

Signatura: REPL.IX/2/R.3
Tema: 4
Fecha: 24 mayo 2011
Distribución: Pública
Original: Inglés

S



Dar a la población rural
pobre la oportunidad
de salir de la pobreza

Modelo operativo del FIDA en el período de la Novena Reposición

Nota para los miembros de la Consulta

Funcionarios de contacto:

Preguntas técnicas:

Kevin Cleaver

Vicepresidente Adjunto encargado de
Programas
Tel.: (+39) 06 5459 2419
Correo electrónico: k.cleaver@ifad.org

Envío de documentación:

Deirdre McGrenra

Oficial encargada de los Órganos Rectores
Tel.: (+39) 06 5459 2374
Correo electrónico: gb_office@ifad.org

Consulta sobre la Novena Reposición de los Recursos del FIDA –
Segundo período de sesiones
Roma, 13 y 14 de junio de 2011

Para **examen**

Índice

Abreviaturas y siglas	i
I. Introducción	1
II. Síntesis de las características generales del modelo operativo del FIDA, actual y el previsto en el período de la Novena Reposición	1
III. El modelo operativo actual	3
IV. Efectos directos y costo del modelo operativo	6
V. Fomento del modelo operativo del FIDA en el período de la Novena Reposición	9
Anexos	
Dotación de personal del FIDA	13

Abreviaturas y siglas

AGRA	Revolución Verde en África
AIF	Asociación Internacional de Fomento
ARRI	Informe anual sobre los resultados y el impacto de las actividades del FIDA
BAfD	Banco Africano de Desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
BIaD	Banco Islámico de Desarrollo
COSOP	programa sobre oportunidades estratégicas nacionales
DEG	derecho especial de giro
EEI	evaluación externa independiente
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
IAAE	innovación, aprendizaje/ampliación de escala
IFP	informe final de proyecto
IOE	Oficina de Evaluación del FIDA
MMR	marco de medición de resultados
MSD	marco de sostenibilidad de la deuda
ONG	organización no gubernamental
PBAS	sistema de asignación de recursos basado en los resultados
PEJC	puestos equivalentes a los de jornada completa
PPME	país pobre muy endeudado
RIDE	Informe sobre la eficacia del FIDA en términos de desarrollo

Modelo operativo del FIDA en el período de la Novena Reposición

I. Introducción

1. En el presente informe se expone la manera en que el FIDA llevará adelante la gestión de su labor con el objetivo de concretar su visión estratégica.¹ Desde 2006 el FIDA ha acometido un programa de cambio y reforma de considerable magnitud, cuyo elemento central era la reforma del modelo operativo. En este informe se describe precisamente dicha reforma. En un documento que se presentó por separado a la Junta Ejecutiva del FIDA se expone el programa de cambio y reforma global.

II. Síntesis de las características generales del modelo operativo del FIDA, actual y el previsto en el período de la Novena Reposición

2. El enfoque aplicado por el FIDA para poner en práctica su visión estratégica consiste en proporcionar financiación y asesoramiento técnico y crear asociaciones con objeto de ayudar a los gobiernos y las organizaciones nacionales (sociedad civil, grupos de agricultores, organizaciones no gubernamentales [ONG], sector privado) a conseguir un incremento sostenible de los ingresos rurales y la seguridad alimentaria. Mediante estos procesos, el FIDA contribuye a fomentar la capacidad local y difunde ampliamente sus conocimientos. Su labor se centra exclusivamente en las zonas rurales y su desarrollo, en particular por lo que se refiere a la agricultura y el empleo rural. El FIDA también presta asistencia respecto del suministro de insumos agrícolas, la comercialización y la elaboración de productos agrícolas a fin de reducir la pobreza rural y aumentar la seguridad alimentaria. Las aportaciones financieras y técnicas del FIDA complementan y catalizan de manera creciente las de los gobiernos, las instituciones locales y los donantes (véase el documento REPL.IX/2/R.2).
3. El aspecto que distingue al modelo operativo del FIDA es que en todos sus programas y proyectos (en adelante "proyectos"), la organización trabaja siempre con otras instancias. El FIDA no gestiona sus propios proyectos como tampoco prepara en ningún caso un proyecto administrado del todo por él. La financiación otorgada por el FIDA se rige por disposiciones análogas a las de otras instituciones financieras internacionales, pero no incluye apoyo en materia presupuestaria. El Fondo financia fundamentalmente proyectos mediante préstamos, cuyos tipos de interés varían de muy favorables, para los países de ingresos bajos, a menos favorables, para los países de ingresos medios. El FIDA se ha adherido a la iniciativa de sostenibilidad de la deuda y otorga donaciones a los países pobres muy endeudados (PPME) que se han acogido a la Iniciativa relativa a los PPME. Además, concede donaciones de carácter estratégico, por montos que no superan USD 1,5 millones, a ONG cuyos proyectos concuerdan con los objetivos del FIDA y responden a criterios de evaluación de alta calidad.
4. El modelo operativo encierra los conceptos clave siguientes:
 - a) Los países desempeñan una función de liderazgo en la preparación y ejecución de estrategias, programas y proyectos nacionales.
 - b) El apoyo del FIDA se limita a lo previsto en el mandato y el marco estratégico aprobados por sus órganos rectores.

