

a

FIDA
FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA
Comité de Evaluación – 40º período de sesiones
Roma, 2 de septiembre de 2005

RESUMEN OPERATIVO Y ACUERDO EN EL PUNTO DE CULMINACIÓN

**EVALUACIÓN A NIVEL INSTITUCIONAL DEL
PROGRAMA PILOTO DE SUPERVISIÓN DIRECTA**

ÍNDICE

	PÁGINA
PARTE I – RESUMEN OPERATIVO	
ABREVIATURAS Y SIGLAS	ii
I. INTRODUCCIÓN	1
II. EVOLUCIÓN DE LA SUPERVISIÓN DIRECTA EN EL FIDA	3
III. ANÁLISIS DE LA SUPERVISIÓN DIRECTA	4
IV. APRENDIZAJE Y GESTIÓN DE LOS CONOCIMIENTOS	11
V. EFICIENCIA DE LA SUPERVISIÓN DIRECTA	12
VI. SISTEMAS DE SUPERVISIÓN Y EXPERIENCIAS DE OTRAS INSTITUCIONES FINANCIERAS INTERNACIONALES	13
VII. CONCLUSIONES	14
VIII. RECOMENDACIONES	15
ANEXOS	
Anexo I: Proyectos incluidos en el Programa piloto de supervisión directa	19-20
Anexo II: Plan Quinquenal de Acción	21-22
Anexo III: Resultados de la ejecución de los proyectos	23
Anexo IV: Tasa media de desembolso por año de ejecución del proyecto	24
Anexo V: Calificación de la dimensión humana y cuestiones relacionadas con la función catalizadora del FIDA	25
Anexo VI: Calificación con arreglo al impacto	26-27
Anexo VII: Indicadores del impacto de la supervisión directa del FIDA	28
Anexo VIII: Costo medio de supervisión por proyecto y año	29-30
PARTE II – ACUERDO EN EL PUNTO DE CULMINACIÓN	31

ABREVIATURAS Y SIGLAS

APC	Acuerdo en el punto de culminación
BAfD	Banco Africano de Desarrollo
BAsD	Banco Asiático de Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CCA	Consortio central de aprendizaje
COSOP	Documento sobre oportunidades estratégicas nacionales
EEI	Evaluación externa independiente
GPP	Gerente de los programas en los países
IC	Institución cooperante
IFI	Institución financiera internacional
ISP	Informe sobre la situación del proyecto
MME	Marco metodológico para la evaluación
OE	Oficina de Evaluación (FIDA)
PMD	Departamento de Administración de Programas
PPSD	Programa piloto de supervisión directa
RIMS	Sistema de gestión de los resultados y el impacto
SGCP	Sistema de Gestión de la Cartera de Proyectos
UNOPS	Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos

PARTE I – RESUMEN OPERATIVO

I. INTRODUCCIÓN

1. **Antecedentes.** En febrero de 1997, el Consejo de Gobernadores del FIDA aprobó la Resolución 102/XX, titulada “Administración de los préstamos y supervisión de la ejecución de proyectos”, junto con un Plan Quinquenal de Acción. En la resolución se disponía que el FIDA “pueda supervisar los proyectos y programas específicos que financie”. Con arreglo al Plan de Acción, no podrían supervisarse y administrarse directamente más de 15 proyectos iniciados por el FIDA durante el quinquenio. Esa iniciativa, incluidos los mencionados 15 proyectos, se ha denominado desde entonces Programa piloto de supervisión directa (PPSD). La resolución del Consejo de Gobernadores entró en vigor el 21 de febrero de 1997 y dejará de ser operativa cinco años después de la fecha de efectividad del último proyecto aprobado que haya de ser supervisado directamente por el FIDA¹. El Consejo de Gobernadores también decidió que el PPSD no debía comportar ningún aumento de los gastos y que el Fondo debía sufragar los gastos de sus actividades de supervisión directa con los mismos fondos con que habría financiado los gastos de supervisión de las instituciones cooperantes (IC).

2. Con el fin de evaluar los resultados del Plan de Acción, la Oficina de Evaluación (OE) llevó a cabo en 2002 y 2003 una evaluación de las modalidades de supervisión en los proyectos apoyados por el FIDA. Los objetivos de esa evaluación eran determinar la eficacia de las actuales modalidades de supervisión en relación con los requisitos mínimos en materia de supervisión y otros indicadores de calidad, y examinar las realizaciones con arreglo al Plan Quinquenal de Acción. Es importante observar que la mayoría de los proyectos supervisados directamente se encontraban en las primeras etapas de ejecución cuando se inició la evaluación. Por tanto, aunque en ella se llegara a conclusiones concretas sobre la supervisión por medio de las IC, sólo permitió formular algunas observaciones preliminares sobre las nuevas características de las actividades de supervisión directa del FIDA.

3. **Objetivos del PPSD.** El objetivo primordial del PPSD era que el Fondo pudiera obtener una experiencia directa de las actividades de supervisión e incorporar de manera más eficaz las enseñanzas extraídas de las operaciones en curso en su labor de diseño de proyectos. También debía proporcionar al FIDA un conocimiento de la función de supervisión, de los gastos que comporta una supervisión adecuada de los proyectos y del impacto en el desarrollo y la dimensión humana de los proyectos de su cartera. La participación del Fondo en la supervisión directa también complementaría y mejoraría las propias actividades de las IC (principalmente la dimensión humana de los proyectos y programas). Aunque no era un objetivo expreso aumentar la eficacia en términos de desarrollo², se preveía que la supervisión directa contribuiría a mejorar los resultados de la ejecución y el impacto de los proyectos.

4. **Objetivos de la evaluación.** El objetivo principal de la evaluación a nivel institucional era determinar globalmente la medida en que el PPSD había contribuido a mejorar la ejecución y aumentar el impacto de las operaciones financiadas por el FIDA. Más concretamente, los objetivos fundamentales de la evaluación eran los siguientes: a) comparar y contrastar la supervisión directa realizada por el FIDA con algunos ejemplos pertinentes de supervisión a cargo de IC; b) examinar los procesos establecidos, otros posibles enfoques y la experiencia adquirida por los gerentes de los programas en los países (GPP) en materia de supervisión directa. A esos efectos se haría una comparación con los enfoques, los sistemas y las experiencias de otras instituciones financieras internacionales (IFI); c) evaluar la eficiencia de la modalidad de supervisión directa, y d) examinar los

¹ La resolución dejará de ser operativa en junio de 2006, ya que el último proyecto (India) entró en vigor en junio de 2001.

² A los efectos de la presente evaluación, la expresión “eficacia en términos de desarrollo” representa el grado en que se han cumplido los objetivos generales del PPSD, la eficiencia de la ejecución del programa piloto y la medida en que la supervisión directa ha contribuido a mejorar la ejecución de los proyectos y su impacto potencial en ellos.

sistemas establecidos para extraer enseñanzas y conclusiones de la supervisión directa y conocer el modo en que los procesos de diseño de proyectos del FIDA y las actividades de apoyo a la ejecución se han beneficiado de ello.

