

Signatura: EB 2012/107/R.8/Add.2
Tema: 5
Fecha: 5 de diciembre de 2012
Distribución: Pública
Original: Inglés

S



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

Informe anual sobre la garantía de la calidad en los proyectos y programas del FIDA

Nota para los representantes en la Junta Ejecutiva

Funcionarios de contacto:

Preguntas técnicas:

Shantanu Mathur

Jefe de la Dependencia de Garantía
de la Calidad y Donaciones
Tel.: (+39) 06 5459 2515
Correo electrónico: s.mathur@ifad.org

Envío de documentación:

Deirdre McGrenra

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

Kristofer Hamel

Oficial de Programas
Tel.: (+39) 06 5459 2581
Correo electrónico: k.hamel@ifad.org

Junta Ejecutiva — 107º período de sesiones
Roma, 12 y 13 de diciembre de 2012

Para **información**

Índice

Acrónimos y siglas	ii
I. Resumen	1
II. Sinopsis del proceso de garantía de la calidad	2
III. Resultados globales del proceso de garantía de la calidad en 2012	4
IV. Aspectos de diseño susceptibles de mejora	10
V. Seguimiento de las recomendaciones de garantía de la calidad	14
VI. Análisis de la cartera	18

Acrónimos y siglas

APR	División de Asia y el Pacífico
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
GPP	Gerente del Programa en el País
MMR	marco de medición de los resultados
NEN	División de Cercano Oriente, África del Norte y Europa
ONG	organización no gubernamental
PMD	Departamento de Administración de Programas
PTA	División de Asesoramiento Técnico y Políticas
RIMS	sistema de gestión de los resultados y el impacto
SyE	seguimiento y evaluación
TRE	tasa de rendimiento económico

I. Resumen

1. En 2012 se realizaron 35 exámenes de garantía de la calidad para 34 proyectos (un proyecto se examinó en dos ocasiones), cuyos costos totales ascendían a USD 1 900 millones y entrañaban una inversión total del FIDA de USD 984 millones. En general, mediante las actividades financiadas por los proyectos examinados se presta apoyo a más de 2,5 millones de hogares beneficiarios en 33 países.
2. Los resultados del proceso de examen de garantía de la calidad de 2012 indican que ha mejorado el nivel de calidad en las etapas iniciales de los proyectos del FIDA; en el proceso de garantía de la calidad de este año el 60% de los proyectos se aprobó con pocas o sin modificaciones. En general, los indicadores del marco de medición de los resultados (MMR) han mejorado considerablemente: al menos 90% de los proyectos se consideraron satisfactorios en las cuatro categorías del MMR, por lo que se alcanzaron los compromisos institucionales acordados para la Octava Reposición de los Recursos del FIDA en relación con la calidad en las etapas iniciales de los proyectos. Estos resultados son notables si se tiene en cuenta que, durante la Octava Reposición, la financiación del FIDA y los niveles de cofinanciación aumentaron en promedio un 50% y 70%, respectivamente.
3. Esta mejora de los resultados se debe en gran medida a la convergencia de varios esfuerzos encaminados a mejorar el ciclo de diseño de los proyectos del FIDA: el proceso de mejora de la calidad, la supervisión directa de los proyectos y el examen de garantía de la calidad. Estos procesos, que se pusieron en marcha hace unos cinco años, son ahora lo suficientemente maduros como para complementarse mutuamente. El Departamento de Administración de Programas (PMD) también ha respaldado estos esfuerzos proporcionando respuestas coherentes a las numerosas recomendaciones de garantía de la calidad que se han venido formulando a nivel estratégico, técnico, de los procesos y los proyectos desde 2008.
4. A pesar de estos resultados, aún hay margen para mejorar los diseños de los proyectos del FIDA. Una divergencia entre la alta proporción de proyectos que obtienen buenas puntuaciones con respecto a las calificaciones del MMR y una menor proporción de proyectos que se considera tienen probabilidades de alcanzar sus objetivos de desarrollo demuestra que no es cierto que con la sola mejora de los diseños del Fondo no se pueden mejorar los resultados sobre el terreno. Las nuevas calificaciones de garantía de la calidad, centradas en la cuestión de la "complejidad" de los proyectos, revelan carencias en la capacidad de ejecución, el grado de preparación y la alineación con el contexto de los países anfitriones respectivos. Además, se siguen observando deficiencias en varios aspectos del diseño general, a saber: focalización, análisis económico y financiero, disposiciones de ejecución, marcos lógicos, financiación de proyectos, y seguimiento y evaluación (SyE).
5. En su conjunto, estos resultados indican que si bien la calidad de los proyectos del FIDA ha mejorado en los últimos cinco años, ahora es necesario empeñarse más para pasar de unos diseños centrados en una sólida preparación general a unos diseños que tengan un mejor grado de preparación para la ejecución. A nivel institucional, en 2012 se aprobaron reformas para racionalizar el proceso de mejora de la calidad, que, junto con una propuesta pendiente para reestructurar el proceso de garantía de la calidad, están encaminadas a abordar la necesidad de examinar en una etapa más temprana las consideraciones estratégicas y técnicas, desde la fase conceptual hasta la supervisión del proyecto. Se prevé que a corto plazo estas medidas permitirán mejorar aún más la calidad de los proyectos en las etapas iniciales y los resultados de ejecución durante la supervisión.

6. A nivel de cartera, se efectuó un análisis estadístico de los datos de la calidad en las etapas iniciales y la supervisión para poner a prueba las tendencias conocidas y descubrir nuevas relaciones. Ese análisis condujo a varias conclusiones preliminares: la incapacidad de las calificaciones del MMR para predecir la probabilidad de éxito de los proyectos; una asociación débil (pero significativa desde el punto de vista estadístico) entre la región en que se ejecuta el proyecto y la probabilidad de alcanzar los efectos directos previstos en el desarrollo; algunas esferas que hay que estudiar más a fondo relacionadas con las deficiencias del diseño o la ejecución y el tipo de componentes, y la confirmación de la conclusión de 2011 según la cual el incremento de los niveles de financiación y cofinanciación y del número de hogares beneficiarios a los que el FIDA presta apoyo no presenta una correlación significativa, a nivel de cartera, con la calidad en las etapas iniciales del diseño de los proyectos del Fondo.
7. Sobre la base de esas conclusiones, durante 2013 la secretaría de garantía de la calidad seguirá desplegando esfuerzos para mejorar el proceso de garantía de la calidad en varias dimensiones, a saber, el ensayo de un nuevo sistema de bases de datos, la realización de visitas sobre el terreno para mejorar sus iniciativas de gestión de los conocimientos, el examen de su sistema de calificación y la ulterior diversificación del equipo de examinadores encargados de la garantía de la calidad.

Informe anual sobre la garantía de la calidad en los proyectos y programas del FIDA

II. Sinopsis del proceso de garantía de la calidad

8. La función y el proceso de garantía de la calidad entraron en vigor el 2 de enero de 2008 con tres objetivos principales:
 - a) aprobar los diseños de los proyectos con miras a las negociaciones sobre el préstamo y la presentación a la Junta Ejecutiva, haciendo especial hincapié en la adecuación de los diseños respecto de las políticas y directrices del FIDA;
 - b) determinar la calificación en las etapas iniciales correspondiente a los indicadores de los resultados que conforman el marco institucional de medición de los resultados del FIDA, y
 - c) evaluar el proceso de mejora de la calidad.

Además, en los exámenes de la garantía de la calidad se recomiendan medidas que pueden contribuir a aumentar las probabilidades de que se alcancen los objetivos de desarrollo de los proyectos.
9. Cada año se celebran tres reuniones de examen de la garantía de la calidad (en febrero, junio y octubre), que tienen unas dos semanas de duración; ocasionalmente, también se programan sesiones para abordar determinados exámenes. Las reuniones están encabezadas por el Estratega Principal de Desarrollo,¹ a menos que las circunstancias requieran otro tipo de organización. Las conclusiones del proceso de examen de la garantía de la calidad se transmiten en un informe anual presentado a la Junta Ejecutiva en su período de sesiones de diciembre del año en que se realizan los exámenes de los proyectos.
10. En 2012, 12 examinadores externos participaron en el proceso. Todos los examinadores externos han ocupado cargos directivos de categoría superior en varias instituciones internacionales de desarrollo y, en general, tienen entre 20 y 40 años de experiencia en el diseño y la ejecución de proyectos en países en desarrollo. Además de tener en cuenta su competencia en proyectos y en este subsector en particular, la contratación de los examinadores se basó en su

¹ La responsabilidad de supervisar la función de GC del FIDA se asignó al Estratega Principal de Desarrollo mediante un memorando del Presidente de fecha 1 de febrero de 2012.

experiencia laboral en los países donde se ejecutan los proyectos asignados y en sus aptitudes lingüísticas, puesto que hay muchos documentos de los proyectos que solo están en español, francés o inglés.

