de categoría profesional para que dirigiera la oficina (sobre la base del costo estándar de un funcionario de categoría P-4, incluidos los gastos de instalación (gasto de inversión) y el sueldo y las prestaciones (gastos ordinarios)).

Cuadro 2: Estimación de los costos de 15 oficinas de enlace sobre el terreno durante un período de cinco años
(USD)

Hipótesis	Primer año	Segundo año	Tercer año	Cuarto año	Quinto año	Total	% de cambio a partir de la base
<i>Caso básico: Oficina del FIDA con personal local^a</i>							
Gastos de inversión	938 100	0	0	0	0	938 100	
Gastos ordinarios ^b	1 401 225	1 478 025	1 478 025	1 478 025	1 478 025	7 313 325	
Total	2 339 325	1 478 025	1 478 025	1 478 025	1 478 025	8 251 425	
Media anual						1 650 285	0
<i>Segunda hipótesis: Oficina del FIDA con personal local compartida con otro organismo de las Naciones Unidas</i>							
Gastos de inversión	848 100	0	0	0	0	848 100	
Gastos ordinarios	1 302 525	1 379 325	1 379 325	1 379 325	1 379 325	6 819 825	
Total	2 150 625	1 379 325	1 379 325	1 379 325	1 379 325	7 667 925	
Media anual						1 533 585	-7%

^a Calculado sobre la base de los sueldos medios del personal de las Naciones Unidas contratado a nivel local: el costo medio anual de un funcionario de contratación internacional (de categoría P-4) para las 15 oficinas sería de USD 2 792 685, lo que equivale a un incremento del 82% respecto del costo del caso básico.

^b Los costos de los viajes internacionales del personal del FIDA durante el primer año se han incluido en los gastos de inversión.

V. MEDIDAS PROPUESTAS

24. Al igual que sus organismos asociados, el FIDA contribuye al logro de los objetivos de desarrollo del Milenio encaminados a reducir a la mitad la proporción de personas que viven en la pobreza para el año 2015. El cumplimiento de estos objetivos además está en consonancia con su misión de “dar a los campesinos pobres la oportunidad de salir de la pobreza” recurriendo a proyectos y programas, el diálogo sobre políticas y actividades de promoción en el ámbito de los tres objetivos estratégicos siguientes: i) reforzar la capacidad de los campesinos pobres y sus organizaciones; ii) fomentar un acceso más equitativo a los recursos naturales productivos y la tecnología; y iii) aumentar el acceso a los servicios y mercados financieros. El establecimiento de vínculos más estrechos con los países y proyectos ayudará al FIDA a alcanzar esos objetivos y a aumentar su impacto positivo en la situación social y económica de los pobres de las zonas rurales. Como se ha indicado en secciones anteriores, el FIDA dispone de diversos instrumentos pertinentes para ese fin y muchos de ellos ya se están aplicando para responder a las condiciones en los países de forma acorde con la disponibilidad de recursos financieros y humanos. No obstante, la intensidad y el alcance de esta presencia ‘indirecta’ sobre el terreno han demostrado tener algunas limitaciones cuando hay que hacer esfuerzos adicionales para atender a necesidades específicas de la ejecución de los proyectos, el diálogo sobre políticas y el establecimiento de asociaciones. Además de intensificar la aplicación de los instrumentos tradicionales para reforzar la presencia sobre el terreno, se ha estudiado la posibilidad de complementarlos con una utilización selectiva de otro instrumento que permitiría mantener una presencia más permanente en algunos países, esto es, una oficina de enlace dotada de personal local. Las funciones básicas y las consecuencias operacionales y financieras de una oficina de ese tipo se han expuesto en la sección precedente. En caso de que se apoyara esta opción, podrían emprenderse estudios más profundos para examinar cuestiones como los criterios para el establecimiento de una oficina de enlace sobre el terreno, los arreglos contractuales y los recursos financieros.



25. Así pues, el enfoque del FIDA para fortalecer sus vínculos sobre el terreno puede resumirse de la manera siguiente:

- El objetivo principal de aumentar la presencia del FIDA sobre el terreno es mejorar el impacto que tienen sus actividades en la situación socioeconómica del grupo-objetivo mejorando la ejecución de los proyectos.
- Otros objetivos son el fortalecimiento del diálogo sobre políticas, el establecimiento de asociaciones y los procesos de intercambio de conocimientos.
- El FIDA hará un mayor uso de los instrumentos físicos y virtuales tradicionales para aumentar su presencia en las regiones y los países y aplicará esos instrumentos estratégicamente y de forma específica para cada país y región.
- En algunos países, se considerará un nuevo enfoque de la presencia sobre el terreno, esto es, el establecimiento de oficinas de enlace dotadas de personal local, para complementar los instrumentos tradicionales ya probados.
- Se requerirán recursos adicionales para mejorar de forma eficaz la presencia del FIDA sobre el terreno.