5. **Metodología de la evaluación.** En la evaluación de la supervisión directa se han tenido en cuenta la metodología y los resultados de la evaluación de las modalidades de supervisión. Los criterios³ aplicados en la evaluación a nivel institucional del PPSD son los siguientes: a) la *pertinencia* de la supervisión directa en relación con los objetivos del PPSD en el momento de su aprobación, pero también en el contexto actual; b) la *eficacia* del PPSD, que se determinará en función del logro de los objetivos expresos del programa y empleando los indicadores establecidos para medir el impacto de la supervisión directa⁴; c) la *eficiencia* de la supervisión directa, y d) un análisis y comparación del *impacto* real y potencial de los proyectos incluidos en el PPSD con los supervisados por las IC.

6. El proceso de evaluación se planificó de manera que permitiera la triangulación de los hechos observados y de las opiniones de los principales agentes que intervinieron en el PPSD (el principal centro de coordinación gubernamental a nivel nacional, junto con los organismos de ejecución, los beneficiarios y el personal correspondiente del FIDA). Además, la OE había realizado evaluaciones de tres proyectos supervisados directamente⁵ en los últimos años, que se convirtieron en importantes fuentes adicionales de información y evaluación. A partir de 2003 la OE también ha llevado a cabo tres evaluaciones de programas en países⁶, que comprendieron la evaluación de un proyecto supervisado directamente en cada uno de ellos. También se han utilizado información e informes pertinentes de la evaluación externa independiente (EEI) del FIDA, donde se analizaban detalladamente dos proyectos⁷ que habían sido objeto de supervisión directa. Por último, cuatro proyectos⁸ del grupo de referencia de evaluación también han sido objeto de evaluación ya sea por la OE o en el marco de la EEI.

7. **Alcance de la evaluación.** La evaluación comportó una comparación de los proyectos supervisados directamente con 15 proyectos supervisados por IC (los cuales representaron, por tanto, un grupo de referencia de la evaluación). Es decir, se incluyeron en el grupo de referencia tres proyectos de cada región supervisados por IC aplicando un conjunto de criterios de selección convenido con el consorcio central de aprendizaje (CCA)⁹ de la evaluación. En el anexo I figura la lista de los proyectos incluidos en el PPSD y en el grupo de referencia a efectos de la evaluación.

8. **Proceso de evaluación.** El proceso de la evaluación a nivel institucional comenzó con la preparación de un documento conceptual, que contenía los elementos para conocer a fondo los objetivos, el alcance, la metodología, el calendario y los productos previstos de la evaluación. Éste pudo inspirarse en los puntos de vista expresados por el CCA. Se contrató a un especialista externo¹⁰,

³ Los criterios se definen en el documento titulado "Methodological Framework for Project Evaluations" (documento EC 2003/34/W.P.3).

⁴ Estos indicadores del impacto fueron elaborados por la dirección del FIDA y presentados a la Junta Ejecutiva en abril de 1999 (véase el anexo VII del presente documento y el documento EB 99/66/R.10/Rev.1).

⁵ En Armenia, Gambia y Uganda.

⁶ En Bangladesh, Benin e Indonesia.

⁷ En Armenia y la India.

⁸ En Bangladesh, Guinea, Indonesia y el Perú.

⁹ La función del CCA consistía en formular observaciones y hacer aportaciones en varias etapas clave del proceso de evaluación (la definición del CCA figura en el párrafo 33 de la política de evaluación del FIDA, documento EB 2003/78/R.17/Rev.1). El CCA para la evaluación del PPSD estuvo integrado por los miembros siguientes: Sr. Nigel Brett, Sr. Jim Carruthers, Sr. Pablo Glikman, Sr. Shyam Khadka, Sr. Luciano Lavizzari, Sr. John McGhie, Sr. Ashwani Muthoo, Sra. Rasha Omar, Sr. Mohamed Tounessi y Sr. Joseph Yayock.

¹⁰ Sr. Hans Wyss, ex Director de Operaciones del Banco Mundial.

con amplia experiencia en cuestiones relacionadas con la supervisión de proyectos, para que prestara asesoramiento a la OE en las fases críticas de la evaluación y examinara los principales productos de ésta. Además, la OE inició un proceso de examen a fondo *inter pares* dentro de la división para mejorar la calidad general de la evaluación.

9. La evaluación comprendió las actividades siguientes: exámenes teóricos de los 15 proyectos supervisados directamente por el FIDA y de los 15 proyectos del grupo de referencia; entrevistas con la dirección y el personal del Fondo; actividades sobre el terreno en 13 de los 15 proyectos supervisados directamente y en 8 proyectos del grupo de referencia¹¹; conversaciones con la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS) y determinadas IFI en su sede y las oficinas en los países; análisis de los costos de supervisión directa; preparación a título experimental de una nota de retroinformación temprana con el fin de compartir los resultados que se iban desprendiendo de la evaluación y darlos a conocer a la dirección del FIDA antes de que el proyecto de informe de evaluación estuviera listo para ser examinado; organización de una mesa redonda para examinar los resultados de la evaluación y sentar las bases para un acuerdo en el punto de culminación de la evaluación, y celebración de un debate en los períodos de sesiones de septiembre de 2005 del Comité de Evaluación y la Junta Ejecutiva del Fondo.

10. El proyecto de informe de evaluación se distribuyó, para que lo examinaran y formularan las observaciones pertinentes, al personal de todos los proyectos incluidos en el PPSD y el grupo de referencia, a la dirección y otros funcionarios del FIDA, a determinadas IFI e IC y a los funcionarios gubernamentales competentes de los países en los que el Fondo ha financiado un proyecto supervisado directamente. Sus observaciones se han tenido en cuenta conforme a lo dispuesto en el párrafo 42 de la política de evaluación del FIDA.

II. EVOLUCIÓN DE LA SUPERVISIÓN DIRECTA EN EL FIDA

11. **Origen de la supervisión directa.** La Junta Ejecutiva examinó el documento titulado “Informe sobre el examen conjunto de las cuestiones relativas a la supervisión de los proyectos financiados por el FIDA” en diciembre de 1996. Ese informe se presentó al Consejo de Gobernadores en febrero de 1997, junto con el Plan Quinquenal de Acción para el PPSD. En el Plan de Acción¹² se preveían las medidas que se enuncian a continuación, junto con un calendario de ejecución por el FIDA:

- “Aceptación por el Consejo de Gobernadores de la supervisión por el FIDA de los proyectos objeto de ensayo.
- Criterios aplicables para la selección de los proyectos objeto de ensayo que se presentarán a la Junta Ejecutiva.
- Determinación de 15 proyectos que serán objeto de ensayo (3 proyectos por región).
- Identificar con organizaciones nacionales o internacionales privadas acreditadas y negociar con ellas la realización de adquisiciones y la administración financiera.
- Informe sobre la marcha de los trabajos relativos a los proyectos objeto de ensayo que se presentará a la Junta Ejecutiva.
- Establecimiento de un sistema contable analítico para seguir de cerca el costo efectivo de la supervisión directa, así como la supervisión por las IC.
- Examen a mitad de período de la supervisión de los proyectos objeto de ensayo, para su presentación a la Junta Ejecutiva.
- Establecimiento de un sistema de seguimiento para evaluar los proyectos objeto de ensayo.”

¹¹ Por tanto, se llevó a cabo una labor sobre el terreno en 13 países en el marco del PPSD (fueron excluidos Gaza y la Ribera Occidental y Zimbabwe).

¹² El Plan de Acción, en su forma original, figura en el anexo II.