11. Durante 2012 se adoptaron varias medidas estratégicas para fortalecer el proceso de garantía de la calidad del FIDA:
 - **Reorganización.** En julio de 2012, la secretaría de garantía de la calidad se transfirió al Departamento de Estrategia y de Gestión de los Conocimientos, encabezado por el Estratega Principal de Desarrollo del FIDA. En el marco de esta nueva estructura, la secretaría de garantía de la calidad está supervisada por el Jefe de la Dependencia de garantía de la calidad y Donaciones, y las reuniones de examen de la garantía de la calidad están presididas por el Estratega Principal de Desarrollo del FIDA.
 - **Proceso revisado de garantía de la calidad.** Durante 2012 la secretaría de garantía de la calidad elaboró una propuesta para revisar el proceso de garantía de la calidad en respuesta a la reciente reforma del proceso de mejora de la calidad. El objetivo principal de esta propuesta es asegurar que se preste mayor atención a las cuestiones estratégicas en una fase más temprana del proceso de diseño del proyecto. Una vez que la dirección del FIDA adopte una decisión sobre esta propuesta, se pondrán a prueba modificaciones del proceso de garantía de la calidad en el curso de 2013.
 - **Sistema de gestión de los conocimientos de garantía de la calidad.** Durante 2012 la secretaría de garantía de la calidad comenzó a desarrollar el nuevo sistema de archivo de garantía de la calidad (QUASAR), que sentará las bases para mejorar la gestión de los conocimientos y, al mismo tiempo, aumentará la eficiencia en la administración de la labor de la secretaría. La primera fase del desarrollo de este sistema se concluirá en 2012, mientras que la segunda fase se ha previsto provisionalmente para 2013.
12. En 2013 la secretaría de garantía de la calidad introducirá varios ajustes adicionales a sus procesos y actividades:
 - **Seguimiento de las recomendaciones de garantía de la calidad** Hasta la fecha, la secretaría de garantía de la calidad ha llevado a cabo estas actividades velando por que los gerentes de los programas en los países (GPP) cumplieran las recomendaciones de garantía de la calidad aprobadas y realizando un seguimiento de sus respuestas (en la sección V se facilita más información al respecto). En 2013, se podrán introducir modificaciones a este proceso, en particular: el aplazamiento de la etapa en que está previsto que el GPP presente información sobre garantía de la calidad a un momento posterior durante la fase de ejecución; la observación por los examinadores de garantía de la calidad de las actividades de supervisión relacionadas con determinados proyectos, y el intento de integrar el sistema de cumplimiento de las recomendaciones de garantía de la calidad en otros sistemas del FIDA.
 - **Datos relativos a la calidad en las etapas iniciales.** De conformidad con lo acordado en el proceso de la Novena Reposición de los Recursos del FIDA, la secretaría de garantía de la calidad procurará complementar los indicadores del MMR con medidas adicionales relacionadas con la calidad del diseño y el grado de preparación de los proyectos para su ejecución (en el párrafo 30 se presenta un ejemplo de cómo esto se ha llevado a cabo en 2012), con miras a producir un conjunto de datos más abundantes y más reveladores para efectuar el seguimiento de la calidad de los proyectos.

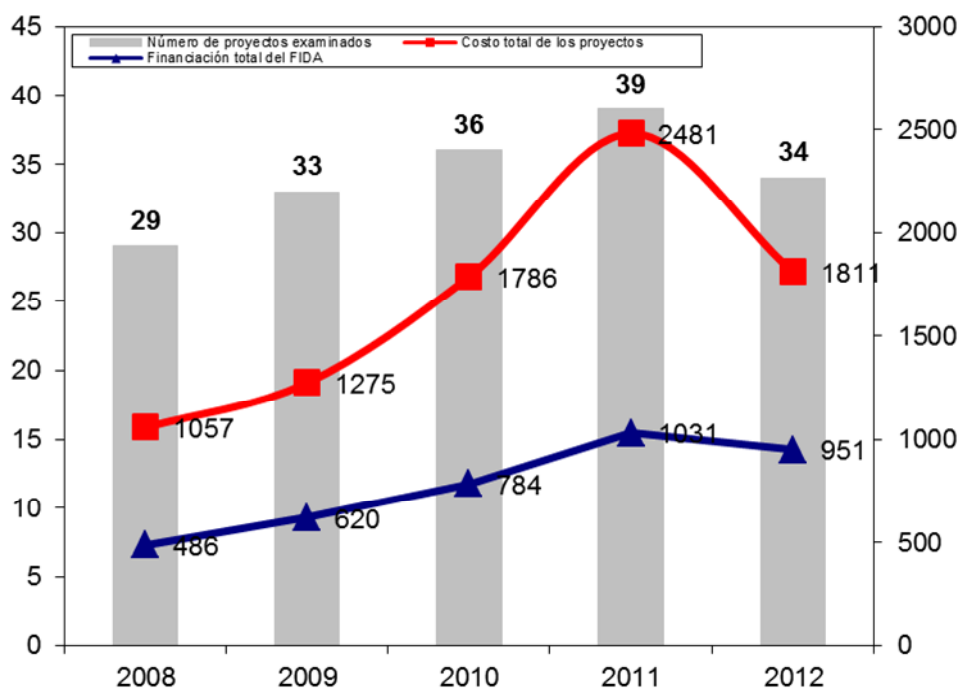
III. Resultados globales del proceso de garantía de la calidad en 2012

Contexto de los exámenes de garantía de la calidad

13. En 2012 se realizaron 35 exámenes de garantía de la calidad, correspondientes a 34 proyectos² en 33 países. A nivel regional, el 31% de los exámenes realizados correspondían a proyectos de las dos divisiones de África Subsahariana, el 29% a proyectos de la División de Asia y el Pacífico (APR), el 23% a proyectos de la División de Cercano Oriente, África del Norte y Europa (NEN) y el 17% a proyectos de la región de América Latina y el Caribe.
14. Los proyectos examinados en 2012 se diseñaron durante el último año del período de la Octava Reposición, un momento difícil para el FIDA en el que se tuvo que conciliar un impulso expansivo (encabezado por una mayor disponibilidad de fondos para las dotaciones de los programas en los países, el aumento de los recursos de cofinanciación y la iniciativa de ampliación de escala) con las limitaciones del presupuesto operativo del Fondo, que afectó a todos los aspectos del diseño y la ejecución —desde la preparación a la supervisión de los proyectos—.
15. En respuesta, muchos de los proyectos de 2012 fueron generalmente más amplios y abarcaron toda una región, o incluso todo un país, con lo que se logró absorber mayores inversiones y reducir los costos adicionales de preparación y supervisión (ya que es más costoso elaborar y supervisar dos proyectos que un proyecto más grande).

Gráfico 1

Proyectos examinados en el proceso de garantía de la calidad, costos totales de los proyectos y financiación total del FIDA (en millones de USD)



16. Si bien es demasiado pronto para saber si esta tendencia representa un nuevo modelo operativo para el Fondo, las posibles consecuencias para la calidad de los diseños de los proyectos siguen siendo considerables. ¿Pueden proyectos más grandes, con más actividades distribuidas en zonas geográficas más extensas,

² En 2012 un proyecto se examinó dos veces. En todos los cuadros y gráficos donde se presentan los resultados del proceso de GC (calificaciones del MMR, categorías de proyectos y probabilidad de alcanzar los objetivos de desarrollo) figuran dos conjuntos de datos correspondientes a dicho proyecto.

satisfacer las necesidades de la población pobre? ¿Es posible diseñar, gestionar y supervisar adecuadamente esos proyectos? ¿Pueden identificarse usos que sean realmente productivos y sostenibles para aumentar considerablemente las inversiones en las zonas objetivo del FIDA?

17. Este año, durante los exámenes de varios proyectos, la secretaría de garantía de la calidad planteó estas y muchas otras preguntas de carácter estratégico y técnico. Las conclusiones de los exámenes de los proyectos y el análisis a nivel de cartera, que se presentan a continuación, indican que hasta la fecha el FIDA está logrando ampliar el volumen de sus préstamos y cambiar el perfil general de sus intervenciones al tiempo que mantiene y mejora la calidad general en las etapas iniciales de los diseños de los proyectos.
18. Sin embargo, la experiencia de 2012 y 2011 indica que, mientras el Fondo sigue ampliando el tamaño y el alcance de sus actividades, hay varias esferas generales del diseño de los proyectos que requieren mayor atención. Estas son las siguientes: la definición clara de los objetivos y de los beneficios económicos de las actividades de los proyectos, la capacidad de las instituciones asociadas de ejecutar y supervisar debidamente el proyecto, los mecanismos de financiación rural, y el logro de una alineación ideal entre las actividades del proyecto y la capacidad de ejecución.

Resultados de la calidad en las etapas iniciales

19. En el cuadro 1 se ofrece un resumen de los exámenes de garantía de la calidad en 2012.

Cuadro 1: Resultados de los exámenes de garantía de la calidad: 2008 – 2012

<i>Categorías finales en que se clasificaron los proyectos</i>	2008	2009	2010	2011 ^a	2012 ^a
Número de exámenes de proyectos (número)	29	33	36	40	35
1) Proyectos considerados listos para proceder con cambios menores	30	30	42	38	60
2) Proyectos considerados listos para proceder con sujeción a que en las negociaciones sobre el préstamo se establezcan garantías adicionales y/o se realicen otras modificaciones o exámenes durante la ejecución (porcentaje)	60	67	58	60	37
3) Proyectos que requieren modificaciones sustanciales con el consiguiente retraso en su presentación a la Junta Ejecutiva (porcentaje)	10	0	0	3	3
4) Proyectos excluidos del programa de préstamos (porcentaje)	0	3	0	0	0

^a Incluidos dos conjuntos de datos correspondientes a dos proyectos examinados dos veces (uno en 2011 y otro en 2012).

Nota: La suma de los porcentajes no siempre es 100% por haberse redondeado las cifras.