26. El seminario que se celebrará en octubre de 2002 para tratar la presencia sobre el terreno y los debates que se mantendrán durante el posterior período de sesiones de la Consulta brindarán a la administración del FIDA la oportunidad de conocer las opiniones y propuestas de sus Estados Miembros sobre las distintas opciones estudiadas en el presente documento. Éstas se tendrán en cuenta al ultimar una propuesta detallada para aumentar la presencia del FIDA sobre el terreno. Ese documento tratará de la justificación, los objetivos y los arreglos operacionales y financieros pertinentes y se presentará a la Junta Ejecutiva para que ésta tome una decisión.



COSTOS DETALLADOS*
DEL ESTABLECIMIENTO DE UNA OFICINA DE ENLACE SOBRE EL TERRENO

Lista de cuadros:

- Hipótesis 1: (Caso básico) Resumen de los costos anuales correspondientes a una oficina del FIDA con personal local
- Hipótesis 2: Resumen de los costos anuales correspondientes a una oficina con personal local compartida con otro organismo de las Naciones Unidas
- Hipótesis 3: Resumen de los costos anuales correspondientes a una oficina del FIDA con un funcionario de contratación internacional

* Los costos están sujetos a confirmación y revisión.

ANEXO I

Hipótesis 1: (Caso básico) Resumen de los costos anuales correspondientes a una oficina del FIDA con personal local

Partida de gastos	Unidad	Costo por unidad (USD)	Cantidad	Total (USD)
Gastos de inversión (aproximadamente cada 5 años)				
Equipo de oficina				
computadora con impresora	número	2 500	1	2 500
computadora portátil	número	3 000	1	3 000
sistema de teléfono y fax	número	1 000	1	1 000
fotocopiadora	número	5 000	1	5 000
mobiliario de oficina	conjunto	1 000	2	2 000
Total de equipo de oficina				13 500
Capacitación				
período de capacitación en la sede y conocimiento de la sede	viaje de 30 días	9 360	1	9 360
capacitación que sea necesaria	suma global	2 500	1	2 500
Total de capacitación				11 860
Vehículo	número	24 000	1	24 000
Instalación de sistemas de conexión del FIDA	suma global	5 000	1	5 000
Viajes del personal de la sede (GOP) para establecer la oficina en el país ^a	viaje de 10 días	8 180	1	8 180
Total de gastos de inversión				62 540
Gastos ordinarios (anuales)				
Sueldos				
Consultor local ^b	por persona y mes	3 420	12	41 040
Personal auxiliar	por persona y mes	700	12	8 400
Chófer	por persona y mes	350	12	4 200
Total de sueldos				53 640
Prestaciones (dietas) ^c				
<i>Consultor local</i>				
misiones complementarias	viaje de 7 días	525	5	2 625
misiones de diseño del proyecto	viaje de 10 días	750	2	1 500
otras visitas	viaje de 3 días	225	5	1 125
visitas a la sede	viaje de 10 días	2 120	1	2 120
Total parcial del consultor local				7 370
<i>Chófer</i>				
misiones de seguimiento	viaje de 7 días	263	5	1 313
misiones de diseño del proyecto	viaje de 10 días	375	2	750
otras visitas	viaje de 3 días	113	5	563
Total parcial del chófer				2 625
Total de prestaciones				9 995
Viajes				
Billetes para vuelos internacionales (desde y hacia Roma)	viajes	3 000	1	3 000
Otros viajes (locales)	suma global	2 000	1	2 000
Total de viajes				5 000
Capacitación y talleres				
Capacitación del personal	suma global	1 000	1	1 000
Talleres en los países	taller	5 000	2	10 000
Total de capacitación y talleres				11 000
Otros gastos de funcionamiento				
Alquiler de la oficina	mensual	500	12	6 000
Mantenimiento y funcionamiento del vehículo ^d	anual	4 800	1	4 800
Mantenimiento y funcionamiento de la oficina	anual	3 000	1	3 000
Comunicaciones	anual	1 200	1	1 200
Videoconferencias ^e	por hora	70	36	2 520
Varios (seguridad, limpieza, etc.)	anual	1 380	1	1 380
Total de otros gastos de funcionamiento				18 900
Total de gastos ordinarios				98 535

^a Incluye el sueldo, las dietas y los billetes de avión.

^b Sueldo basado en la escala de sueldos de los funcionarios nacionales del PNUD (categoría 7C), media para todas las regiones.

^c Media de dietas a USD 75 para los viajes en el interior del país y USD 212 para Roma; tarifa para el chófer: 50% de la tarifa para el interior del país.

^d Se calcula como un 20% del precio de adquisición del vehículo.