12. **Modalidad del PPSD.** La cooperación entre el FIDA y la UNOPS ha sido una característica importante del PPSD. El Fondo celebró un contrato con dicha Oficina en julio de 1998 para que se encargara de la supervisión de los aspectos fiduciarios (por ejemplo, la adquisición de bienes y servicios, los desembolsos, o el cumplimiento de los requisitos financieros y de auditoría) en el contexto del PPSD. Se abonó a la UNOPS la cantidad de USD 12 000 por año y por proyecto en relación con los servicios prestados en las esferas predeterminadas. Por tanto, la función que incumbió al FIDA en el PPSD consistió en disponer y realizar misiones de supervisión, organizar las actividades de seguimiento necesarias y prestar el apoyo general a la ejecución que necesitaran los prestatarios y sus proyectos.

13. **Seguimiento y presentación de informes sobre la marcha de las actividades.** La dirección del FIDA sometió a la consideración de la Junta Ejecutiva, en abril de 1999, determinados indicadores para la medición del impacto de la supervisión directa (véase el anexo VII). El FIDA se comprometió además a revisar esos indicadores por lo menos un año después de que la mayoría de los proyectos objeto de supervisión directa hubieran alcanzado la etapa de plena operatividad. En el “Informe sobre el examen conjunto de las cuestiones relativas a la supervisión de los proyectos financiados por el FIDA” se pidió expresamente, a efectos de análisis comparativo, que se seleccionara y se realizara un seguimiento de un grupo de referencia de proyectos supervisados por las IC, análogos en otros aspectos a los proyectos supervisados directamente.

14. Con respecto a la presentación de informes, el Consejo de Gobernadores decidió que se presentara un informe anual a la Junta Ejecutiva sobre la marcha de las actividades, las enseñanzas extraídas y los resultados obtenidos del programa piloto. Además, el FIDA realizaría una revisión a mitad de período de la supervisión de los proyectos piloto, que también se sometería a la consideración de la Junta Ejecutiva. Al aprobar el programa de trabajo de la OE para 2004 durante su período de sesiones de diciembre de 2003, la Junta Ejecutiva pidió a la OE que realizara una evaluación a nivel institucional del PPSD. Por último, el Consejo de Gobernadores decidió que el Presidente sometería a la consideración de la Junta un informe sobre los resultados de la experiencia y las conclusiones del FIDA respecto al PPSD antes de que la resolución correspondiente dejara de ser operativa (es decir, en junio de 2006).

15. **Consecuencias de determinadas iniciativas del FIDA.** El hincapié cada vez mayor que se hace en la presencia en los países¹³ tendrá importantes consecuencias en el *modus operandi* y los costos tanto de la supervisión directa como de la supervisión a cargo de las IC. Por ejemplo, la presencia del FIDA en los países desempeñará una función en las actividades de supervisión, desde la simple facilitación de la organización de las misiones hasta la función más sustantiva de prestar apoyo y realizar un seguimiento de las cuestiones relacionadas con la ejecución. Además, la dirección está elaborando una propuesta para un nuevo modelo operativo del Fondo. Dos elementos de este modelo probablemente tendrán importantes consecuencias en las actividades de supervisión del FIDA, a saber: a) el programa en el país, y no el proyecto, será la unidad de cuenta, y b) la utilización del sistema de gestión de los resultados y el impacto (RIMS) para recopilar y analizar los datos de manera sistemática con arreglo a un conjunto básico de indicadores. El FIDA deberá prestar atención a estos aspectos en sus futuras actividades de supervisión.

III. ANÁLISIS DE LA SUPERVISIÓN DIRECTA

16. **Selección de los proyectos piloto.** La mayoría de los 15 proyectos se seleccionaron de acuerdo con los criterios sometidos por el FIDA a la consideración de la Junta Ejecutiva en septiembre de 1997. Dos proyectos (en Gaza y la Ribera Occidental y Zimbabwe) han resultado afectados por la inestabilidad política. Mientras que la inclusión del proyecto de Zimbabwe en el PPSD estaba

¹³ En diciembre de 2003 la Junta Ejecutiva aprobó del Programa piloto relativo a la presencia sobre el terreno en 15 países de todo el mundo.

justificada porque los hechos ocurridos en el país no podían haberse previsto en el momento de la aprobación por la Junta, la inclusión del programa para Gaza y la Ribera Occidental en una situación de inestabilidad no supuso una decisión apropiada. En la evaluación también se considera que la inclusión del proyecto de Bangladesh tampoco fue acertada porque reproducía, en términos generales, el diseño de un proyecto anterior financiado por el FIDA en el país y, por tanto, no era innovador.

17. **Enfoques de la supervisión directa.** Ha habido distintos enfoques de la supervisión directa en los 15 proyectos piloto, a saber: a) intensa intervención del GPP en todas las etapas de la supervisión directa, incluidos los aspectos fiduciarios. En esos casos, el papel de la UNOPS se limitó en gran medida a tramitar los desembolsos; b) el GPP delega enteramente los aspectos fiduciarios en la UNOPS y se concentra en las cuestiones relacionadas con el apoyo a la ejecución, si bien puede no preparar informes de misión y no participar tan activamente en los procesos de preparación del programa de trabajo y presupuesto anuales; c) la UNOPS se ocupa de los aspectos fiduciarios y el GPP nombra a los consultores que se encargarán en gran parte de dirigir las misiones de supervisión y preparar la documentación correspondiente. El GPP puede participar en etapas clave de las misiones, en cuyo caso desempeña una función de gestión y se concentra en el despliegue de la misión y en la obtención de todos los resultados requeridos, y d) este enfoque es el adoptado concretamente en los países donde el FIDA tiene alguna forma de representación local, la cual desempeña un papel en la supervisión directa por el hecho de participar en las misiones de supervisión y la labor de seguimiento entre misiones. Cada uno de los enfoques a) a c) se ha aplicado de manera bastante equilibrada en tres a cuatro proyectos piloto y el enfoque d) en dos proyectos.

18. **Aplicación de la supervisión directa.** Se examinó la experiencia obtenida de la ejecución de las actividades de supervisión directa y se hizo una comparación con la extraída de la supervisión llevada a cabo por las IC. En su informe, se observa que la planificación de la supervisión durante la preparación de los documentos sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP) y durante la etapa de diseño de los proyectos recibió una atención limitada en ambas formas de supervisión. Por otra parte, se pone de relieve la importancia de una participación continua de los GPP en las actividades de supervisión directa y el hecho de que en algunos proyectos piloto se han asignado más de tres GPP a cada proyecto en los últimos cinco años. Con respecto a la frecuencia y la duración de las misiones de supervisión, los proyectos supervisados directamente han recibido alrededor de dos misiones de supervisión por año, frente a una en los proyectos del grupo de referencia. El promedio de número de días de misión por proyecto y año era de 15,2 días en el caso de la supervisión directa y de 11,2 días en los proyectos del grupo de referencia.

19. La composición de los equipos de las misiones de supervisión no ha variado mucho entre los proyectos supervisados directamente y los del grupo de referencia, y en ambos casos se emplea a consultores locales. También se han celebrado más consultas entre el FIDA, el país y las autoridades del proyecto antes de tomar una decisión sobre los especialistas que han de formar parte de cada misión de supervisión, sobre todo en el contexto del PPSD. Las misiones de supervisión directa están formadas por un promedio de 2,6 personas, en comparación con 2,5 en el grupo de referencia.