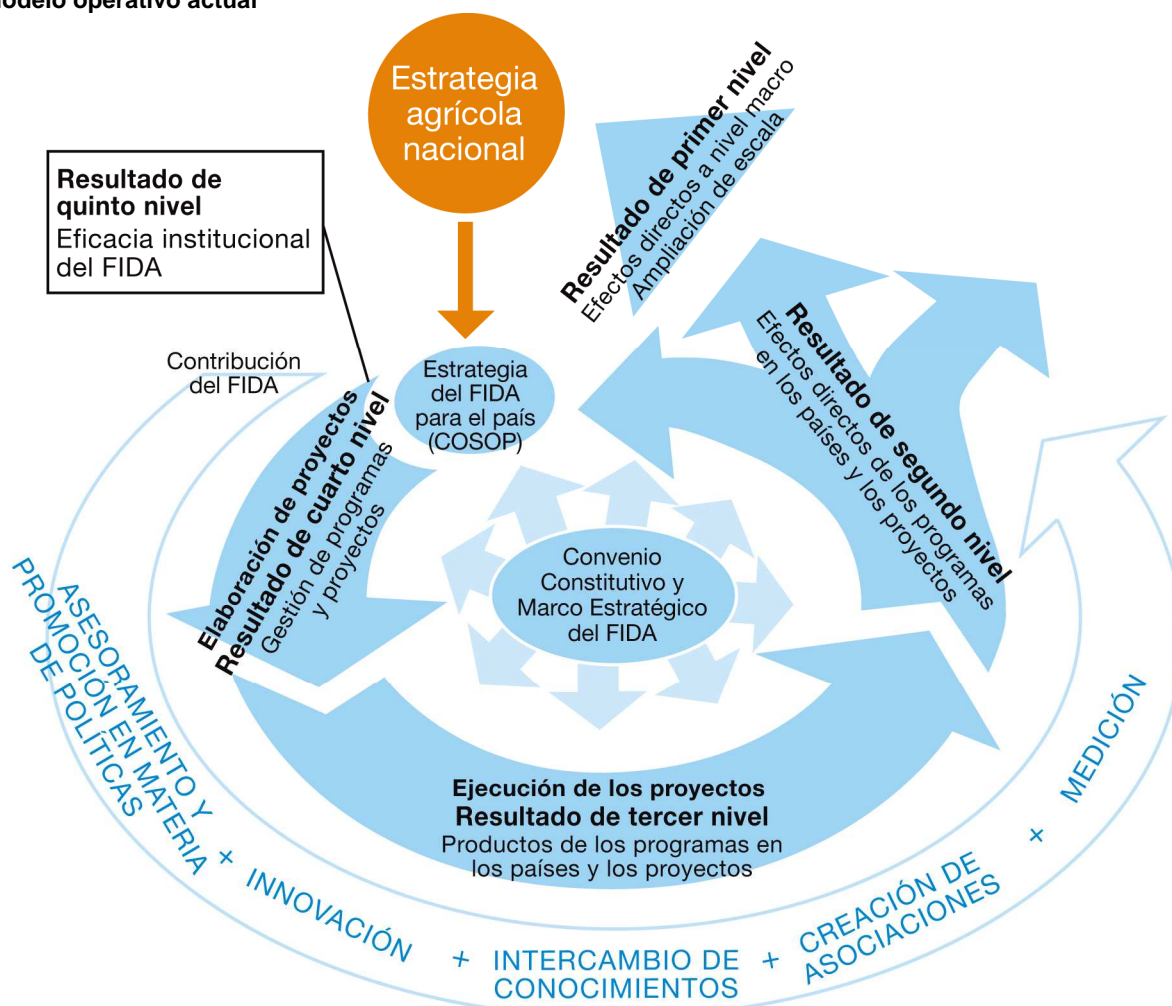
¹ Véase el documento REPL.IX/R.2: Visión estratégica del FIDA para 2015.

- c) El FIDA participa en la formulación de estrategias y políticas nacionales, el diseño de proyectos, la supervisión de proyectos, la innovación y el intercambio de conocimientos.
 - d) La calidad de los proyectos apoyados por el FIDA es de importancia crítica para el modelo. Únicamente se sostendrán y reproducirán proyectos de alta calidad que den resultados.
 - e) Las asociaciones son fundamentales. En vista de que el FIDA no ejecuta los proyectos que financia, los gobiernos, asociados locales, beneficiarios y otros donantes son asociados indispensables. Asimismo, debido a que el FIDA no dispondrá de recursos suficientes para atender plenamente las necesidades en materia de desarrollo agrícola y rural, las asociaciones con otros donantes y el sector privado serán decisivas para el éxito del presente modelo operativo.
 - f) El seguimiento de los resultados y los efectos directos y la elaboración de informes al respecto son elementos importantes para mejorar la calidad de los proyectos y asegurar el impacto. Además, la consecución de resultados contribuye a convencer a otras instituciones —locales o extranjeras— a asociarse con el FIDA y cofinanciar sus actividades.
5. La Novena Reposición de los Recursos del FIDA representará un período de ulterior consolidación del modelo operativo, para lo cual se adoptarán las medidas siguientes:
- a) El tema principal de la Novena Reposición de los Recursos del FIDA será la ampliación de escala de los proyectos satisfactorios, con miras a producir un impacto más generalizado y significativo en la pobreza rural y la seguridad alimentaria.
 - b) A fin de aumentar la escala de las actividades habrá que intensificar las asociaciones con los gobiernos, grupos de agricultores, la sociedad civil, el sector privado y otros donantes.
 - c) La labor de ampliación de escala abarcará una mayor variedad de proyectos del FIDA a lo largo de la cadena de valor, que comprenderá no solo los cultivos, sino también la oferta de insumos agrícolas, la comercialización, la elaboración y la venta al por menor.
 - d) En consonancia con el programa de aumento de escala, el FIDA ampliará el alcance de su labor de asesoramiento en materia de políticas y de fomento de la capacidad a nivel local.
 - e) Debido a la importancia crítica de las cuestiones relativas al medio ambiente rural y el cambio climático, el FIDA ampliará sus actividades en esas esferas a partir de las ya emprendidas con el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM). Análogamente el FIDA, consciente de que los problemas de género y los de la pobreza rural están entrelazados, se concentrará más eficazmente en las funciones según el género.
 - f) Se otorgará aún más importancia a la evaluación del impacto y un mejor seguimiento de los resultados, con objeto de determinar las posibilidades de ampliación de escala así como las actividades que deben reducirse gradualmente.
 - g) Uno de los temas consistirá en la mejora de la eficiencia del FIDA, es decir, lograr lo que se enuncia *supra* con el menor costo posible.