^e Se suponen unas 3 horas al mes.

Hipótesis 2: Resumen de los costos anuales correspondientes a una oficina con personal local compartida con otro organismo de las Naciones Unidas (USD)

Partida de gastos	Total
Gastos de inversión (aproximadamente cada 5 años)	
Equipo de oficina	7 500
Capacitación	11 860
Vehículo	24 000
Instalación de los sistemas de conexión del FIDA	5 000
Viajes del personal de la sede (GOP) para establecer la oficina en el país ^a	8 180
Total de gastos de inversión	56 540
Gastos ordinarios (anuales)	
Sueldos	49 440
Prestaciones	9 995
Viajes	5 000
Capacitación y talleres	11 000
Otros gastos de funcionamiento	16 520
Total de gastos ordinarios (anuales)	91 955

^a Incluye el sueldo, las dietas y los billetes de avión.

Hipótesis 3: Resumen de los costos anuales correspondientes a una oficina del FIDA con un funcionario de contratación internacional (USD)

Partida de gastos	Total
Gastos de inversión (aproximadamente cada 5 años)	
Equipo de oficina	13 500
Capacitación	11 860
Vehículo	24 000
Instalación de los sistemas de conexión del FIDA	5 000
Gastos de instalación (contratación, viajes, etc.)	40 000
Viajes del personal de la sede (GOP) para establecer la oficina en el país ^a	8 180
Total de gastos de inversión	102 540
Gastos ordinarios (anuales)	
Sueldos	121 800
Prestaciones	9 995
Viajes	5 000
Capacitación y talleres	11 000
Otros gastos de funcionamiento	18 900
Total de gastos ordinarios (anuales)	166 695

^a Incluye el sueldo, las dietas y los billetes de avión.

MONTO MEDIO DE LOS HONORARIOS Y GASTOS DE VIAJE DIARIOS^a

Costo medio por región	PA	PF	PI	PL	PN	Todas las regiones
Costos de los viajes del personal (viajes y dietas para el 2000, sin el sueldo)	376	446	349	445	381	399
Dietas (tarifas del PNUD)	114	129	113	184	128	134
Consultores internacionales (FIDA, 2001)	315	328	293	268	272	295
Honorarios de consultores locales (FIDA, 2001)	229	184	152	197	159	184
Sueldo de un funcionario nacional del PNUD (muestras regionales)	92	85	82	181	128	114

^a Sobre la base de datos suministrados por la Oficina de Recursos Humanos y la Oficina del Contralor.

**BASE PARA EL CÁLCULO DE LOS COSTOS CORRESPONDIENTES
A LOS INSTRUMENTOS TRADICIONALES**

Costo anual	Unidad	Costo por unidad (USD)	Cantidad	Costo básico (USD)
Misiones del personal^a				
Gastos de personal (sueldo y dietas)	por persona y día	470	40	18 800
Viajes (billetes y gastos de terminal)	viaje	3 000	4	12 000
Total				30 800
Misiones de consultores^b				
Gastos del consultor (honorarios y dietas)	por persona y día	445	40	17 800
Viajes (billetes y gastos de terminal)	viaje	3 000	2	6 000
Total				23 800
Grupos de especialistas locales^c				
Coordinadores de proyectos^d				
Taller sobre los enfoques del FIDA, el ciclo de proyectos, etc.				
Gastos del consultor (honorarios y dietas)	por persona y día	470	40	18 800
Viajes (billetes y gastos de terminal)	viaje	3 000	4	12 000
Gastos varios de los talleres	suma global	2 000	1	2 000
Visitas a la sede de 10 coordinadores de proyectos	viaje de 10 días	5 120	10	51 200
Total				84 000
Costo anual por coordinador de proyecto				8 400
Personal profesional destacado ^e				49 998
PA destacado (sobre la base de los costos medios en PL) ^f				119 235

^a 40 días adicionales (en cuatro viajes de 10 días) que el GOP ha pasado en un país.

^b Dos viajes de 20 días de un consultor internacional.

^c Costos medios de dos propuestas (División de África Occidental y Central), teniendo en cuenta el tiempo del GOP para formar el grupo.

^d Costos anuales de 10 coordinadores/administradores.

^e Incluye los gastos adicionales de transferencia, los viajes, la capacitación y la diferencia respecto de las prestaciones correspondientes a Roma, pero NO incluye los costos de la oficina local. Tampoco tiene en cuenta los efectos que la asignación de un GOP sobre el terreno tendría en la carga de trabajo ordinaria y en el presupuesto para viajes de la división, que podrían incrementar los costos por este concepto en una cuantía aproximada de USD 11 000 anuales.

^f La mayor parte de estos costos los financiaría el gobierno donante, con lo que quedaría una cuantía residual de USD 20 800 anuales que debería financiar el FIDA.