20. Hasta la fecha se han realizado revisiones a mitad de período de 8 de los proyectos supervisados directamente y de 11 proyectos del grupo de referencia. Esta diferencia es comprensible si se tiene en cuenta que el período medio de ejecución de aquéllos (4,8 años) es inferior al de éstos (6,5 años). En el caso del PPSD, la revisión a mitad de período ha permitido formalizar varias decisiones adoptadas durante las misiones ordinarias de supervisión ya realizadas. Es decir, gracias a la interacción más constante e intensiva entre el FIDA y las autoridades de los proyectos supervisados directamente, los GPP han podido ocuparse a fondo de las cuestiones relativas a la ejecución y adoptar decisiones clave en el marco de las propias misiones de supervisión, sin necesidad de esperar a que se realizara la revisión. En efecto, parece que ésta no ha desempeñado una función decisiva en

el contexto del PPSD, como ha ocurrido en los proyectos supervisados por las IC, ya que en este caso ofreció a los GPP la posibilidad de examinar a fondo lo que se había hecho e introducir las medidas correctivas necesarias en el diseño y las disposiciones de ejecución de los proyectos.

21. La calidad de los informes de supervisión directa varió de un proyecto a otro. Tanto en el mandato como en los informes, la atención se concentró en gran parte en las cuestiones relacionadas con la ejecución y en los logros materiales y financieros más que en la obtención de enseñanzas y en el impacto. Cabe decir lo mismo de los informes de supervisión preparados por las IC. Sin embargo, en los informes de supervisión de los proyectos del PPSD se prestó más atención a las cuestiones que interesan al FIDA, como la incorporación de una perspectiva de género en todas las actividades, el seguimiento y evaluación, la participación de los beneficiarios, la creación de instituciones de base, etc. Además, la documentación de los proyectos supervisados directamente fue más completa y más fácilmente accesible en el FIDA que la de los proyectos del grupo de referencia.

22. Con respecto a la retroinformación, la evaluación concluye que en el PPSD no se aplicaron sistemáticamente los procedimientos establecidos. A menudo se eligió un modo de comunicación distinto de los canales oficiales. A pesar de ello, se observa que la respuesta a las cuestiones que plantea el personal de los proyectos y la aplicación de las recomendaciones por lo general es más rápida en la supervisión directa que en la que llevan a cabo las IC. En la supervisión por las IC, la retroinformación también es irregular. Pocas IC preparan toda la documentación requerida. El tipo inadecuado y la insuficiente calidad de los informes y de la retroinformación ponen de manifiesto la cuestión decisiva de la falta de sistemas de garantía de calidad de las actividades de supervisión del FIDA en general, lo que se examinará más abajo.

23. No se observó ninguna diferencia destacable entre la supervisión directa por el FIDA y la supervisión por las IC respecto de los procesos participativos. Sin embargo, parece haber una preferencia clara por las misiones de examen conjuntas, que cada vez con más frecuencia se organizan (por ejemplo, algunas IFI) con los gobiernos correspondientes, frente a las tradicionales misiones de supervisión. Muchos asociados en los países consideraron que el propio término de “supervisión” comportaba un enfoque de arriba abajo, que no reflejaba el principio de asociación entre el país de que se tratara y el FIDA.

24. Los informes sobre la situación de los proyectos (ISP) son un instrumento importante del sistema general de seguimiento y presentación de informes del FIDA. En los informes relativos a los proyectos supervisados directamente no se ha realizado un análisis ni se han extraído enseñanzas de los procesos de supervisión ni se ofrece información sobre los costos. Además, no contienen calificaciones de los indicadores del impacto que se elaboraron al comienzo del PPSD. En los proyectos supervisados por las IC, los GPP hacen una evaluación del desempeño de éstas y le asignan la puntuación correspondiente. En los proyectos supervisados directamente, los ISP no contienen una calificación del desempeño del FIDA al respecto. En cuanto al proceso de preparación de los ISP, debe observarse que los relativos a los proyectos supervisados por las IC corren a cargo del GPP correspondiente, mientras que el mismo GPP encargado de la supervisión directa prepara el ISP del proyecto que tiene asignado.

25. Una conclusión importante de la evaluación es el muy amplio apoyo que los asociados del FIDA prestan a la supervisión directa. Las autoridades gubernamentales, las organizaciones de desarrollo y las autoridades de los proyectos expresaron unánimemente la opinión de que el contacto directo con el FIDA, por conducto de los GPP, ofrecía ventajas. Por ejemplo, los asociados expresaron la opinión de que la comunicación directa y la interacción con el Fondo contribuyen a una mejor ejecución y a una asociación más estrecha por lo que respecta al diálogo sobre políticas, la identificación de la cartera futura de proyectos y las oportunidades de cofinanciación o el intercambio de conocimientos. En un caso se hizo una crítica no de la supervisión directa como enfoque, sino de

los frecuentes cambios de GPP que se habían registrado en el proyecto en cuestión. También se observó que parte del personal al que el FIDA había encomendado la tarea de supervisar algunos proyectos carecía de la experiencia y las calificaciones necesarias.

26. La supervisión de los aspectos fiduciarios (oficialmente a cargo de la UNOPS) ofrecía resultados mejores en los proyectos supervisados directamente que en los del grupo de referencia. Esta conclusión coincide con la de la evaluación de las modalidades de supervisión en el sentido de que la UNOPS tiende a obtener mejores resultados que otras IC. Teniendo en cuenta que la UNOPS es la única IC que participa en el PPSD, no es desatinado pensar que los resultados serán mejores que en el grupo de referencia en el que participan diversas IC.

27. **Resultados de la ejecución de los proyectos.** En la evaluación se empezó comparando los resultados de la ejecución de los proyectos empleando los indicadores contenidos en los ISP para puntuar tanto los proyectos supervisados directamente como los del grupo de referencia. A continuación, se aplicó el mismo conjunto de indicadores de los ISP y, basándose en su propia calificación independiente, se compararon los resultados de la ejecución de los proyectos supervisados directamente y los supervisados por las IC.

28. Del análisis de la evaluación se desprende que los resultados son mejores en los proyectos supervisados directamente que en los supervisados por las IC, con arreglo a los indicadores de los ISP, por ejemplo respecto al cumplimiento de las cláusulas de los convenios de préstamo (el promedio de la puntuación dada a aquellos proyectos fue de 3,4 frente a 3,1 a los proyectos supervisados por las IC)¹⁴, la eficiencia de los sistemas de seguimiento y evaluación (3,2 frente a 2,6), la disponibilidad de fondos de contraparte (3,5 frente a 3,2), etc. Esta diferencia podría explicarse por la presentación de informes más optimistas por parte de los GPP, quienes, como se indicó más arriba, se encargan de la preparación de los ISP. Sin embargo, la evaluación independiente de la supervisión también demuestra que, en conjunto, los proyectos supervisados directamente dan mejores resultados que los supervisados por las IC con arreglo a los indicadores de los ISP. En los cuadros 1 y 2 del anexo III figuran todas las puntuaciones y las calificaciones correspondientes.