III. El modelo operativo actual

6. El modelo operativo que el FIDA aplica en la actualidad se expone en el gráfico 1 y se detalla en los párrafos a continuación.

Gráfico 1
Modelo operativo actual



7. **El FIDA se rige por el principio operativo fundamental de que los problemas de desarrollo rural, agricultura y pobreza en las zonas rurales son en gran medida específicos para cada país, y por esta razón el plan o estrategia agrícola nacional es el elemento clave para determinar las actividades a las que el FIDA prestará apoyo en un país dado.** En consecuencia, el punto de partida de la labor del FIDA a nivel nacional es el plan de desarrollo, el plan agrícola y/o la estrategia de reducción de la pobreza del país mismo (indicada en el gráfico como "Estrategia agrícola nacional").
8. La posible contribución del FIDA al programa agrícola de un país se fundamenta en el Convenio Constitutivo del FIDA y el Marco Estratégico del FIDA (véase el círculo central en el gráfico). La confluencia de los planes de un país y lo que el FIDA puede ofrecer se traducen en la estrategia para el país², que es producto del esfuerzo conjunto del gobierno, el FIDA, otros asociados a nivel nacional y, en la mayoría de los casos, otros donantes. Cada tres a cinco años se elabora un COSOP para los países en los que el FIDA realiza un volumen considerable de operaciones.

² Programa sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP).

En ese documento se definen los resultados que el FIDA y sus asociados deben tratar de conseguir a nivel nacional, y se enuncian los elementos necesarios para lograrlo, como son los proyectos, programas y políticas que deberán recibir el apoyo del FIDA y los asociados participantes. El FIDA aplica el sistema de asignación de recursos basado en los resultados (PBAS) para asignar fondos mediante préstamos y donaciones a los países. La asignación prevista para cada país también queda incluida en el programa sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP). La característica que diferencia el modelo operativo del FIDA del aplicado por casi todos los demás donantes y ONG es que las actividades del FIDA en un país dado no están impulsadas solamente por la estrategia o política del Fondo, sino que se rigen por el programa del propio país sumado al Marco Estratégico del FIDA acordado por los Estados Miembros. Este hecho brinda al FIDA la capacidad de responder a los planes de desarrollo gubernamentales y locales. Además, le permite obtener buenas calificaciones en las evaluaciones sobre su grado de alineación con los programas nacionales con arreglo a la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, y opiniones positivas en las encuestas entre los clientes en los países en desarrollo.

9. **La visión estratégica del FIDA para el período de la Novena Reposición es fundamental para el funcionamiento de su modelo operativo** por cuanto define lo que el FIDA puede hacer en el ámbito de sus programas en los países y, por exclusión (sobre la base del Marco Estratégico), lo que no puede lograr.
10. **Los proyectos que el FIDA financia están diseñados para que se ajusten a los objetivos de los COSOP** (véase "Elaboración de proyectos" en el gráfico 1). Cada operación definida en el COSOP está diseñada conjuntamente por el gobierno y el FIDA así como por los asociados nacionales e internacionales, de los cuales se espera que cofinancien los proyectos resultantes. Durante la fase de diseño, el FIDA vigila por que se mejore la calidad de manera sustancial a fin de asegurar que el diseño de los proyectos y el asesoramiento en materia de políticas tengan la máxima calidad posible. Posteriormente, esta labor se somete a la verificación de expertos en garantía de la calidad independientes, antes de su presentación a la Junta Ejecutiva. Los proyectos que presentan deficiencias se rechazan o se devuelven para que se diseñen nuevamente. El modelo operativo del FIDA presenta la característica singular de que el Fondo no diseña sus intervenciones por sí solo, sino que, con mayor frecuencia, se ocupan de ello unos equipos dirigidos a nivel local, con la inclusión de personal y consultores del FIDA y de personal de otros organismos donantes, y cada vez más a menudo, del sector privado.
11. **El plan de financiación de los proyectos aprobados incluye un préstamo o una donación del FIDA y cofinanciación.** Las condiciones de la financiación del FIDA varían entre donaciones ordinarias y donaciones con arreglo al marco de sostenibilidad de la deuda, préstamos en condiciones muy favorables (que corresponden fundamentalmente a las condiciones aplicados por la Asociación Internacional de Fomento [AIF] para los países elegibles de la AIF) y préstamos en condiciones comerciales con tipos de interés levemente superiores al tipo de oferta interbancaria de Londres (LIBOR). El tipo de referencia del FIDA aplicable a los préstamos en condiciones comerciales se basa en un tipo de interés LIBOR compuesto para el derecho especial de giro (DEG a seis meses de las cuatro divisas que forman la cesta del DEG (el dólar estadounidense, el yen japonés, el euro, y la libra esterlina), más un margen variable. El margen aplicado por el FIDA es una media ponderada de los márgenes que aplica el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) a sus préstamos con tipos de interés variable para el mismo semestre. El 60%, como mínimo, de los préstamos concedidos por el FIDA deben prever condiciones muy favorables.
12. **Una vez que la Junta Ejecutiva aprueba un préstamo o una donación para un nuevo proyecto, da comienzo la fase de ejecución** (véase "Ejecución de los proyectos" en el gráfico 1). La responsabilidad de la ejecución corresponde en todos