20. Los resultados acumulativos desde 2008 indican que ha mejorado la calidad de los diseños de los proyectos presentados al examen de garantía de la calidad; en 2012, el proceso de garantía de la calidad aprobó el 60% de los proyectos para su presentación con pocos o sin cambios a la Junta Ejecutiva, lo que representa un incremento del 100% —en valores porcentuales— desde 2008. Además, el número de proyectos que recibieron el visto bueno para proceder a su presentación a la Junta Ejecutiva con sujeción a que se realizaran otras modificaciones importantes descendió al 37%, el nivel más bajo hasta la fecha (y una reducción del 40% con respecto al nivel máximo alcanzado en 2009).

21. Con todo, estas medidas generales indican que se han realizado progresos considerables en la calidad general —o “madurez”— de los diseños durante los cinco años en los que ha estado funcionando el proceso de garantía de la calidad. Otros factores que han contribuido a estas mejoras se describen más detalladamente en los párrafos 25 y la sección V.

Calificaciones asignadas a la calidad en las etapas iniciales

22. En el marco del proceso de garantía de la calidad, los examinadores evalúan cada proyecto utilizando cuatro indicadores del MMR y sus respectivos subcomponentes.³ La calificaciones se elaboran para complementar las evaluaciones cualitativas de los examinadores y añadir al proceso de garantía de la calidad un elemento de medición cuantitativo comparable. En el cuadro 2 se presentan las calificaciones resumidas para cada categoría.

Cuadro 2

Calificaciones medias asignadas a la calidad en las etapas iniciales y porcentaje de proyectos con calificaciones globales satisfactorias, como mínimo¹

Calificaciones del MMR	Descripción	Calificación media					Porcentaje de proyectos con una calificación satisfactoria, como mínimo					Meta para 2012
		2008	2009	2010	2011	2012	2008	2009	2010	2011	2012	
Indicador 1	Eficacia de las esferas temáticas	4,5	4,6	4,6	4,5	4,7	87	94	97	93	97	90
Indicador 2	Impacto previsto en las medidas relativas a la pobreza	4,6	4,6	4,7	4,5	4,7	87	88	97	95	100	90
Indicador 2D	Igualdad de género y población objetivo	4,6	4,5	4,7	4,6	4,6	82	85	92	95	94	-
Indicador 3	Innovación, aprendizaje y ampliación de escala	4,4	4,2	4,1	4,2	4,5	83	79	78	85	94	90
Indicador 4	Sostenibilidad de los beneficios	4,4	4,4	4,3	4,2	4,3	80	85	72	83	94	90
Media		4,5	4,4	4,4	4,4	4,6						

ⁱ Las calificaciones asignadas a la calidad en las etapas iniciales se basan en una escala de 1 a 6, en la que 1 equivale a muy insatisfactorio y 6, a muy satisfactorio. El porcentaje indica el número de proyectos que reciben una calificación de 4, como mínimo, en relación con el número total de proyectos.

Nota: En los datos de 2011 y 2012 se incluyen dos conjuntos de calificaciones del MMR correspondientes a dos proyectos (uno se examinó en 2011 y otro en 2012).

23. Las calificaciones medias asignadas en 2008-2012 a la calidad en las etapas iniciales, que se exponen en el cuadro 2, han variado relativamente poco desde el comienzo del programa. Si bien cada año se observaron cambios relativamente modestos en las cuatro categorías del MMR, en 2012 se registraron incrementos más importantes en las puntuaciones medias relativas a la “Innovación, aprendizaje y ampliación de escala” y en las calificaciones medias del MMR.⁴ Sin embargo,

³ En 2010 se añadió en el sistema de presentación de informes del MMR un subindicador —2D “Igualdad de género y población objetivo”—, en respuesta al compromiso asumido por el Fondo al aceptar la Antorcha para la consecución del tercer Objetivo de Desarrollo del Milenio. Este subindicador no era un componente del compromiso inicial asumido en el marco de la Octava Reposición con respecto a los indicadores del MMR relacionados con la calidad en las etapas iniciales.

⁴ En algunos casos, estas calificaciones medias puede ser diferentes de las presentadas en el texto principal del informe sobre la eficacia del FIDA en términos de desarrollo (RIDE), puesto que en el informe anual sobre la garantía de la calidad se ha dado cuenta tradicionalmente de los datos relativos a la calidad en las etapas iniciales correspondientes a los años civiles (de enero a diciembre de un año determinado), mientras que en el RIDE de 2012 se presentan los datos del MMR relativos a la calidad en las etapas iniciales sobre una base anual o bianual eslabonada, que empieza en julio y termina en junio (es decir, julio de 2011-2012 o julio de 2010-junio de 2012).

tratar de extraer conclusiones significativas basándose en esas pequeñas fluctuaciones de los valores anuales entrañaría una sobrevaloración del grado de precisión del sistema de calificación del MMR.

24. No obstante, es posible obtener indicaciones más útiles examinando el porcentaje de proyectos cuya calidad, en las distintas categorías, se consideró satisfactoria como mínimo, más que las puntuaciones medias del MMR. Desde este punto de vista, en el cuadro 2 se observa que los proyectos del FIDA han tendido cada vez más a centrarse en la mejora de los aspectos del diseño que se intenta medir con los indicadores del MMR, a saber: la eficacia de los proyectos en esferas temáticas clave, el impacto previsto en la pobreza (gracias a la mejora de la focalización), el aumento de la atención al aprendizaje y la "ampliación de escala", y el incremento de la importancia de la sostenibilidad de las actividades de los proyectos. En 2012, más del 90% de todos los proyectos abarcados en los exámenes de garantía de la calidad recibieron una calificación satisfactoria en cada una de las cuatro categorías del MMR, por lo que se alcanzaron las metas institucionales relativas a la calidad de los proyectos en las etapas iniciales establecidas durante el proceso de Consulta sobre la Octava Reposición.
25. Es probable que varios factores hayan contribuido a lograr esta mejora general en la calidad del diseño a lo largo de estos últimos cinco años. En primer lugar, el proceso de mejora de la calidad del FIDA, que se puso en marcha durante este período, ayudó a los GPP a elaborar proyectos más maduros en 2011 y 2012, como se comprueba por el aumento de las calificaciones medias de la mejora global de la calidad.⁵ En segundo lugar, el inicio de las actividades de supervisión directa de los proyectos por parte del FIDA en 2007 y el mecanismo resultante de examen de la cartera, que ha originado un circuito de aprendizaje y retroinformación en el proceso de diseño de los proyectos. Como resultado, en 2012 las puntuaciones medias del MMR relacionadas con el "aprendizaje" de los éxitos y las deficiencias de los diseños anteriores fueron un 30% más elevadas que las de 2009. En tercer lugar, los encargados de los exámenes de la garantía de la calidad pidieron que se elaboraran normas más estrictas para numerosos aspectos del diseño de los proyectos relacionados con la sostenibilidad, la eficacia y la pertinencia estratégica. A fin de atender a esta solicitud de los examinadores externos de mejorar los aspectos clave del diseño y la preparación de los proyectos, el PMD del FIDA ha puesto en marcha una serie de iniciativas (se facilitan más detalles en la sección V).

Efectos directos en el desarrollo

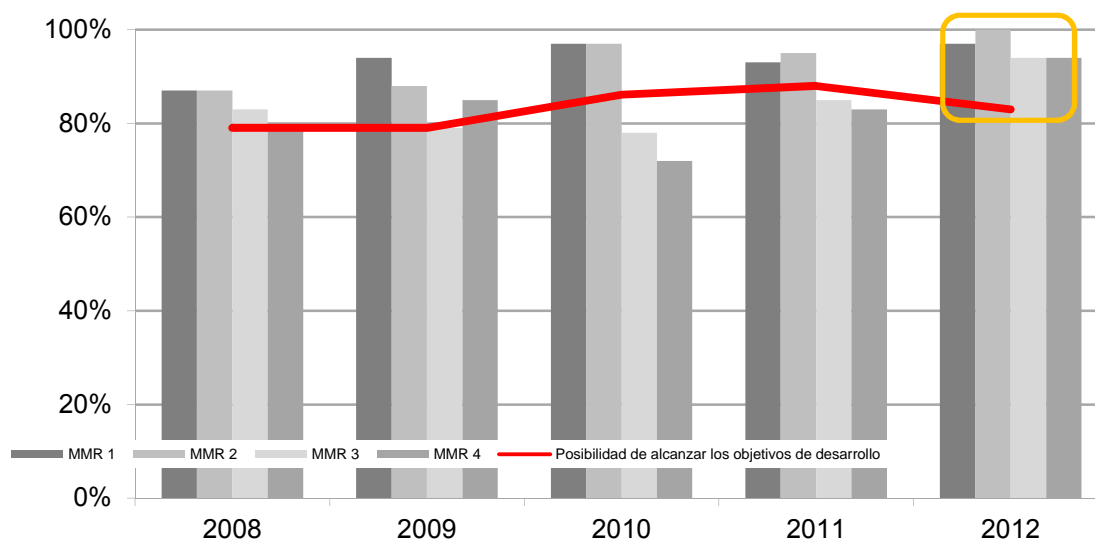
26. A pesar de estos datos favorables que evidencian una mejora de la calidad en las etapas iniciales de los diseños de los proyectos en el FIDA, hasta la fecha los resultados de los análisis estadísticos preliminares indican que tal vez las mismas calificaciones del MMR para la Octava Reposición relativas a la calidad en las etapas iniciales no sean un medio muy útil para prever los buenos resultados durante la ejecución (en la sección VI se facilitan más detalles).
27. Si bien actualmente no existe un medio convincente para realizar previsiones *ex ante* decisivas, quizá el mejor indicador general de los futuros efectos directos de los proyectos por ahora sea el indicador de garantía de la calidad relativo a la

⁵ La División de Asesoramiento Técnico y Políticas (PTA) del FIDA elaboró calificaciones relativas a la mejora de la calidad para todos los proyectos sometidos al examen de GC entre 2008 y 2011 y para el 85% de los proyectos examinados durante 2012. Estas calificaciones, que son indicadores basados en una escala de 1 a 6, se elaboraron como parámetros rudimentarios para registrar, en términos cuantitativos, la madurez general de un diseño de proyecto en la etapa del proceso de examen de mejora de la calidad. De 2008 a 2012, la calificación media de mejora de la calidad aumentó de 3,9 a 4,4.

probabilidad de alcanzar los objetivos de desarrollo.⁶ Este indicador presenta constantes niveles de asociación, significativos desde el punto de vista estratégico, con numerosos indicadores básicos de supervisión (aunque, en el mejor de los casos, el nivel de esta asociación es moderado) y ha servido para prever todos los casos de cancelación de proyectos (dos) desde 2008.