29. También se compararon los proyectos supervisados directamente con los 15 proyectos del grupo de referencia evaluando el promedio del tiempo transcurrido desde la fecha de aprobación hasta la fecha de efectividad. Del análisis se desprende que los resultados son mejores en aquéllos, ya que el promedio de tiempo transcurrido entre ambas fechas es de 15,36 meses, frente a 17,21 meses en todos los demás proyectos ejecutados en el mismo país. Además, la puntuación dada por el equipo de evaluación en relación con la tasa de desembolso fue de 2,6 y 1,9, respectivamente; por ejemplo, la tasa media acumulativa de desembolso de todos los proyectos supervisados directamente en el quinto año de la ejecución de los proyectos ascendía al 62%, aproximadamente, frente al 43% en el grupo de referencia. El anexo IV contiene más información sobre los porcentajes de desembolso.

30. Por último, se examina un indicador que no se incluye en los ISP, a saber, el tiempo en que se rebasa la fecha de vencimiento de los proyectos (número de años o meses que se proroga un proyecto después de la fecha original de terminación). Con arreglo a los cálculos de la evaluación, el tiempo total en que se ha rebasado la fecha de vencimiento de los proyectos supervisados directamente es 0,54 años en promedio, frente a 1,4 años en los proyectos del grupo de referencia. Este indicador es importante porque pone de manifiesto la calidad del diseño, pero también la posibilidad de recomendar oportunamente durante el proceso de supervisión medidas correctivas y mejoras en la ejecución, cuando sea necesario. También es importante porque tiene consecuencias en los gastos administrativos del Fondo, ya que es necesario asignar recursos para sufragar los gastos adicionales de supervisión y el personal necesario para el período en que los proyectos rebasan la fecha original de terminación.

¹⁴ La escala de calificación aplicada es de 1 a 4, donde 1 = insignificante, 2 = modesta, 3 = considerable y 4 = elevada.

31. **Dimensión humana (social) de la supervisión y atención a las esferas clave en que el FIDA puede desempeñar una función catalizadora.** El análisis de la evaluación indica que, en una comparación con la supervisión que llevan a cabo las IC, el FIDA ha prestado en la supervisión directa más atención a cuestiones como la focalización en las mujeres (puntuación de 3,1 frente a 2,5 en los proyectos supervisados por las IC), la focalización en los pobres (puntuación de 3,0 y 2,4, respectivamente), la participación de los beneficiarios, la incorporación de una perspectiva de género en todas las actividades, el seguimiento y evaluación participativos, etc. Estos resultados coinciden en términos generales con la calificación que figura en los ISP supervisados directamente y los incluidos en el grupo de referencia. La supervisión directa también ha ofrecido al FIDA la oportunidad de prestar más atención a cuestiones como la innovación (puntuación de 3,2 frente a 2,5), las asociaciones, la gestión de los conocimientos y el diálogo sobre políticas, lo cual, de acuerdo con el Marco Estratégico del FIDA, contribuye a obtener mejores resultados y a aumentar el impacto de los proyectos. De acuerdo con la evaluación y según los asociados en los países, se considera que la presencia del GPP en los países donde los proyectos son susceptibles de supervisión directa representa una oportunidad para promover objetivos más amplios del FIDA como los enumerados más arriba. Los gráficos 1 y 2 del anexo V contienen todas las puntuaciones comparativas con arreglo a los indicadores anteriormente mencionados del PPSD y los proyectos supervisados por las IC.

32. La calificación de la gestión de los conocimientos en los proyectos supervisados directamente (2,7) sólo es ligeramente más alta que en los proyectos del grupo de referencia (2,5), lo que puede explicarse en parte por el hecho de que, si bien los distintos GPP adquirirían un gran volumen de conocimientos por medio de la supervisión directa, no se realizó ningún esfuerzo sistemático para documentar, analizar y compartir las enseñanzas extraídas. Tampoco se llevaron a cabo actividades específicas ni se consignaron recursos para la gestión de los conocimientos en los proyectos supervisados directamente, y los informes de supervisión no hacían hincapié en las enseñanzas obtenidas. Cabe decir lo mismo de los proyectos del grupo de referencia. Sin embargo, se considera que esta limitación es propia de la supervisión directa, ya que la gestión de los conocimientos en el sentido más amplio de la expresión era un objetivo concreto del PPSD (lo que no ocurre con la supervisión por las IC).

33. **Eficacia de las actividades de desarrollo.** Lo primero que cabe señalar es que, contrariamente a lo previsto en el Plan de Acción aprobado por el Consejo de Gobernadores, no se han establecido, ni a nivel de los distintos proyectos ni para el PPSD en su conjunto, mecanismos específicos de seguimiento y evaluación continuos para determinar con precisión el impacto de los proyectos. Además, contrariamente a la recomendación contenida en el “Informe sobre el examen conjunto de las cuestiones relativas a la supervisión de los proyectos financiados por el FIDA”, no se identificó ni se siguió de cerca, “para hacer un análisis comparativo [...] un ‘conjunto de control’ de proyectos supervisados por IC, que fuera análogo en otros aspectos al conjunto de los que se supervisarán en forma directa”. Sin embargo, se trató de analizar en la evaluación la eficacia de los proyectos supervisados directamente en términos de desarrollo y de compararlos con los proyectos del grupo de referencia.

34. Se han llevado a cabo tres tipos concretos de comparación que, considerados en conjunto, ofrecen una perspectiva general de la eficacia en materia de desarrollo de los proyectos supervisados directamente y los supervisados por las IC. En los cuadros 1, 2 y 3 del anexo VI figura la calificación específica (puntuación) en que se basa el análisis.

35. En primer lugar, se evaluó la *calidad general de la supervisión* (véase el cuadro 1 del anexo VI) con arreglo a tres indicadores (recomendaciones relativas a la calidad de la supervisión, medidas de seguimiento y apoyo prestado al proyecto). El Grupo de Garantía de Calidad del Banco Mundial también emplea esos indicadores para determinar la calidad de la supervisión del Banco, la cual se considera que contribuye de manera importante a la eficacia en términos de desarrollo. De hecho, el Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial, en una de sus evaluaciones más

recientes, llegó a la conclusión de que los proyectos bien supervisados tienen el doble de posibilidades de ser exitosos que los que son objeto de una supervisión deficiente. La evaluación del PPSD con arreglo a los tres indicadores mencionados más arriba pone de manifiesto la existencia de una tendencia positiva a favor de los proyectos supervisados directamente. Por ejemplo, la calidad de las recomendaciones relativas a la supervisión recibe una puntuación de 3,3 en el caso del PPSD, frente a 2,9 en los proyectos supervisados por las IC.

36. En segundo lugar, se hizo una comparación entre los proyectos supervisados directamente y los del grupo de referencia *utilizando los 11 indicadores del impacto que emplea el FIDA para el PPSD*¹⁵. Los resultados de los proyectos supervisados directamente son en general mucho mayores que en los supervisados por las IC, con arreglo a todos los indicadores (vease el gráfico 1 del anexo VI). Por ejemplo, la identificación de nuevos conceptos de proyectos para incluirlos en la cartera de proyectos en tramitación recibe una puntuación de 2,9 en el PPSD, frente a 2,1 en el caso de los proyectos supervisados por las IC. Sin embargo, los resultados de los proyectos del grupo de referencia son algo mejores en lo que se refiere a la puntualidad de la presentación de informes (puntuación de 2,9, frente a 2,8 en el caso del PPSD). Este resultado puede explicarse en parte porque, en su calidad de subcontratistas, las IC prestan especial atención a ese aspecto. No se ha concedido la misma atención a esta cuestión en la supervisión directa debido al contacto constante que existe entre el FIDA y las autoridades de los proyectos. También puede observarse que son mejores las calificaciones relativas a los costos cuando la supervisión es realizada por las IC, ya que el costo medio es inferior (este asunto se examinará con más detalle *infra*).