los casos a los gobiernos o las autoridades locales, ONG, sociedad civil o el sector privado. A fin de que la ejecución y la utilización de los fondos se realicen de conformidad con lo especificado en el convenio de financiación, el personal del FIDA supervisa cada una de las operaciones. La supervisión por el FIDA es cada vez más intensiva y comprende el apoyo a la ejecución a fin de ayudar a resolver los problemas que se plantean. También incluye verificaciones de carácter fiduciario en las esferas de la gestión financiera, cuentas, auditoría, adquisición y contratación, eficacia de la gestión y prácticas de lucha contra la corrupción. En esta actividad la presencia del FIDA en los países es de importancia crucial, ya que el apoyo a la ejecución surte su mayor efecto cuando se presta puntualmente y no solo durante las visitas que se realizan periódicamente desde Roma (en el 102º período de sesiones de la Junta Ejecutiva se presentó un documento separado sobre la estrategia del FIDA de presencia en los países [EB 2011/102/R.10]). Se elaboran informes de supervisión para cada proyecto, los cuales se basan parcialmente en los datos aportados por el sistema de seguimiento y evaluación del proyecto pertinente (y proporcionado al personal del FIDA durante las misiones de supervisión). El hecho de que el propio FIDA supervise los proyectos ha modificado las relaciones con los gobiernos prestatarios, ya que el Fondo ha dejado de ser tan solo un organismo financiador para convertirse en una fuente de apoyo para los gobiernos y la sociedad civil durante la ejecución.

13. **Al término del período de ejecución, que suele durar entre cuatro y ocho años, el proyecto se somete a una evaluación final** (véase "Resultado de segundo nivel" en el gráfico 1). Esto supone una primera evaluación del proyecto a cargo del personal directivo del FIDA y el gobierno (autoevaluación) y, posteriormente, una evaluación por muestreo realizada por la Oficina de Evaluación del FIDA (IOE). Los resultados se presentan a la Junta Ejecutiva a través del Informe sobre la eficacia del FIDA en términos de desarrollo (RIDE). La IOE informe por separado a la Junta Ejecutiva mediante su Informe anual sobre los resultados y el impacto de las actividades del FIDA (ARRI).
14. **Posteriormente, tanto los datos de seguimiento y evaluación como los resultados de los proyectos se utilizan para preparar los próximos COSOP y proyectos** (véase "Resultado de primer nivel" en el gráfico 1). Esos datos se incorporan también a la base de conocimientos del FIDA, lo que contribuye a la labor del FIDA en otros países. El ciclo vuelve entonces a repetirse.
15. **En este ciclo, los datos procedentes de todas las fuentes se recogen en el sistema de gestión de los resultados y el impacto del FIDA (RIMS)**. En el gráfico 1, los *Resultados de primer nivel: efectos directos a nivel macro*, miden los efectos directos finales de los avances del FIDA en los países. Los *Resultados de segundo nivel* son las medidas de los efectos directos y productos de los proyectos; los *Resultados de tercer nivel: ejecución de los proyectos*, miden los productos conseguidos por los proyectos y los programas en los países durante la ejecución (indicadores iniciales). Los *Resultados de cuarto nivel: elaboración de proyectos*, miden los efectos directos probables o previstos según los exámenes de la calidad de los proyectos y los COSOP antes de la presentación de un proyecto a la Junta Ejecutiva. Se trata de resultados esperados pues los proyectos aún deben ejecutarse. Los *Resultados de quinto nivel* miden la eficacia institucional del propio FIDA. Todos los datos se presentan a la Junta Ejecutiva mediante el RIDE (véase la entrega más reciente EB 2010/101/R.11 y Add.1). En la Consulta sobre la Novena Reposición de los Recursos del FIDA se convendrá en un nuevo marco de medición de los resultados, que establecerá nuevos objetivos para cada nivel.
16. **El modelo operativo del FIDA requiere mucho personal** y tiene un costo elevado. Para poder adaptar las mejores prácticas a la variedad extraordinaria de situaciones nacionales regionales de cada país se necesitan personal y consultores de gran competencia y experiencia. La movilización de asociados a nivel nacional —y la interrelación con los cofinanciadores con objeto de catalizar nuevos fondos—

tiene un costo elevado. Para un donante resulta menos costoso aplicar unos pocos modelos de desarrollo en todos los países, o prestar apoyo presupuestario a los programas gubernamentales. El FIDA elabora cada programa en el país —y cada proyecto dentro de dicho programa— en función de las necesidades y los planes específicos del país en cuestión. En consecuencia, ha emprendido un proceso de gran envergadura de contratación de personal de cuadro orgánico y de capacitación del personal ya contratado. El número de miembros de personal de cuadro orgánico del FIDA, excluidos los consultores e incluido el personal sobre el terreno, pasó de 258 puestos equivalentes a los de jornada completa (PEJC) en 2009 a 289 en 2010³ y se prevé que será de 309 PEJC a finales de 2011. El número de consultores pasó de 199 en 2009 a 247 PEJC en 2010. Sin embargo, el personal de las instituciones cooperantes, que en 2007 era de unos 65 PEJC, se redujo a 1 en 2010.⁴ En suma, se hace mayor uso de personal y consultores en sustitución del personal de las instituciones cooperantes. La plantilla de servicios generales se ha mantenido relativamente estable (298 en 2010). Los gastos administrativos del FIDA (a diferencia del presupuesto restante) se aumentaron un 6,7% al año (en precios corrientes) entre 2007 y 2009 y un 3,7% en 2010, en buena parte para financiar la ampliación en la esfera del personal y los consultores.