28. En 2012 los examinadores de la garantía de la calidad consideraron que el 83% de los proyectos tenían probabilidades de alcanzar los objetivos de desarrollo que se habían fijado. Estas calificaciones *ex ante* se corresponden con el porcentaje aproximado del 75% de los proyectos que consiguieron resultados satisfactorios en los exámenes *ex post* del Fondo sobre la eficacia en el Informe anual sobre los resultados y el impacto de las actividades del FIDA en 2011.
29. A pesar de esta coherencia, sigue siendo sorprendente que el porcentaje de los proyectos que han obtenido calificaciones satisfactorias con respecto al indicador relativo a la probabilidad de alcanzar los objetivos de desarrollo no haya aumentado con el pasar del tiempo de conformidad con los incrementos registrados en el MMR. Esta tendencia (que se muestra en el gráfico 2) indica que hay otros factores, además de los registrados por los indicadores del MMR, que influyen en el juicio de los examinadores acerca de las posibilidades de éxito de un proyecto.

Gráfico 2: Comparación entre los resultados satisfactorios obtenidos por los indicadores del MMR y el indicador relativo a la probabilidad de alcanzar los objetivos de desarrollo^a



^a Incluidos dos conjuntos de datos correspondientes a un proyecto examinado dos veces durante 2011.

30. En el futuro, la secretaría de garantía de la calidad recopilará y empezará a analizar tres nuevos indicadores relacionados con la complejidad de los proyectos que se pusieron a prueba durante 2012, y proporcionará informaciones al respecto. Estos nuevos indicadores (calidad general del diseño, alineación con el contexto del país anfitrión y posibilidades generales de ejecución del diseño) presentaron una fuerte correlación⁷ con el indicador de garantía de la calidad relativo a la probabilidad de alcanzar los objetivos de desarrollo durante 2012 (aunque el conjunto de datos

⁶ Cuando se evalúa con antelación la probabilidad de que los proyectos alcancen sus objetivos de desarrollo declarados, es posible dedicar más atención y recursos a los proyectos que se consideren especialmente riesgosos. A tal efecto, los examinadores encargados de la GC, que cuentan con una vasta experiencia, realizan una evaluación cuidadosa de dicha probabilidad basándose en una serie de juicios generales, en particular el diseño de los componentes del proyecto, la fortaleza de los asociados en la ejecución y la alineación del proyecto con el contexto del país anfitrión (en particular, la capacidad normativa, técnica e institucional).

⁷ Los siguientes indicadores "calidad general del diseño", "alineación con el contexto del país anfitrión" y "calificación de las posibilidades de ejecución" tuvieron resultados estadísticos de chi cuadrado significativos en el nivel 0,01 o inferior y medidas simétricas V de Cramer de 0,504, 0,681 y 0,598, respectivamente.

disponible era limitado y correspondía a las observaciones de un solo año). Si esta relación sigue observándose con el pasar del tiempo, estos datos podrían ser útiles a la hora de generalizar y extraer enseñanzas de aquellos proyectos que tienen buenas puntuaciones con respecto a los amplios indicadores del MMR, pero que, según los examinadores, tienen menos posibilidades de alcanzar sus objetivos de desarrollo.

Eficacia del proceso de mejora de la calidad

31. En 2012, los examinadores de la garantía de la calidad han señalado las siguientes esferas con respecto al proceso del FIDA de mejora de la calidad:
- a) **Proceso revisado de mejora de la calidad.** En 2012 la secretaría de garantía de la calidad acogió con agrado la propuesta de revisar el proceso de mejora de la calidad para asignar mayor importancia (y destinar mayores recursos) al suministro de insumos técnicos y asesoramiento durante todo el ciclo de diseño y ejecución de los proyectos, y poner menos énfasis en la realización de una única reunión de examen de mejora de la calidad. Después de la fase piloto de este nuevo proceso de mejora de la calidad, será importante evaluar el modo en que los nuevos elementos del proceso (asesores de la División de Asesoramiento Técnico y Políticas [PTA] como miembros de pleno derecho del equipo del proyecto y mayor importancia del equipo de gestión del programa en el país) agregan valor al proceso general de diseño. Como se ha señalado en el párrafo 11, la secretaría de garantía de la calidad ha formulado una propuesta para revisar el proceso de garantía de la calidad a fin de asegurar que las cuestiones que se plantean constantemente durante el diseño de los proyectos (por ejemplo, aquellas relacionadas con la complejidad, la orientación estratégica y la sostenibilidad) se analizan lo antes posible (fase de la nota conceptual del proyecto).
 - b) **Cumplimiento de las recomendaciones de mejora de la calidad.** En años anteriores, los examinadores de garantía de la calidad observaron que las recomendaciones del grupo de mejora de la calidad no se habían incorporado plenamente en el diseño final del proyecto antes de presentarlo al examen del grupo de garantía de la calidad. En respuesta a esta preocupación, este año, la secretaría de garantía de la calidad elaboró nuevas calificaciones para asignar una puntuación al grado en que las recomendaciones de mejora de la calidad habían sido incorporadas en los diseños. En 2012, la calificación promedio fue de 4,8, lo que indica un cumplimiento medio más que satisfactorio. A pesar de este resultado positivo, la presencia de algunos casos extremos (en que se ignoraron totalmente recomendaciones enteras) indica que aún podría ser necesario establecer un método más institucionalizado para garantizar el cumplimiento de las recomendaciones de mejora de la calidad *antes* de que el proyecto se presente al examen de garantía de la calidad. Esta cuestión debe señalarse y considerarse una parte de la evaluación de la fase piloto del proceso revisado de mejora de la calidad.
 - c) **Elementos estratégicos.** Durante 2012 y 2011, los examinadores de garantía de la calidad detectaron en varias ocasiones problemas estratégicos y técnicos a los que, por diversas razones, no se había prestado suficiente atención en la etapa de mejora de la calidad. A la luz de esta experiencia, se recomienda que, como parte de la evaluación de la fase piloto, se examine la eficacia de la mejora de la calidad en la identificación y resolución de problemas estratégicos antes del examen de garantía de la calidad. Además, a partir de 2013, la secretaría de garantía de la calidad también supervisará el grado en que los problemas de garantía de la calidad señalados en la fase de iniciación de los proyectos se abordan durante el diseño (y el examen de mejora de la calidad).

- d) **Intervalo entre los exámenes de mejora de la calidad y de garantía de la calidad.** En 2012 y 2011, el promedio de días laborables entre un examen de mejora de la calidad y el posterior examen de garantía de la calidad fue de 85 días, aproximadamente. Entre 2009 y 2012 el promedio disminuyó un 22%, lo que supuso una reducción de un mes (22 días laborables) en el tiempo total requerido para el diseño de un proyecto. Aunque esta tendencia —junto con la mejora de los resultados del MMR para 2012 y las calificaciones satisfactorias del nivel de cumplimiento general de las recomendaciones de mejora de la calidad— podría indicar un aumento de la eficiencia, en lugar de un sacrificio de la calidad, aún es demasiado pronto para establecer cuáles son todas las repercusiones de abreviar los plazos de preparación de los proyectos. A medida que los nuevos procesos de mejora de la calidad se siguen poniendo a prueba, hay que supervisar y evaluar este calendario acelerado de diseño y la idea de destinar una cantidad apropiada de tiempo a la labor de diseño.

IV. Aspectos de diseño susceptibles de mejora

32. En el cuadro 3 se presenta el porcentaje de proyectos a los que correspondieron las recomendaciones más comunes de los examinadores de garantía de la calidad en 2012 y en los años anteriores. Cabe aclarar que estos datos señalan la frecuencia de las recomendaciones, pero no aportan indicación alguna acerca de la importancia relativa de las deficiencias detectadas en relación con los diferentes temas. Por consiguiente, estos datos deben interpretarse con sumo cuidado.

Cuadro 3: Los diez temas objeto de las recomendaciones más frecuentes (porcentaje de proyectos)

Tema	2012	2011	2008-2012
Marco lógico	60%	35%	31%
Análisis económico	46%	43%	29%
Focalización	37%	18%	34%
Disposiciones de ejecución	34%	45%	47%
Documento de proyecto	34%	10%	20%
Financiación	31%	23%	19%
SyE	20%	38%	36%
Sostenibilidad	20%	25%	14%
Gestión de los conocimientos	17%	15%	13%
Complejidad	14%	20%	21%

Nota: Incluidos dos conjuntos de recomendaciones correspondientes a proyectos examinados dos veces durante 2011 y 2012.