37. En tercer lugar, se calificaron los proyectos supervisados directamente y los supervisados por las IC utilizando las *seis esferas de impacto del marco metodológico para la evaluación (MME) de proyectos de la OE*. También se han incluido en el análisis los dos factores principales de ese marco metodológico (la sostenibilidad y la innovación/repetición) (véase el cuadro 2 del anexo VI). En resumen, la puntuación de los proyectos supervisados directamente es más alta en la mayoría de las esferas de impacto (por ejemplo, la seguridad alimentaria recibe una puntuación de 2,9 en el PPSD, frente a 2,5 en los proyectos supervisados por las IC), si bien esta relación se invirtió en dos esferas (medio ambiente y sostenibilidad).

38. Con respecto a la última cuestión mencionada, debe observarse que 12 de los 15 proyectos del grupo de referencia tenían un objetivo o componente específico relacionado de carácter ambiental. En consecuencia, las misiones de supervisión normalmente han examinado debidamente los progresos realizados por los proyectos en esa esfera. Por otra parte, sólo cinco proyectos supervisados directamente tienen un componente específico de carácter ambiental y las misiones de supervisión enviadas a esos proyectos no siempre han dispuesto de los conocimientos técnicos necesarios para realizar una evaluación a fondo de las cuestiones ambientales y proporcionar el apoyo requerido al personal del proyecto. Además, las cuestiones ambientales no han recibido la misma atención prioritaria del FIDA que otras esferas, como la incorporación de una perspectiva de género en todas las actividades y la formación de capital social.

39. No es posible hacer una afirmación concluyente sobre la sostenibilidad de los proyectos en la etapa actual. Por una parte, la calificación de los proyectos supervisados directamente, ligeramente más baja que la atribuida al grupo de referencia, puede explicarse en parte por el número de años relativamente menor del período de ejecución. En muchos de los proyectos del PPSD se ha prestado, por lo menos durante los primeros años, más atención al establecimiento de organizaciones de base y a la mejora de los procesos participativos que a las actividades productivas. Ésta puede ser una de las causas de su menor grado de sostenibilidad actual. Además, en algunos proyectos (por ejemplo, en el Brasil, la India y el Sudán) se registraron demoras iniciales en la ejecución debido a factores políticos y administrativos ineludibles, lo cual podría ser otra razón. Por otra parte, en la EEI se llegó a la

¹⁵ La lista de los indicadores del impacto figura en el anexo VII.

conclusión de que, durante las primeras etapas de los proyectos, hay expectativas relativamente grandes de que se prolonguen los beneficios de los mismos, si bien esas expectativas van cambiando en etapas posteriores de la ejecución.

40. Por último, *se compara la calificación general¹⁶ de las seis esferas de impacto con la calificación contenida en el ISP respecto del “cumplimiento de los objetivos de desarrollo”*. En ambos casos, la calificación de los proyectos supervisados directamente es más alta que la de los supervisados por las IC (véase el cuadro 3 del anexo VI). En el índice compuesto del MME, la puntuación es 2,9 para el PPSD y 2,5 para los proyectos supervisados por las IC.

41. Deben hacerse algunas consideraciones generales para la interpretación de los resultados consignados más arriba. En primer lugar, debe observarse que las diferencias de puntuación son relativamente pequeñas. Sin embargo, el análisis indica que los resultados de los proyectos supervisados directamente han sido mejores que los supervisados por las IC, con arreglo a la mayoría de los indicadores considerados en esta evaluación. Además, la supervisión directa ha contribuido a avanzar ulteriormente en el cumplimiento de los objetivos más amplios del FIDA, a saber el diálogo sobre políticas, el establecimiento de asociaciones y la gestión de los conocimientos. También se observa que los resultados de la supervisión directa podrían haber sido aún mejores si el programa piloto se hubiera ejecutado en condiciones más favorables, por ejemplo, si se hubiera establecido un orden adecuado de prioridades en el trabajo de los GPP, o si se hubieran establecido sistemas de seguimiento y evaluación apropiados. No obstante, debe tenerse en cuenta al analizar los resultados el tiempo destinado a la supervisión directa. Más del 50% de los GPP que han participado en el PPSD declararon que habían dedicado a la supervisión directa el doble de tiempo que en otros proyectos de la cartera. Otra cuestión es la de los costos, que se examinará más adelante.

42. **Garantía de calidad.** El FIDA carece de un sistema de garantía continua de calidad de la supervisión, que le habría permitido cumplir mejor los objetivos del programa piloto. Debido a ello, la garantía de calidad de los insumos y procesos de supervisión directa (por ejemplo, mandato de las misiones y composición y duración de éstas) y de los productos, como los informes de supervisión, fue limitada. Otras IFI, en particular el Banco Africano de Desarrollo (BAfD) y el Banco Mundial, poseen mecanismos de garantía de calidad que permiten realizar evaluaciones periódicas de las actividades de supervisión (por ejemplo, una cada dos años). Por medio de esos mecanismos, las IFI pueden adquirir una perspectiva global de la función de supervisión y proponer las correspondientes mejoras sistémicas en la organización. Dichos mecanismos están ubicados fuera de los departamentos operativos. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) está estableciendo un sistema análogo de garantía de calidad. Por lo general, las IFI también tienen mecanismos de garantía de calidad de la supervisión integrados en las divisiones operativas (por ejemplo, en el BAfD se utilizan los exámenes *inter pares* a esos efectos).

43. **Presentación de informes a la Junta Ejecutiva.** La dirección no ha cumplido dos compromisos fundamentales relativos a la presentación de informes. En primer lugar, no se realizó ninguna revisión a mitad de período del programa piloto durante el último trimestre 2000/primer trimestre de 2001, conforme había decidido el Consejo de Gobernadores. No es evidente ni está documentado por qué no se hizo. En segundo lugar, si bien es cierto que el Fondo ha presentado todos los años a la Junta Ejecutiva un informe sobre la marcha de las actividades de supervisión directa, los informes se han concentrado principalmente en el despliegue de insumos y los procesos de ejecución de las actividades de supervisión directa. Se observa en la evaluación que, al mismo tiempo, la Junta

¹⁶ Es la calificación media de las seis esferas de impacto y los dos factores más importantes.

Ejecutiva podría haber vigilado mejor la aplicación del Plan de Acción y exigido más información analítica a la dirección sobre la eficacia del PPSD en términos de desarrollo, especialmente con respecto a los costos, los resultados y las enseñanzas extraídas¹⁷.

44. **Entorno operativo de la supervisión directa.** Los GPP no contaron con un entorno operativo favorable para afrontar el aumento de la carga de trabajo debido a la introducción de la supervisión directa. Más concretamente, no se les proporcionó capacitación al inicio del programa piloto, y tampoco fueron objeto de reconocimiento ni recibieron incentivos especiales. Aceptaron asumir las tareas adicionales de esa supervisión, que llevaron a cabo sin contar con el apoyo de sus superiores para reordenar las prioridades de su trabajo. Por último, aunque igualmente importante, la intervención de la dirección pareció disminuir gradualmente después de la aprobación del PPSD por el Consejo de Gobernadores, como lo demuestra, por ejemplo, el hecho de que no se ejecutaran tres actividades clave¹⁸ previstas en el Plan de Acción del Consejo de Gobernadores.