17. **Una parte importante del modelo operativo es la presencia del FIDA en los países.** El personal y los consultores sobre el terreno resultan más eficaces para prestar apoyo constante en materia de asesoramiento de políticas, diseño de proyectos, supervisión y creación de asociaciones en los países. Por esta razón se seguirá descentralizando a personal del FIDA a las oficinas locales. Actualmente el FIDA cuenta con 29 oficinas activas en los países dotadas de una plantilla de 63 personas, además de una oficina en Guinea que se abrirá dentro de poco. La organización tiene previsto abrir otras 10 oficinas de aquí a final de 2013 y tras ello estabilizarse. El FIDA lleva a cabo sus operaciones en 90 países, lo que significa que poco menos de la mitad de los países estarán atendidos directamente por una oficina local. La mitad remanente incluye países con programas de pequeña cuantía o programas que pueden seguirse fácilmente desde la oficina de un país vecino, o países muy cercanos a Roma (algunos de África del Norte y Europa Oriental). En la Política y estrategia del FIDA de presencia en los países que se presentó a la Junta Ejecutiva en mayo de 2011⁵ se llega a la conclusión de que el personal asignado a las oficinas en los países resulta más eficaz en materia de diseño y supervisión de proyectos, así como de diálogo sobre políticas. Asimismo, supone costos menores que la asignación de personal a la Sede de Roma. No obstante, este hecho presenta limitaciones de gestión. Por tanto, el plan para 2011 consiste en que el FIDA mantenga una plantilla de cuadro orgánico de 249 personas en Roma y de 60 personas en los 40 países dotados de oficinas (de ahí que el número total ascienda a 309 personas). Estas cifras no variarán en 2012 y en el período subsiguiente, en el caso de la hipótesis baja, o aumentarán un 4%, en el caso de la hipótesis alta (estas cuestiones se examinan en el documento relativo al programa de trabajo del FIDA en el período de la Novena Reposición y las correspondientes necesidades financieras [REPL.IX/2/R.4 y REPL.IX/2/R.5]).

IV. Efectos directos y costo del modelo operativo

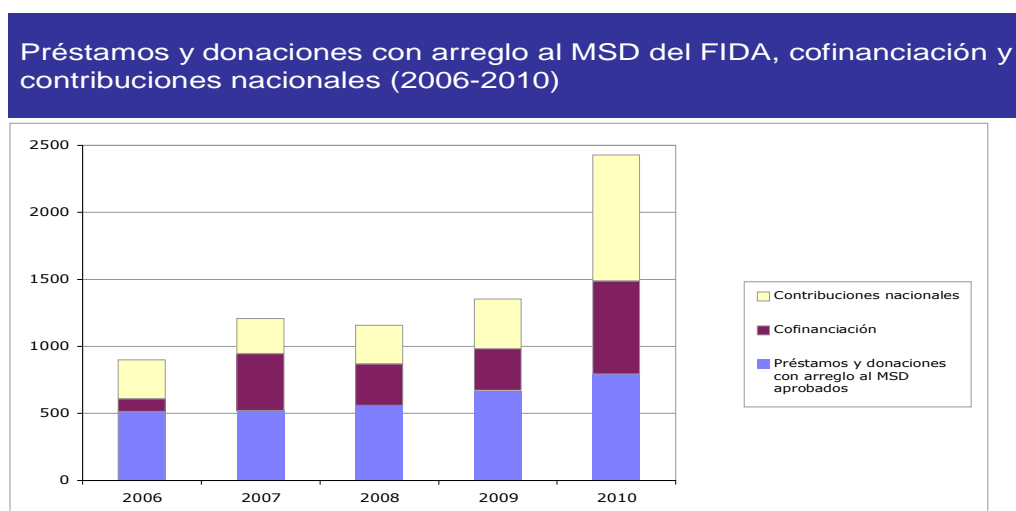
18. **Los efectos directos en valor en dólares de los préstamos, las donaciones y la cofinanciación están aumentando con rapidez.** Ello indica que el modelo operativo funciona, como lo demuestra el interés manifestado por los gobiernos y otros donantes en cofinanciar los proyectos apoyados por el FIDA.

³ Base de datos de la División de Recursos Humanos (véase el anexo).

⁴ Cálculo obtenido convirtiendo los recursos abonados a las instituciones cooperantes aplicando los tipos de cambio estándar del FIDA.

⁵ Documento EB 2010/102/R.10 y Add.1/Rev.1 y Add.2.