33. Muchas de las deficiencias indicadas en el cuadro anterior son problemas persistentes; de hecho, algunas de ellas han sido mencionadas constantemente en los informes anuales de garantía de la calidad desde 2008. Como se explicó inicialmente en el informe anual de garantía de la calidad de 2011, algunos de esos problemas son sistémicos y guardan relación con la naturaleza del mandato del FIDA, los tipos de actividades que apoya el Fondo y las regiones en las que se desarrollan sus operaciones. En muchas actividades del FIDA las recomendaciones relativas a estas esferas (complejidad de las disposiciones de ejecución, uso de los subsidios, y creación de capacidad) tienden a reiterarse y no es posible resolverlas rápidamente. Se trata de esferas del diseño que más bien es preciso reforzar mediante una mayor sensibilización y un mejor uso de los instrumentos de diseño (marco lógico, análisis económico, marcos de gobernanza y lucha contra la corrupción, sistemas de SyE, medidas de determinación y mitigación de riesgos).

A. Aspectos técnicos del diseño de los proyectos

34. A continuación se indican recomendaciones específicas sobre el diseño de los proyectos formuladas para múltiples proyectos en 2012; el asterisco indica que se trata de un problema recurrente.
35. **Marco lógico.*** Si bien se han logrado mejoras considerables con respecto al diseño y el uso de los marcos lógicos, los examinadores encargados de la garantía de la calidad opinan que estos instrumentos siguen siendo demasiado complicados. Además, algunos examinadores manifestaron reservas acerca de la aparente renuencia de los equipos de los proyectos a incorporar valores numéricos en el marco lógico durante la fase de diseño. En este sentido, es posible obtener resultados rápidos simplificando y separando claramente los indicadores de los productos y los efectos directos para definir exactamente lo que se prevé será cada efecto. Dado que varios productos podrían estar vinculados a un indicador de efecto directo, esto podría reducir el número total de indicadores y volver la labor de seguimiento más ágil, específica y eficiente.
36. **Análisis económico y financiero.*** Aunque se observaron algunas mejoras en 2012, el análisis económico y financiero en los proyectos del FIDA sigue siendo deficiente. Se prevé que en 2013 se registrarán mejoras a medida que se comiencen a aplicar las directrices que acaban de elaborarse sobre la utilización del análisis económico y financiero. En general, los examinadores de garantía de la calidad afirmaron que incluir una breve descripción de las hipótesis básicas utilizadas para efectuar el análisis (por ejemplo, zona cultivada, intensidad de cultivo, rendimientos, costos de producción, precios al productor basados en el precio paritario de importación, etc.) serviría para aclarar la labor y, además, proporcionaría la tan necesaria conexión lógica entre la tasa de rendimiento económico (TRE) y los indicadores utilizados en el marco lógico y el análisis de los riesgos. En 2012 también se analizó varias veces la cuestión de la "idoneidad" de los distintos niveles de los costos del proyecto por beneficiario, y la PTA convino en realizar un estudio sobre el tema.
37. **Focalización.** Aunque los documentos de diseño suelen contener declaraciones sobre las actividades concebidas expresamente para asistir al grupo objetivo (hogares muy pobres, mujeres, jóvenes, minorías, etc.), en varios casos en 2012 no se definió claramente, o no se explicó apropiadamente, la justificación de las metas (número de beneficiarios que recibirán asistencia) asociadas a los componentes del proyecto.
38. **Disposiciones de ejecución.*** A diferencia de muchas otras instituciones internacionales de préstamo, el FIDA recurre en gran medida a proveedores de servicios (organizaciones no gubernamentales [ONG], otras organizaciones internacionales o entidades pertenecientes al sector privado) para ejecutar los proyectos. En efecto, en 2012 hubo un proyecto en el que participaron nada menos que 10 organismos. Si bien en general esto ha contribuido a lograr una ejecución eficiente, siempre existirán riesgos dado que el gobierno (y el FIDA) no tendrán siempre la capacidad de seguir de cerca la forma en que los proveedores de servicios desempeñan las responsabilidades que les incumben, e influir en esta. Por lo tanto, los equipos de los proyectos deben hacer todo lo posible para tener en cuenta lo que es práctico y lo que es factible. Si el gobierno quiere incluir un gran número de componentes y proveedores de servicios, entonces hay que empeñarse a fin de que el gobierno colabore para encontrar otra forma de estructurar las disposiciones de ejecución.
39. **Seguimiento y evaluación.*** Una esfera en la que el FIDA quiere concentrarse más en el corto plazo es la asimilación coherente y precisa de los principales productos y efectos directos de los proyectos —para, luego, convertir esos datos en información útil con miras a la gestión y el diseño de los proyectos actuales y futuros—. Muchos gobiernos siguen cuestionando la utilidad de los sistemas de SyE,

que consideran un requisito impuesto por los donantes externos, de poca utilidad para los organismos de ejecución. Para convencer a los gobiernos y las autoridades que intervienen en la ejecución de los proyectos de la utilidad de los sistemas de SyE, en los proyectos del FIDA es preciso lograr un equilibrio entre el interés por obtener información detallada sobre los productos, los efectos directos y el impacto de los proyectos y la capacidad de las instituciones locales para reunir y analizar los datos necesarios. Ello requiere una determinación más cuidadosa del número de indicadores apropiado y de su importancia como instrumento de gestión.

40. **Complejidad de los proyectos.*** Habida cuenta de su mandato, el FIDA se enfrenta continuamente con el problema de lograr el mejor equilibrio entre la elaboración de proyectos cada vez más grandes, por un lado, y el interés por seguir innovando y actuando en zonas remotas donde se presta apoyo a comunidades pobres, por el otro. Si bien algunos proyectos en 2012 se centraron en consolidar componentes preexistentes con un historial comprobado de éxito en el país, otros fueron demasiado ambiciosos en cuanto al número de actividades realizadas. Cuando, a esta combinación, se añade la extrema limitación de los recursos de un país pequeño —o el alcance geográfico de un país grande—, el resultado puede ser una elevada probabilidad de fracaso. En algunos casos, el escalonamiento de las actividades puede resultar útil, pero esta medida no es —y nunca será— una panacea para diseños demasiado complejos.
41. **Sostenibilidad.*** Al analizar la sostenibilidad de los proyectos, los examinadores del FIDA determinan la probabilidad de que las actividades de un proyecto continúen funcionando eficazmente una vez que el Fondo haya acabado de desempeñar sus funciones (financiación, ejecución y supervisión). En la mayoría de los casos los examinadores de garantía de la calidad no dudaron de los beneficios que esas actividades entrañarían a corto plazo para las comunidades objetivo, pero se preguntaron de qué manera el diseño del proyecto garantizaría la continuidad de los beneficios a medio y largo plazo.
42. **Documento de proyecto.** En general, en 2012 los examinadores de garantía de la calidad reaccionaron mucho más favorablemente a los aspectos relativos a la presentación de los diseños propuestos. Sin embargo, debido a que algunos GPP continúan utilizando documentos de trabajo y a que persisten otras preocupaciones aisladas o ciertamente de menor importancia (relacionadas con la falta de claridad de ciertos temas, la escasa articulación de las experiencias de proyectos anteriores, la omisión de información clave), esta amplia categoría vuelve a señalarse en 2012.

B. Cuestiones estratégicas

43. En relación con los proyectos examinados en 2012 se plantearon varias cuestiones de mayor alcance relacionadas con las políticas, a las que la dirección debe prestar más atención.
44. **Sistema de gestión de los resultados y el impacto.** Con arreglo a las directrices operacionales del FIDA, es preciso incluir en el marco lógico una serie de indicadores del sistema de gestión de los resultados y el impacto (RIMS) (por ejemplo, reducción de la malnutrición infantil) para medir los efectos directos de los proyectos. En 2012, como en años anteriores, los examinadores de garantía de la calidad se preguntaron hasta qué punto estos indicadores son aplicables a las actividades de los proyectos y cuál es la mejor manera de utilizar estos datos. Los problemas específicos que se detectaron este año fueron los siguientes: en primer lugar, cuando no hay un grupo de control (escenario contrafáctico), los indicadores del RIMS no pueden proporcionar una indicación significativa de los progresos realizados en la zona de intervención en comparación con otras partes del país (en este sentido, el examen que el PMD está llevando a cabo actualmente sobre el uso de escenarios contrafácticos podría resultar útil). En segundo lugar, pese a que se dispone de directrices bien detalladas, siguen existiendo incertidumbres sobre cuál es el grupo objetivo que los indicadores del RIMS deben abarcar a nivel de las

metas. En tercer lugar, si bien se podrían preparar encuestas de referencia para el nivel de las metas bastante rápidamente y a un costo moderado, esta actividad suele postergarse hasta la fase de ejecución. En el marco del diseño de los proyectos, debería seguirse fomentando la utilización de estadísticas regionales o nacionales pertinentes y actuales, en lugar de la recopilación de datos primarios, a fin de proporcionar una base adecuada para estos indicadores.