IV. APRENDIZAJE Y GESTIÓN DE LOS CONOCIMIENTOS

45. Por el hecho de participar en las actividades de supervisión directa, los GPP han adquirido una experiencia directa de la labor de supervisión y un mejor conocimiento de las cuestiones relacionadas con la reducción de la pobreza rural. Los resultados positivos de su experiencia son evidentes, ya que algunos han utilizado los nuevos conocimientos al concebir nuevos proyectos y ejecutar los existentes. No obstante, los informes de supervisión (tanto de supervisión directa como de los proyectos supervisados por las IC) se concentran más en las cuestiones de ejecución que en las enseñanzas extraídas de los procesos de supervisión o las cuestiones generales de desarrollo rural. Debido a ello, se han desaprovechado oportunidades de incorporar enseñanzas en el diseño de los proyectos en toda la institución y mejorar las actividades de supervisión que llevan a cabo las IC en general. Ahora bien, a pesar de las ventajas que se han derivado para algunos GPP, es preciso institucionalizar este conocimiento y establecer sistemas o plataformas por medio de los cuales los GPP que llevan a cabo actividades de supervisión directa puedan compartir sus experiencias generales entre sí y con el personal del Fondo. Ya se han producido algunos intercambios entre GPP de manera informal y no estructurada. Sin embargo, el apoyo institucional al objetivo de recopilación y canalización de las enseñanzas de la supervisión directa hacia el personal del FIDA ha sido insuficiente.

46. El FIDA también carece en los países de mecanismos de presentación de informes y de retroinformación adecuados: su sistema actual de aprendizaje no permite a los gobiernos y otras organizaciones de desarrollo conocer los enfoques innovadores aplicados con éxito y aprender de su experiencia. Es preciso abordar esta cuestión teniendo en cuenta tanto el objetivo estratégico del Fondo de establecer asociaciones para repetir y ampliar el alcance de las actividades que financia como el nuevo modelo operativo propuesto. La OE reconoce que la gestión de los conocimientos es una preocupación de toda la institución y que la supervisión directa sólo es uno de los componentes del sistema de aprendizaje. Ahora bien, se ha desaprovechado en gran parte la oportunidad excepcional que el conjunto de la institución tenía de extraer enseñanzas del PPSD para mejorar las operaciones.

¹⁷ En efecto, el Consejo de Gobernadores había decidido en 1997 que “se informaría anualmente a la Junta Ejecutiva acerca de los progresos que se hicieron, las enseñanzas que se extrajeron y los resultados que se lograron” (véase el documento GC 20/L.10/Add.1).

¹⁸ Es decir, los puntos 6, 7 y 8 de la recomendación 5 del Plan de Acción (véase el anexo II).

V. EFICIENCIA DE LA SUPERVISIÓN DIRECTA

47. Con arreglo a los cálculos realizados en la evaluación, el promedio del costo anual de la actividad de supervisión directa asciende a USD 93 000, aproximadamente, por proyecto, frente a USD 61 000 en los proyectos del grupo de referencia supervisados por las IC. Debe observarse a este respecto que los costos han sido muy superiores a los previstos por el Consejo de Gobernadores, el cual había decidido que las actividades de supervisión directa no debían suponer un aumento de los gastos para el FIDA.

48. Deben destacarse algunos aspectos relacionados con el promedio de los costos de las IC. En primer lugar, ese promedio varía mucho de unas IC a otras, por lo que el promedio calculado más arriba no refleja los costos que todas las IC facturan. En algunos casos (por ejemplo, el Banco Mundial) ascienden a más de USD 100 000¹⁹. Los costos globales de supervisión de la UNOPS (la IC que supervisa el mayor número de proyectos) ascienden a USD 79 000, aproximadamente (en el anexo VIII figuran más datos sobre los costos). Con arreglo a la evaluación, estos últimos deberían aumentar si el Fondo desea que se presten servicios de más calidad²⁰. Además, la supervisión por las IC comporta costos adicionales que son difíciles de determinar y que, por tanto, no se han incluido en los cálculos. Por ejemplo, el Fondo Belga de Supervivencia asigna anualmente en su presupuesto administrativo una partida para supervisión por las IC que no se registra en el sistema contable del Fond. Más recientemente, la División de Asia y el Pacífico del FIDA proporcionó fondos adicionales a la Oficina de Asia de la UNOPS para que incrementara sus actividades relacionadas con la supervisión. Estos y otros costos análogos no se incluyen en el promedio de USD 61 000 calculado en concepto de supervisión por las IC. Por último, debe observarse que los gastos de supervisión directa del FIDA incluyen el envío de unas dos misiones de supervisión por año a cada proyecto, cuya duración es mayor que el promedio de las actividades de supervisión de las IC.

49. Además, en la evaluación se subraya que la mayor duración del período de ejecución de los proyectos del grupo de referencia en comparación con los proyectos supervisados directamente tiene consecuencias en los gastos administrativos del FIDA, lo cual elevaría los costos generales de supervisión por las IC que deben considerarse.

50. También se afirma en la evaluación que hay posibilidades de reducir en alguna medida los costos de supervisión directa, por ejemplo encargando a entidades nacionales competentes los aspectos fiduciarios de la supervisión y promoviendo así el papel que desempeña el gobierno en las actividades de apoyo a la ejecución. El empleo de más consultores locales también podría contribuir a reducir los costos. Por último, cabe suponer que, a medida que los GPP y los demás funcionarios competentes del FIDA adquieren las capacidades necesarias y acumulan más experiencia en materia de supervisión directa, probablemente se reducirá el tiempo total que se invierte en las tareas conexas, lo cual tendrá a su vez un efecto en el componente de gastos de personal, con la consiguiente reducción de los costos totales de la supervisión directa.

51. Aunque los costos de supervisión directa pueden seguir siendo superiores a los de supervisión por las IC, según la evaluación es sumamente importante evaluar también los beneficios correspondientes que se derivan para el Fondo. El análisis de la evaluación pone de manifiesto que la supervisión directa ha contribuido a lograr una mayor eficacia en materia de desarrollo y ha permitido al Fondo promover sus objetivos catalizadores de innovación, diálogo sobre políticas y fomento de las asociaciones. A este último respecto, los asociados en los países declararon que preferían establecer relaciones de asociación directamente con el FIDA y no indirectamente a través de instituciones como

¹⁹ En un estudio del Grupo de Garantía de Calidad del Banco Mundial realizado en 2003 se llega a la conclusión de que deberían asignarse de USD 100 000 a USD 125 000 por año, como promedio, para la supervisión de los proyectos de desarrollo comunitario.

²⁰ En el informe de la EEI se subraya la misma cuestión (véase el párrafo 18 en la página II-14 del documento EB 2005/84/R.2).

la IC. Con respecto a la gestión de los conocimientos, si bien es cierto que los GPP que participan en la supervisión directa han aumentado su conocimiento de las cuestiones relativas a la ejecución, y a pesar de que los conocimientos derivados del PPSD no se han institucionalizado debidamente, se observa que el hecho de emplear IC para llevar a cabo la labor de supervisión introduce un estrato adicional en el circuito de aprendizaje ya endeble del Fondo. Asimismo, los conocimientos que el personal o los consultores de las IC han adquirido llevando a cabo actividades de supervisión en nombre del FIDA en gran medida se pierden para éste. Por último, también debe tenerse debidamente en cuenta la opinión general de los gobiernos y todos los demás asociados en los países, que son claramente favorables a que el FIDA participe directamente en las actividades de supervisión.