Gráfico 2

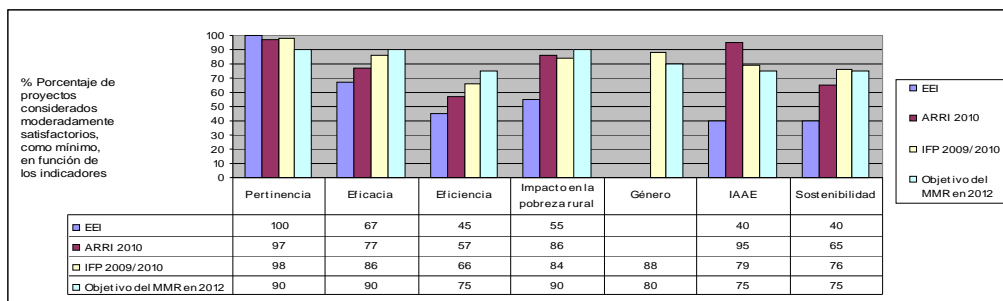


Nota: MSD = marco de sostenibilidad de la deuda

19. En 2010, el FIDA superó el objetivo fijado para la Octava Reposición de USD 1,50 de cofinanciación por cada USD 1,00 de los préstamos y donaciones del FIDA, y superó por USD 55 millones también el objetivo del programa de préstamos y donaciones del FIDA, de USD 800 millones en 2010. El FIDA ha establecido un amplio círculo de asociaciones con otros donantes, entre ellos los siguientes: el Banco Mundial, la Comisión Europea, el Banco Africano de Desarrollo (BAfD), el Fondo de la OPEP para el Desarrollo Internacional, el Banco Islámico de Desarrollo (BIsD), la Alianza para una Revolución Verde en África (AGRA), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el FMAM, el sistema de las Naciones Unidas (Equipo de Tareas de Alto Nivel sobre la Crisis Mundial de la Seguridad Alimentaria [HLT] y Comité de Seguridad Alimentaria Mundial de la FAO), el Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional (GICAI) y numerosos donantes bilaterales.
20. **En el gráfico 3 se ofrece una muestra de las extraordinarias mejoras en los efectos de los proyectos ya logrados desde que se introdujo el modelo operativo expuesto.** En la primera fila se exponen los resultados fundamentales observados desde la evaluación externa independiente de 2005; en la segunda figuran los resultados más recientes del FIDA señalados por la IOE; en la tercera se muestran los resultados señalados en los informes finales de los proyectos, y en la cuarta, los resultados deseados (objetivos) que se han convenido con la Junta Ejecutiva para 2012 (de conformidad con el marco de medición de los resultados).

Gráfico 3

Indicadores básicos de los resultados de los proyectos para que el FIDA alcance los resultados de desarrollo

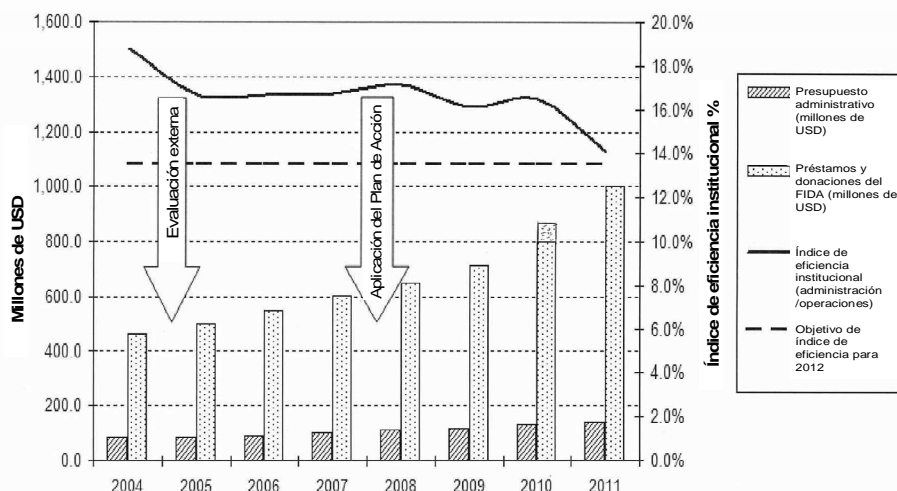


EEI: evaluación externa independiente
 IFP: informe final de proyecto
 MMR: marco de medición de resultados
 IAAE: innovación, aprendizaje/ampliación de escala

21. En el gráfico 3 se aprecia que globalmente, los resultados obtenidos al término de los proyectos mediante las intervenciones apoyadas por el FIDA han mejorado considerablemente desde 2005; de hecho, están por cumplirse muchos de los objetivos fijados para 2012 e incluso se han superado en algunos casos. El mejoramiento de los resultados se consiguió mediante un crecimiento considerable de los recursos comprometidos para préstamos y donaciones, sumado a la expansión de la cartera de las operaciones de inversión en curso. Todo ello indica que el modelo operativo ha fortalecido la capacidad del FIDA para conseguir resultados cada vez mejores a escala más amplia. Respecto de la dimensión clave relativa a innovación, aprendizaje y ampliación de escala, las evaluaciones tanto de la IOE como del FIDA indican que los resultados finales han mejorado enormemente desde 2005 y han superado el objetivo previsto para 2012.
22. Los costos administrativos necesarios para obtener las mejoras cualitativas y cuantitativas indicadas han aumentado a un ritmo menor que el programa de préstamos y donaciones (véase el gráfico 4). El presupuesto administrativo se usa no solo para gestionar los préstamos otorgados por el propio FIDA sino también buena parte de los fondos de cofinanciación indicados en el gráfico 2. Si se incluyera la cofinanciación en el gráfico 4, el ritmo de incremento del programa total financiado sería aún mayor comparado con el aumento de los costos administrativos del FIDA. La comparación entre el programa de préstamos y donaciones del FIDA, la cofinanciación y los costos administrativos del Fondo es importante para demostrar que mediante este modelo operativo es posible llevar a la práctica este programa ampliado, aunado a una mejor calidad solo un pequeño aumento de los costos administrativos. La línea continua en la parte superior del gráfico indica la medida convencional de la eficiencia institucional del FIDA, que se obtiene dividiendo los costos administrativos totales por el volumen total de préstamos y donaciones del FIDA. El índice se ha ido reduciendo desde 2004 y llegó a su nivel más bajo en 2010, y se espera que disminuya ulteriormente en 2011.

Gráfico 4

El FIDA avanza hacia un mayor tiempo de eficiencia



23. **Los resultados de un análisis de la porción del presupuesto administrativo utilizada para administrar los fondos de cofinanciación y en 2010 fomentar la capacidad local de gestión de proyectos indican que el 25% del presupuesto del Departamento de Administración de Programas (PMD), o unos USD 20 millones, se utilizó con esta finalidad, que de hecho consiste en asistencia técnica.** Ello equivale a cerca del 14% del presupuesto administrativo total del FIDA. El modelo operativo del Fondo comprende actividades de aumento de la capacidad de los asociados en el desarrollo, financiación y apoyo a la ejecución. Si este monto se dedujera de los costos administrativos, el índice de eficiencia institucional disminuiría ulteriormente en 2011, pasando de un 14% a un 12%. En caso de tener en cuenta también la cofinanciación administrada por el FIDA, el índice bajaría a 5%.