45. **Producción de semillas.** Numerosos proyectos financiados por el FIDA están procurando solucionar el complejo problema de la producción y comercialización de semillas de alta calidad. Aunque la mayoría de ellos intenta colaborar con el sector privado, no se está prestando la debida atención al análisis de la competitividad con las importaciones, el número de empresas que el mercado puede sostener, y la capacidad del gobierno de asegurar la calidad. En este sentido, la PTA se ha comprometido a realizar un estudio sobre la experiencia del FIDA y otras instituciones financieras internacionales en esta esfera con miras a recabar ejemplos de buenas prácticas.
46. **Función del sector privado.** Se está realizando una labor encomiable para lograr la participación del sector privado, pero para ello se recurre con demasiada frecuencia a las donaciones de contrapartida (es decir, subsidios), sin ni siquiera intentar justificarlas. Esto distorsiona, entre otras cosas, la estructura de incentivos, la integridad del mercado y la sostenibilidad. Hay que prestar mayor atención al análisis de las limitaciones que afectan la participación del sector privado y los incentivos que propician la intervención de las entidades privadas en las actividades de los proyectos, pero que no son donaciones.
47. **Financiación de la fase de puesta en marcha.*** En general se sigue opinando que es preciso adoptar medidas adicionales para contribuir a que las actividades de los proyectos se inicien lo antes posible. Varios aspectos merecen ulterior consideración; concretamente, la secretaría de garantía de la calidad propone que en 2013 el FIDA estudie más a fondo las siguientes ideas: aprovechar la capacidad de prefinanciación de los cofinanciadores; conceder —cuando sea posible— donaciones por países para apoyar actividades iniciales de puesta en marcha de los proyectos; reconsiderar la aplicación de un enfoque basado en un fondo fiduciario para el diseño de los proyectos, y estudiar los modelos de prefinanciación que aplican otras instituciones financieras internacionales, a fin de apreciar tanto sus beneficios y limitaciones como la posibilidad de aplicarlos a los préstamos del FIDA.
48. **Gestión de los conocimientos.** En varias ocasiones en 2012, los examinadores de garantía de la calidad citaron proyectos como ejemplos de mejores prácticas de diseño y pidieron que se realizara una labor de seguimiento para estudiar las conclusiones o difundir sus resultados de manera más amplia en todo el FIDA. Por el contrario, hubo algunos casos en que los examinadores constataron que no se había hecho todo lo posible para considerar la actual experiencia del FIDA sobre el terreno y para justificar las actividades o los enfoques propuestos de los proyectos (aunque hay que reconocer que, en general, los examinadores en 2012 concordaron en que los encargados de los diseños de los proyectos estaban prestando cada vez más atención a aprovechar el aprendizaje de los proyectos anteriores a la hora de diseñar nuevas intervenciones).
49. **Ampliación de escala.** Es fundamental que cualquier iniciativa de “ampliación de escala” se base en pruebas que demuestren que los programas que se van a ampliar lograrán sus objetivos. En 2012 varios proyectos se describieron como actividades de ampliación de escala, pero, por diversas razones, algunos de estos no proporcionaron pruebas suficientes de que los modelos de prototipo en los que estaban basados habían logrado sus objetivos. En los proyectos de ampliación de escala se debería: i) identificar claramente los modelos o intervenciones que se ampliarán de escala; ii) facilitar pruebas que demuestren la eficacia y eficiencia de las intervenciones o modelos que se han puesto a prueba (no basta con hacer

referencia a informes de supervisión satisfactorios puesto que en esos documentos se suele evaluar el progreso realizado en la ejecución del programa y no los posibles efectos directos); iii) determinar la escala en la que el programa se lleva actualmente a cabo y las dimensiones que deberán alcanzarse; iv) explicar claramente cómo se logrará la ampliación de escala, por ejemplo, mediante la identificación de los requisitos institucionales, normativos, fiscales y financieros (espacios de ampliación de escala) que deberán desarrollarse para alcanzar una mayor escala.

50. **Participación de los jóvenes.** En 2012 varios proyectos tenían componentes destinados a beneficiar específicamente a los jóvenes de las zonas rurales mediante actividades concretas. Si bien, en general, los examinadores estuvieron de acuerdo en que este grupo demográfico de beneficiarios encajaba bien con el mandato general del Fondo, durante el proceso de garantía de la calidad el Estratega Principal de Desarrollo del FIDA y otras instancias se interrogaron sobre la experiencia, las ventajas comparativas y las políticas del FIDA cuando procuraba específicamente mejorar la vida de los jóvenes mediante los diseños de proyectos. En 2012 el PMD se comprometió a realizar un estudio para identificar las mejores prácticas en esta esfera.

C. Resumen

51. En el cuadro que figura a continuación se resumen los aspectos del diseño de los proyectos mencionados *supra* en los que se señalaron deficiencias, junto con las medidas correctivas propuestas por la secretaría de garantía de la calidad o por otras instancias.

Cuadro 4: Aspectos del diseño de los proyectos en los que la secretaría de garantía de la calidad señaló deficiencias durante 2012, con recomendaciones para su mejora

Tema	Medidas
Estudio sobre semillas	Examen de las mejores prácticas y errores comunes en la esfera de la producción y distribución de semillas; acordado (por el PMD).
Costos de las unidades de los proyectos	Nota de orientación sobre las normas, el sentido y la utilidad de considerar los costos de los proyectos por beneficiario/por hogar; acordada (por el PMD).
Jóvenes	Examen de las mejores prácticas para conformar el enfoque institucional del FIDA en relación con esta esfera; acordado (por el PMD).
Revisión del RIMS	Revisión de la utilización de los indicadores y la metodología del RIMS; propuesta por la secretaría de garantía de la calidad (al igual que en 2012).

V. Seguimiento de las recomendaciones de garantía de la calidad

Seguimiento de las recomendaciones de garantía de la calidad

52. Desde 2008, los examinadores y la secretaría de garantía de la calidad han formulado una serie de recomendaciones a nivel estratégico, técnico, de los procesos y los proyectos para mejorar las "posibilidades de ejecución" y la probabilidad de éxito de las actividades del FIDA. Hasta la fecha, el PMD ha tenido sumamente en cuenta estas recomendaciones, y las mejoras en los datos relativos a la calidad en las etapas iniciales registradas en estos últimos cinco años indican que esta atención ya está dando sus frutos.
53. A continuación se ofrece una breve reseña de la respuesta general a las recomendaciones de garantía de la calidad en los últimos cinco años.

Cuestiones estratégicas

54. **Apoyo a componentes no agrícolas.** En 2009 y nuevamente en 2011, la secretaría de garantía de la calidad solicitó que se elaboraran orientaciones internas en las que se definieran los límites de cómo y cuándo el FIDA podía prestar apoyo a las actividades no agrícolas. En enero de 2012, el Departamento de Estrategia y de Gestión de los Conocimientos —junto con el PMD— preparó un análisis de la flexibilidad y las limitaciones contenidas en el Marco Estratégico del FIDA (2011-2015) y realizó una exposición sobre el tema que debía servir de punto de referencia para el personal directivo superior (el Vicepresidente, el Vicepresidente Adjunto y el Estratega Principal de Desarrollo) y los GPP.
55. **Ampliación de escala.** En diciembre de 2009 el PMD se comprometió a definir el término “ampliación de escala” (que trasciende la mera reproducción) mediante la identificación de personal específico y consultores externos que se encargaran de esbozar una estrategia adecuada para el FIDA. En octubre de 2012 se presentaron al personal del Fondo las últimas conclusiones del estudio y sus repercusiones para los proyectos del FIDA; se prevé que en 2013 habrá que seguir trabajando para integrar estas conclusiones en el proceso de diseño.
56. **Respuesta en casos de desastre.** Habida cuenta de los complejos problemas que plantean este tipo de operaciones, en 2010 los examinadores de garantía de la calidad recomendaron que el FIDA elaborara directrices para el diseño de proyectos que se preveía ejecutar en entornos posteriores a desastres. En mayo de 2011 las nuevas directrices, en las que se consolidaron e hicieron operativas las iniciativas realizadas anteriormente en esta esfera, se presentaron a la Junta Ejecutiva, a título informativo.
57. **Participación del sector privado.** En 2008, 2009 y 2011, los examinadores de garantía de la calidad recomendaron que el FIDA elaborara un marco para considerar cómo y cuándo asociarse con el sector privado, o colaborar con él, a fin de definir el enfoque del Fondo para el diseño de las asociaciones público-privadas. En 2011 se elaboró y finalizó la estrategia del FIDA de participación del sector privado. Actualmente es demasiado pronto para evaluar la eficacia de esta estrategia.

Proceso de diseño

58. **Documentación de proyectos.** En 2009 el PMD se comprometió a examinar y revisar los informes sobre el diseño de proyectos del FIDA para incluir toda la información pertinente a los fines de la ejecución, así como a reducir la documentación. En el verano de 2011 se introdujo el nuevo modelo de informe sobre el diseño del proyecto y desde enero de 2012 en todos los diseños de proyectos se utiliza exclusivamente este modelo. El uso sistemático del modelo por parte del PMD y la reducción de la dependencia (si no se ha eliminado completamente) de los documentos de trabajo ha mejorado la estructuración del diseño de los proyectos, que ahora incluye sólidas justificaciones y presenta los componentes que se llevarán a cabo. En consecuencia, los informes sobre el diseño de proyectos del FIDA se han convertido en “hojas de ruta” cada vez más precisas, que deben utilizarse como base para las negociaciones con el gobierno, la ejecución del proyecto y la posible evaluación *ex post*.
59. **Examen de mejora de la calidad de los proyectos cofinanciados.** En 2009, los examinadores de garantía de la calidad pidieron que se elaboraran orientaciones que indicaran hasta qué punto los proyectos cofinanciados debían evaluarse en el proceso interno del FIDA de mejora de la calidad. Entre finales de 2009 y principios de 2010 la PTA elaboró una propuesta para el tratamiento de esos casos y la presentó al equipo directivo del PMD, el foro de GPP y a los participantes de un seminario de garantía y mejora de la calidad; en este seminario se acordó que, a los fines del examen, se podría presentar el informe del financiador principal junto

con una breve documentación adicional sobre las particularidades del FIDA. Tras la aclaración de este enfoque, mejoró la capacidad del FIDA de cofinanciar proyectos con donantes al evitarse que los requisitos de sus exámenes internos retrasaran excesivamente o impidieran la tramitación de esos proyectos.