V. Fomento del modelo operativo del FIDA en el período de la Novena Reposición

24. La visión estratégica elaborada para la Consulta sobre la Novena Reposición de los Recursos del FIDA propugna un programa ambicioso del FIDA, dirigido a producir un impacto apreciable por lo que concierne a la reducción de la pobreza y el hambre de aquí a 2015. Tal como está concebido actualmente, el modelo operativo del FIDA sigue siendo válido para llevar esta visión estratégica a la práctica, si bien con algunas modificaciones importantes.
25. **Para lograr un impacto más apreciable en un número mayor de personas pobres del medio rural el FIDA deberá centrarse mucho más en aumentar la escala de los proyectos satisfactorios y en promover asociaciones de mayor amplitud con este fin.** La IOE ultimó un análisis de la labor del FIDA en la esfera de la innovación y la ampliación de escala, en el que se constató que el FIDA era un innovador eficaz pero tenía menos éxito en la esfera de la ampliación de escala. El aumento de escala de proyectos satisfactorios será un elemento crítico para la misión del FIDA durante el período de la Novena Reposición. El Instituto Brookings, con sede en los Estados Unidos de América, llevó a cabo un primer estudio sobre la labor del FIDA en materia de aumento de escala y ha formulado

numerosas recomendaciones en este sentido. La dirección concuerda con estas recomendaciones, cuya aplicación es un elemento importante del programa previsto durante el período de la Novena Reposición. El objetivo fundamental es asegurar que el aumento de escala se tiene en cuenta y se planifica en cada programa en el país y proyecto en lugar de suponer simplemente que las buenas ideas se aplicarán en mayor escala. Para ello harán falta asociaciones de alta calidad, ya que para obrar en mayor escala se necesitarán en todos los casos recursos adicionales a los fondos propios del FIDA. También será preciso que el FIDA determine cuidadosamente los factores clave para generar un impacto en gran escala así como los mecanismos institucionales fundamentales que pueden funcionar de manera sostenible en mayor escala. Si bien es posible desligar los proyectos relativamente pequeños de un entorno normativo inadecuado, no ocurre lo mismo en el caso de operaciones en gran escala. Por esta razón, el FIDA tendrá que participar en el diálogo sobre políticas con mayor convicción y prestar asesoramiento en la aplicación de políticas y en el fomento de la capacidad nacional y local en materia de políticas agrícolas y de desarrollo rural. Además, deberá aprovechar mejor los conocimientos con fines de ampliación de escala.

26. La creación de asociaciones y la ampliación de escala conllevarán un esfuerzo continuo para movilizar recursos financieros y técnicos y conocimientos de los asociados nacionales en los países en que el FIDA lleva a cabo operaciones (gobiernos, sector privado, sociedad civil y beneficiarios) así como de otros donantes. El tamaño medio de los préstamos y donaciones del FIDA seguirá creciendo, aunque esto no es necesariamente un efecto directo de la ampliación de escala. El tamaño medio de los préstamos y las donaciones con arreglo al marco de sostenibilidad de la deuda del FIDA fue de USD 24 millones en 2010, frente a USD 20 millones en 2009 y USD 19 millones en 2006. A raíz de ello, el número de proyectos presentados a la Junta Ejecutiva disminuyó, pasando de 34 en 2007 a 33 en 2010. Debido a que el tamaño de los proyectos incide relativamente poco en el costo por proyecto para el FIDA, este ha podido aumentar el valor en dólares del programa de préstamos y donaciones (18% al año) con mayor rapidez que los costos administrativos (4-7% al año). Fue por esta mayor expansión del volumen de préstamos y donaciones frente a los costos administrativos que disminuyó el índice entre dichos costos y el volumen de préstamos y donaciones. La ampliación de escala, al requerir una gama más variada de asociados aportará asimismo una mayor variedad de conocimientos técnicos al diseño y la ejecución de los proyectos. Como resultado, probablemente el programa de ampliación de escala producirá muchos más recursos y más eficazmente, pero no requerirá un incremento proporcional en los costos administrativos del FIDA.
27. Los préstamos y donaciones con arreglo al marco de sostenibilidad de la deuda seguirán siendo los instrumentos de financiación del FIDA en el marco del programa de ampliación de escala, con la diferencia de que se utilizarán cada vez más para movilizar asociaciones e inversiones nacionales e internacionales. Se seguirá recurriendo a las donaciones a nivel regional para fomentar investigaciones de carácter innovador en materia de políticas y prácticas de intensificación agrícola sostenible, y para desarrollar la capacidad de la población rural pobre y las organizaciones de productores. La Oficina de Estrategia y Gestión de los Conocimientos del FIDA, establecida recientemente, se encargará de coordinar el aumento de actividades de intercambio de conocimientos, ya emprendidos con la publicación del *Informe sobre la pobreza rural 2011*, también en colaboración con la FAO y el Programa Mundial de Alimentos (PMA) respecto del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial de la FAO.
28. En términos globales, el FIDA tiene previsto obtener USD 1,50 por cada USD 1,00 que otorga mediante préstamos o donaciones. De este modo, por ejemplo, para un programa de préstamos y donaciones del FIDA por valor de USD 4 500 millones en 2013-2015 se movilizaría un monto adicional total de cofinanciación de

USD 6 750 millones. En caso de que el programa de préstamos y donaciones ascendiera a USD 3 500 millones, se movilizarían USD 5 300 millones en concepto de cofinanciación (véase el documento REPL. IX/2/R.4 sobre el programa de trabajo para el período de la Novena Reposición de los Recursos del FIDA). Puesto que el FIDA ya está consiguiendo estos índices de movilización en el período de la Octava Reposición, se trata de un objetivo posible de alcanzar.

29. **El segundo cambio fundamental del modelo operativo se referirá a los tipos de asociaciones del FIDA, las cuales se ampliarán para incluir una mayor variedad de agentes del sector privado y agentes que se ocupan de cuestiones relacionadas con el medio ambiente y el cambio climático.** La visión estratégica apunta a una atención considerablemente mayor del FIDA a cuatro esferas importantes, a saber:

- a) producción agrícola;
- b) cadenas de valor agrícolas, desde el suministro de insumos pasando por la comercialización, la elaboración y la venta minorista;
- c) cuestiones relacionadas con el medio ambiente rural y el cambio climático, y
- d) cuestiones de género.

La segunda y la tercera de estas esferas ampliadas necesitarán nuevas asociaciones. En el caso de las cadenas de valor, se establecerán con el sector privado, y en cuanto a medio ambiente y cambio climático, abarcarán una variedad de asociados técnicos y financieros cuya labor trasciende las actividades de alcance más limitado del FMAM, para las que el FIDA ha servido de organismo de ejecución. Algunas de las causas de la pobreza rural tienen su origen en cuestiones de género; para abordarlas, el FIDA deberá encontrar maneras más eficaces de superar los obstáculos relacionados con el género. Algunos de los retos más importantes para el período de la Novena Reposición consistirán en encontrar maneras cada vez más eficaces de trabajar con nuevos agentes al tiempo que se colabora aún más productivamente con los gobiernos nacionales y locales, las asociaciones de agricultores y otras asociaciones de la población rural (organizaciones indígenas, ONG, sociedad civil en general).

30. Un cambio conexo consistirá en acrecentar la atención específica hacia la promoción de la cooperación Sur-Sur. El creciente acervo de experiencia en algunos países en desarrollo con respecto al desarrollo agrícola y rural puede ser una base eficaz para otros países análogos. Si bien el anterior paradigma de desarrollo consistente en transferir conocimientos desde los países desarrollados a los países en desarrollo sigue teniendo validez, está dando paso a modelos más variados de desarrollo rural aplicados por los propios países en desarrollo. El FIDA, en calidad de organismo de las Naciones Unidas con experiencia en más de 100 países en desarrollo, desempeñará una función importante para contribuir a transferir este saber. Está en fase de elaboración un documento específico para la Consulta sobre la Novena Reposición, que se referirá al papel del FIDA en el fomento de la cooperación Sur-Sur en la agricultura y el desarrollo rural.

31. **Un tercer aspecto que modificará el modelo operativo consistirá en una mayor atención a la eficiencia interna del FIDA.** Pese a que el programa de préstamos y donaciones ha crecido muy rápidamente si se compara con la lentitud con que han aumentado los costos administrativos, muchos observadores consideran que el FIDA es una institución relativamente costosa. Buena parte de estas consideraciones están implícitas en el modelo operativo práctico del FIDA. Sin embargo, considerando las medidas de ajuste económico aplicadas actualmente por la mayor parte de los Estados Miembros, el FIDA tendrá que apretarse el cinturón poniendo en práctica incansablemente medidas de eficiencia y de recorte de gastos. Con este fin, reducirá los procesos internos que precisan personal administrativo, descentralizará puestos de personal sobre el terreno mediante la contratación de

personal nacional, aportará mejoras tecnológicas y compartirá costos con los asociados. Está prevista para 2012 una evaluación a nivel institucional de la eficiencia del FIDA, que permitirá identificar medidas adicionales.

32. **La cuarta esfera de cambio en el modelo operativo se referirá a un apoyo mucho más sistemático a los sistemas de seguimiento y evaluación** a nivel nacional. Con frecuencia esos sistemas, que deben proporcionar datos de alta calidad a los gobiernos, los asociados y el FIDA, presentan deficiencias. El FIDA ampliará sus actividades de fomento de capacidad en esta esfera y desarrollará ulteriormente su capacidad de evaluación del impacto para orientar mejor su labor de ampliación de escala y el asesoramiento de políticas. Se procederá a actualizar el RIMS con la fijación de nuevos objetivos para 2015; esta labor requerirá recursos adicionales para reunir y analizar los datos.

Dotación de personal del FIDA

	2009	2010	Previsión para 2011
Cuadro orgánico (PEJC) ^a	258	289	309
Servicios generales en la Sede (PEJC) ^b	278	298	298
Consultores (PEJC)	199	247	257
Otros (pasantes, voluntarios, etc.)	37	24	15
Total	772	858^c	879^d

Note: PEJC = puestos equivalentes a los de jornada completa.

^a El 50% del personal de cuadro orgánico trabaja en el PMD (excluido el personal de los organismos albergados en el FIDA e incluido el personal sobre el terreno).

^b El 38% del personal del cuadro de servicios generales trabaja en el PMD (excluido el personal de los organismos albergados en el FIDA e incluido el personal sobre el terreno).

^c A finales de 2010, 59 (efectivos) de los miembros del personal global (tanto de cuadro orgánico como de servicios generales) trabajaban sobre el terreno, con arreglo a diferentes tipos de contratos, bien sea una combinación de personal del FIDA, de personal contratado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo o consultores.

^d Previsión para finales de 2011: aumento anual del 7% del personal de cuadro orgánico, del 0% del personal del cuadro de servicios generales y del 4% de los consultores, y disminución del 40% en la categoría "otros". El personal de las oficinas en los países aumentaría de 59 a 80 (efectivos), lo que se ha incluido en estas cifras.