60. **Reforma del proceso de mejora de la calidad.** En 2010 y 2011, en los informes anuales y notas recapitulativas de garantía de la calidad se señaló la necesidad de que la PTA participara más en todo el proceso de diseño, desde una etapa más temprana. En la primavera de 2012, junto con los resultados de un informe de auditoría interna y un estudio encargado por la Oficina de Evaluación Interna, se propuso un nuevo proceso de reforma de la mejora de la calidad, que se pondrá a prueba durante un período de nueve meses y concluirá en 2013. Si bien la reforma oficial entró en vigor solamente a mediados de 2012, los resultados de la tendencia más general de una mayor inclusión de los asesores de mejora de la calidad en las actividades de preparación de los proyectos se señalaron en los procesos de garantía de la calidad de 2011 y 2012 respecto a varias intervenciones relacionadas con la ganadería, la financiación rural y la infraestructura, en las que los asesores de la PTA habían participado activamente para solucionar problemas de diseño tanto en la Sede como sobre el terreno.
61. **Capacitación en supervisión directa.** En 2009 los examinadores de garantía de la calidad recomendaron al FIDA que impartiera capacitación en materia de supervisión para ayudar a los GPP encargados de supervisar directamente su cartera de proyectos. En 2010, el PMD puso en marcha un nuevo curso de capacitación en supervisión directa para enseñar a los GPP y otros miembros del personal del FIDA las metodologías y los enfoques básicos utilizados en las actividades de supervisión. Desde el punto de vista del diseño, asegurar una comprensión básica común de cómo se lleva a cabo la supervisión de los proyectos propicia múltiples resultados, a saber: ampliación de los conocimientos sobre los países e incorporación de esta información en el diseño de los proyectos; aumento de la sensibilización sobre las mejores prácticas (y errores comunes) adoptadas por los donantes y los asociados que realizan actividades en el mismo país anfitrión; incremento del intercambio de experiencias de supervisión (y fracasos), que pueden forjar y conformar los enfoques utilizados en el diseño de componentes específicos, y fortalecimiento de la capacidad institucional para resolver los problemas de ejecución.

Cuestiones técnicas

62. **Revisión del marco lógico.** Desde 2008 los examinadores de garantía de la calidad han solicitado en repetidas ocasiones que el FIDA examinara sistemáticamente y revisara su enfoque para la preparación y utilización de los marcos lógicos. En 2011 el PMD introdujo un nuevo modelo de marco lógico y proporcionó orientación a los GPP para aclarar los usos del instrumento, explicar la estructura básica y simplificar la presentación de información. En 2012 los examinadores de garantía de la calidad observaron una mejora considerable por lo que respecta al uso y la preparación de los marcos lógicos. Aunque este tema sigue planteándose con frecuencia en los exámenes de garantía de la calidad (véase el cuadro 4), el contenido de las recomendaciones ha comenzado a cambiar, pasando de preocupaciones básicas relacionadas con el uso incoherente de este instrumento en el Fondo a preocupaciones más prosaicas y específicas de los proyectos, relacionadas con la selección de los indicadores, la redacción y el establecimiento de objetivos.
63. **Análisis económico y financiero.** En respuesta a las múltiples recomendaciones de garantía de la calidad formuladas en 2009, 2010 y 2011, la PTA y la secretaría de garantía de la calidad copatrocinaron un taller sobre el análisis económico y financiero, celebrado en octubre de 2011, en el que los miembros de los equipos de mejora y garantía de la calidad presentaron las conclusiones al personal del FIDA. A

principios de 2012 se estableció un grupo de trabajo interno para analizar los aspectos que debían mejorarse en la utilización del análisis económico y financiero por parte del Fondo y, en septiembre de 2012, se introdujeron oficialmente nuevas directrices internas; se prevé realizar módulos de capacitación a corto plazo.

64. **Subsidios.** En 2011 el PMD se comprometió a elaborar declaraciones específicas sobre las políticas del FIDA relacionadas con las mejores prácticas en la utilización de subsidios en el sector agrícola, basándose en un informe que el FIDA contribuyó a preparar titulado "Subsidies as an instrument in agriculture finance: A Review" (Examen de los subsidios como un instrumento de financiación agrícola). En 2012 la PTA publicó su nueva política sobre donaciones de contrapartida, que elaboró en colaboración con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), y describió a grandes rasgos sus principios fundamentales en un seminario destinado al personal que se celebró en octubre de 2012.
65. **Infraestructura rural.** En julio de 2011 el PMD se comprometió a examinar, consolidar y finalizar los materiales de orientación interna del FIDA relacionados con los aspectos de la infraestructura rural en el diseño de los proyectos. En otoño de 2012 se habían examinado y ampliado las notas de aprendizaje relacionadas con varios temas inherentes a la infraestructura (por ejemplo, participación local; adquisiciones y contrataciones; consideraciones relativas a las instituciones, las asociaciones y el empoderamiento; gestión de contratos y supervisión). Además, durante 2012 se prepararon dos documentos de referencia (productos de intermediación de conocimientos) sobre consideraciones relacionadas con el funcionamiento y mantenimiento y la ejecución de proyectos.
66. **Fondos de capital.** De conformidad con una recomendación de garantía de la calidad de 2011 para que el FIDA realizara una evaluación más exhaustiva de la conveniencia y utilidad de respaldar los fondos de capital de propiedad pública centrados específicamente en el desarrollo del sector rural, a fin de analizar las mejores prácticas y los elementos básicos de la financiación del capital social, en junio de 2012, la PTA y la secretaría de garantía de la calidad copatrocinaron un taller en el que intervinieron entidades públicas y privadas y ONG que participaban en fondos de capital. En agosto de 2012 se redactó una versión preliminar de una nota de aprendizaje derivada del taller, que actualmente está en fase de ultimación.

Recomendaciones a nivel de proyecto

67. Además de las recomendaciones a nivel institucional de carácter más amplio enumeradas anteriormente, en todos los procesos de examen de los proyectos los examinadores de garantía de la calidad, de acuerdo con los GPP, formulan una serie de recomendaciones específicas para cada proyecto. A continuación, la secretaría de garantía de la calidad solicita a todos los responsables de los proyectos que notifiquen, un año después del primer desembolso, hasta qué punto se han incorporado las recomendaciones de garantía de la calidad en el diseño del proyecto. Esta medida, destinada a garantizar que se preste la debida atención a las recomendaciones de garantía de la calidad durante la ejecución, se propuso en 2009 y se integró completamente en todos los exámenes de garantía de la calidad en 2010.
68. Durante 2011 y 2012 la secretaría de garantía de la calidad recibió y examinó unas 40 notas de situación de proyectos que estaban siendo ejecutados y supervisados por el FIDA.⁸ Hasta la fecha, se han examinado todas las notas recibidas y, cuando se consideró necesario, se solicitaron aclaraciones adicionales. De una evaluación inicial se desprenden las siguientes observaciones generales:

⁸ Esto representa el 80% de todos los proyectos que actualmente deben proporcionar informes de situación a la secretaría de GC. Teniendo en cuenta las demoras considerables que hay entre la aprobación de un proyecto y su entrada en vigor, así como el período de un año después del primer desembolso, la presentación de informes para cumplir este requisito de GC puede variar mucho de un proyecto a otro.

- a) Los calendarios de ejecución de muchos de los proyectos examinados (más del 60%) registraron retrasos considerables debido a los problemas que se verificaron durante la ejecución. A menudo, estas dificultades están relacionadas con los siguientes obstáculos:
- i) problemas relativos a la dotación de personal (el equipo del proyecto no está presente durante la puesta en marcha de las actividades, la capacidad local es escasa, la elevada rotación del personal);
 - ii) decisiones impuestas desde arriba que afectan las características clave del proyecto (cambios en los organismos principales, en las políticas relacionadas con los subsidios, en las prioridades de ayuda de los asociados);
 - iii) problemas con las licitaciones y las adquisiciones y contrataciones (drástico aumento de los precios, disponibilidad limitada de proveedores locales), y
 - iv) agitación política (retrasos legislativos, competencia institucional, entorno posterior a un conflicto, disturbios civiles en la zona del proyecto).

Esta experiencia confirma la conclusión señalada repetidamente por los examinadores de garantía de la calidad de que las disposiciones de ejecución son una de las deficiencias principales del diseño del FIDA. Esto indica que se deben adoptar medidas en una etapa más temprana del proceso de preparación del proyecto (mediante la prefinanciación, la utilización de acuerdos existentes relativos a las unidades de gestión de los proyectos y la incorporación del aprendizaje derivado de las experiencias anteriores de ejecución de proyectos en el país) para reducir la probabilidad de que se verifiquen retrasos durante la ejecución.

- b) Las recomendaciones orientadas a conseguir soluciones rápidas que se incorporan más a menudo (y, quizá, más fácilmente) en el diseño de los proyectos durante la ejecución son: la introducción de marcos de gobernanza y lucha contra la corrupción, la revisión de los marcos lógicos, y la revisión de los enfoques para la creación de capacidad y la focalización.
- c) Las posibles amenazas de las catástrofes naturales que han afectado la ejecución de proyectos (por ejemplo, tifones, sequías, inundaciones) no han sido mencionadas o señaladas sistemáticamente por los examinadores de garantía de la calidad. Esto indica que es preciso prestar mayor atención a los enfoques de gestión de los riesgos en el diseño de los proyectos.
- d) Los dos proyectos que al final se cancelaron del programa de préstamos no tenían probabilidades de alcanzar los objetivos de desarrollo que se habían fijado según el examen de garantía de la calidad.

VI. Análisis de la cartera

69. Desde 2008 la función de garantía de la calidad del FIDA ha examinado 171 proyectos, lo que condujo a la formulación de diversas recomendaciones y la recopilación de datos relativos a la calidad en las etapas iniciales para cada proyecto. En esta sección se presentan brevemente los principales resultados de la actualización de 2012 del análisis estadístico anual que se realiza como parte del informe anual de garantía de la calidad para explorar las posibles relaciones entre la calidad en las etapas iniciales, la supervisión y los conjuntos de datos externos. La

finalidad es identificar posibles factores determinantes de la calidad en las etapas iniciales de los proyectos que tal vez no sean evidentes en tal o cual año, pero cuya incidencia se observa a nivel de cartera⁹ mediante análisis estadísticos y de datos.

Conclusiones del análisis de la cartera

70. **Análisis del aumento de la actividad de proyectos y los indicadores de la calidad en las etapas iniciales.** Como ocurrió en 2011, las pruebas estadísticas indican que el incremento de los niveles de financiación y cofinanciación y del número de hogares beneficiarios a los que el FIDA presta apoyo no presenta una correlación significativa a nivel de cartera con la calidad del diseño de los proyectos del FIDA en las etapas iniciales, medida por las calificaciones del MMR en los exámenes de garantía de la calidad.¹⁰ Esta conclusión confirma el resultado anual de 2012, según el cual la calidad global de los proyectos no disminuyó durante el período de expansión continua de las actividades del FIDA.
71. **Nivel regional.** La existencia de asociaciones que se van debilitando, pero que aún son significativas, entre la probabilidad de alcanzar los objetivos de desarrollo y la región en que se ejecuta el proyecto indica que esta tendencia puede haber sido más pronunciada durante los primeros años del proceso de garantía de la calidad. Pese a ello, a nivel de la cartera, los proyectos ejecutados en la APR siguen teniendo menos probabilidades de alcanzar sus objetivos de desarrollo (según los examinadores de la garantía de la calidad), mientras que los proyectos en la región de América Latina y el Caribe tienen más probabilidades de alcanzar sus objetivos de desarrollo (como comprobaron los examinadores de garantía de la calidad).¹¹ En la etapa de supervisión, utilizando un conjunto de datos de solo 92 proyectos, no existe una relación estadísticamente significativa entre la región en que se ejecutan los proyectos y la probabilidad de que estos alcancen sus objetivos de desarrollo (a juzgar por lo indicado por los GPP).¹²
72. **Nivel sectorial.** Según se desprende de algunos nuevos datos —muy aproximados—, el apoyo que se presta a ciertos sectores en el entorno rural puede estar relacionado con una peor calidad en las etapas iniciales o con mayores dificultades durante la ejecución. A nivel de la cartera general, este conjunto de datos es muy limitado y los resultados son demasiado inconsistentes, por lo que no conviene analizarlos más a fondo en este momento. Sin embargo, cuando los proyectos se dividen entre los que apoyan principalmente a un solo sector o actividad y los que tienen una composición más variada de elementos de diseño, la asociación entre la afiliación sectorial y los resultados de los proyectos se aproxima a la significación estadística (y se vuelve más fuerte).¹³ Esto indica que los proyectos que proporcionan únicamente (o principalmente) servicios crediticios y financieros, infraestructura, y capacitación e intervenciones relacionadas con las capacidades pueden tener más probabilidades de obtener calificaciones insatisfactorias por lo que respecta a la “probabilidad de alcanzar los objetivos de desarrollo” durante la ejecución. Por el momento las observaciones relacionadas con las distintas categorías son muy escasas para poder elaborar una declaración asociativa más definitiva.

⁹ Los datos presentados en esta sección son el resultado de los esfuerzos que ha desplegado la secretaría de GC para integrar fuentes de datos internas y externas a fin de obtener un único conjunto de datos que permita mejorar el análisis. Los datos correspondientes a 2012 son solo indicativos.

¹⁰ En el análisis no se encontró ningún par variable con importancia a nivel 0,05 o 0,01 (prueba bilateral) que tenía un coeficiente de correlación rho de Spearman con un valor absoluto superior a 0,21.

¹¹ La estadística de chi cuadrado es significativa a nivel 0,01 y tiene un valor V de Cramer de 0,27.

¹² La estadística de chi cuadrado es significativa “solo” a nivel 0,397 para una prueba asintótica bilateral.

¹³ La estadística de chi cuadrado es significativa a nivel 0,09 utilizando una prueba asintótica bilateral y tiene un valor V de Cramer de 0,501. El nivel de significación no cumple con la norma requerida por las publicaciones académicas (que es de 0,05 o 0,01), pero será objeto de seguimiento en los próximos años para ver si, al incrementarse el volumen de los datos de GC del FIDA, se siguen descubriendo relaciones estadísticamente significativas.

73. **Análisis de los examinadores.** Todas las cuestiones que se señalan con mayor frecuencia en el examen de garantía de la calidad de 2012 son de carácter sistémico (afectan a muchos proyectos del FIDA) y no presentan asociaciones con las regiones de que se trate. Varias recomendaciones están relacionadas con determinados sectores, que son más comunes en ciertas regiones. Algunas recomendaciones presentan una asociación moderada con la actuación de determinados examinadores, pero en general esta relación no es muy fuerte y estas recomendaciones son poco frecuentes.¹⁴ No existen pruebas estadísticas convincentes que indiquen que las predicciones relacionadas con la probabilidad de lograr los objetivos de desarrollo están relacionadas con examinadores específicos.¹⁵
74. **Capacidad de predicción de los datos relativos a la calidad en las etapas iniciales.** Los indicadores del MMR siguen siendo útiles para evidenciar cuánta atención se ha prestado a un tema determinado en la etapa de diseño del proyecto, pero todavía no han demostrado ser medios coherentes de predicción de los efectos directos durante la ejecución.¹⁶ En este sentido, el mejor instrumento disponible sigue siendo el indicador de garantía de la calidad relativo a la probabilidad de alcanzar los objetivos de desarrollo, pese a que todavía no es lo suficientemente sólido como para utilizarse en la realización de análisis de previsión más precisos.¹⁷ Durante 2013 la secretaría de garantía de la calidad perfeccionará su metodología de recopilación de datos y también realizará evaluaciones cualitativas para entender mejor cuándo y por qué las predicciones de garantía de la calidad tienen éxito y fracasan, de modo que las futuras predicciones puedan alinearse mejor a la experiencia de ejecución del FIDA y, por ende, ser más útiles en las evaluaciones *ex ante* de la calidad de los proyectos.

¹⁴ Las esferas objeto de recomendaciones que se asocian a revisores específicos no son muy comunes e incluyen: cuestiones ambientales, mitigación de riesgos, ampliación de escala y cadenas de valor.

¹⁵ La estadística de chi cuadrado es significativa a nivel 0,232 utilizando una prueba asintótica bilateral.

¹⁶ Solo los indicadores 1 y 2 del MMR presentaron asociaciones estadísticamente significativas (a nivel 0,01 o 0,05 utilizando una prueba bilateral) con las expectativas durante la supervisión por lo que respecta a la probabilidad de alcanzar los objetivos de desarrollo. Las medidas simétricas V de Cramer para los dos indicadores ascendieron a 0,273 y 0,201, respectivamente. Sin embargo, ningún indicador tenía una correlación significativa (a los niveles 0,01 o 0,05 utilizando una prueba bilateral) con los demás indicadores de supervisión que podían considerarse representativos para resumir el éxito general del proyecto, a saber: "marcha global de la ejecución", "grado de preparación y calidad de la estrategia de salida", "tasa de desembolso aceptable", "potencial de ampliación de escala y reproducción" o el indicador de los proyectos en situación de riesgo. Además, ningún indicador es un medio coherente de predicción de la cancelación de los proyectos.

¹⁷ La estadística de chi cuadrado para el par variable "calificación de GC: probabilidad de alcanzar los objetivos de desarrollo" y "supervisión del FIDA: marcha global de la ejecución" es significativa a nivel 0,004 utilizando una prueba asintótica bilateral y tiene un valor simétrico V de Cramer de 0,3. La estadística de Chi cuadrado para el par variable "control de calidad: probabilidad de alcanzar los objetivos de desarrollo" y "supervisión del FIDA: probabilidad de alcanzar los objetivos de desarrollo" es significativa a nivel 0,013 utilizando una prueba asintótica bilateral y tiene un valor simétrico V de Cramer de 0,257. Además, el indicador relativo a la probabilidad de alcanzar los objetivos de desarrollo tiene asociaciones estadísticas significativas con varios otros indicadores de supervisión, a saber: "marcha global de la ejecución", "grado de preparación y calidad de la estrategia de salida", "tasa de desembolso aceptable", "potencial de ampliación de escala y reproducción" o el indicador de los proyectos en situación de riesgo. Mediante indicador relativo a la probabilidad de alcanzar los objetivos de desarrollo se elaboraron previsiones precisas sobre dos proyectos que se sometieron al examen de GC y que, sucesivamente, se cancelaron en el período 2008-2012.