VI. SISTEMAS DE SUPERVISIÓN Y EXPERIENCIAS DE OTRAS INSTITUCIONES FINANCIERAS INTERNACIONALES

52. En términos generales, el BAfD, el Banco Asiático de Desarrollo (BAfD), el BID y el Banco Mundial tienen sistemas de supervisión análogos, y sólo algunos procesos y elementos se aplican de maneras diversas para adecuarlos a sus propias estructuras institucionales. La supervisión en las IFI no suele limitarse a misiones oficiales e informes formales, sino que es un proceso continuo y flexible, que se adapta a las necesidades de cada operación y tiene por objeto propiciar el establecimiento de una estrecha relación de cada IFI con el prestatario y los organismos de ejecución. La supervisión se planifica cuidadosamente durante la fase de diseño del ciclo de los proyectos, cuando se asignan los recursos y se adoptan las disposiciones apropiadas. El proceso de supervisión suele iniciarse después de la aprobación de proyecto y termina cuando se realiza el último desembolso y se prepara el informe final del proyecto.

53. El BID delega en gran medida la labor de supervisión en sus oficinas en los países, y participan en ella funcionarios de la sede cuando es necesario. En el BAfD y el Banco Mundial, la sede y las oficinas en los países se reparten las tareas de supervisión. En algunos casos éstas se delegan enteramente en las oficinas en los países, especialmente cuando el personal de éstas posee los conocimientos sectoriales especializados necesarios. En esas circunstancias, algunas veces se pide a algunos funcionarios de la sede que se unan a las misiones. En otros casos, los “coordinadores de tareas”, cuando están destinados en la sede, siguen desempeñando funciones de supervisión y recaban a su vez la participación de funcionarios de las oficinas en los países en las misiones de supervisión. Los coordinadores de tareas destinados en la sede del BAfD han tenido hasta la fecha competencia exclusiva de la supervisión de proyectos. Sin embargo, se prevé que, en cuanto haya concluido el establecimiento de 26 oficinas en los países al final de 2006, el BAfD prevé que el personal local intervendrá de una u otra forma en esta tarea y otras actividades complementarias conexas, así como en cuestiones relacionadas con la gestión de la cartera. Con respecto a estas IFI, cabe destacar el hecho de que determinadas funciones de supervisión se llevan a cabo cada vez más en las oficinas en los países. Por ejemplo, éstas se encargan en gran parte del examen de los documentos relativos a los aspectos fiduciarios (por ejemplo, las propuestas de licitación y los asuntos contables). Ahora bien, es importante tener en cuenta que la mayor o menor capacidad del personal de las oficinas locales para adoptar decisiones varía con arreglo a la medida en que los coordinadores de tareas hayan delegado en ellos esa función. Por último, algunas IFI tienen mecanismos de garantía de calidad de la supervisión bien establecidos, mientras que otros se están encaminando rápidamente en la misma dirección.

VII. CONCLUSIONES

54. Del análisis general de la evaluación se desprende una constante que demuestra que la supervisión directa tiene más posibilidades que la supervisión a cargo de las IC de contribuir a una mayor eficacia de las actividades de desarrollo que se llevan a cabo en el marco de los proyectos y, al mismo tiempo, permite prestar más atención a los objetivos más amplios que el FIDA persigue en los programas en los países. Es decir, la supervisión directa puede contribuir a una ejecución de los proyectos más eficaz y oportuna, lo que a su vez favorece los resultados y el impacto generales. Además, el FIDA, mediante la supervisión directa, ha podido poner énfasis en cuestiones de importancia decisiva, como la incorporación de una perspectiva de género en todas las actividades, la focalización y la creación de instituciones de base, que en conjunto son importantes para el logro de la sostenibilidad.

55. Los GPP que se encargan de la supervisión directa, al estar más frecuentemente y durante más tiempo en los países, tienen más oportunidades de promover los objetivos del FIDA a nivel del programa en el país, en particular un diálogo sobre políticas y una relación de asociación. Las IC no consideran prioritarias esas actividades, que por otra parte no pueden ser llevadas a cabo eficazmente por terceros. Aunque no hay pruebas fehacientes de que se hayan establecido nuevas asociaciones como consecuencia del PPSD, los gobiernos y otros asociados en el desarrollo en los países han expresado unánimemente su profundo reconocimiento por el aumento de la frecuencia de los contactos con los GPP, que han sido facilitados por las actividades de supervisión directa del FIDA. Esos mismos asociados comunicaron que consideraban más útil tratar directamente con el personal del Fondo que con los representantes de las IC. Por ejemplo, señalaron a este respecto que la tasa de respuesta y el seguimiento de las cuestiones relativas a la ejecución son más rápidos en la supervisión directa.

56. La supervisión directa ha contribuido a ampliar la base de conocimientos del FIDA. Los GPP encargados de esa actividad han podido conocer los procesos de supervisión y cuestiones relacionadas con la ejecución de los proyectos y el desarrollo rural en los países de los que se ocupan. Esos conocimientos les han permitido diseñar y ejecutar mejor nuevas operaciones. Sin embargo, esos conocimientos no siempre se han compartido con otros ni se han institucionalizado, lo cual es uno de los principales defectos del PPSD. Se observa en la evaluación que la supervisión a cargo de las IC también ofrece posibilidades de generación de conocimientos. No obstante, la participación de las IC en la supervisión hace que la transmisión de conocimientos desde esas instituciones al FIDA y al país resulte más laboriosa en los sistemas de conocimientos de por sí ya endeble del Fondo.

57. Se llega a la conclusión de que la supervisión directa permite a los GPP reforzar la coordinación en los países tanto en el contexto de las operaciones del FIDA como con la comunidad de desarrollo en general. También propicia el fortalecimiento de los programas actuales financiados por el Fondo y la identificación de nuevos programas y oportunidades de cofinanciación, sobre todo en el plano nacional, debido a que la mayoría de los asociados internacionales y bilaterales han delegado cada vez más autoridad en sus representantes en los países.

58. A diferencia de la mayoría de las otras IFI, el FIDA carece de un sistema de garantía de calidad de la supervisión directa. Por tanto, el PPSD fue enfocado y ejecutado de diversas maneras según la percepción y los criterios de los distintos GPP. Tampoco se vigiló el cumplimiento de los requisitos mínimos en materia de supervisión y de las directrices relativas a la supervisión directa. En conclusión, es fundamental establecer sistemas que garanticen de manera continua y periódica la calidad si se desean ampliar las actividades de supervisión directa.

59. A valores nominales, el promedio de los costos de supervisión directa (USD 93 300) es mayor que en la supervisión a cargo de las IC (USD 61 461)²¹. Sin embargo, se señala que los costos no deben considerarse aisladamente de los beneficios que se han derivado del PPSD. Además, de las conversaciones mantenidas con la UNOPS (la principal IC del Fondo) se desprende claramente que el costo para el FIDA de la supervisión por la UNOPS debe aumentarse si se desea que ésta preste el tipo y la calidad de servicio que el Fondo requerirá en el futuro. Por otra parte, también se considera que hay posibilidades de aumentar la eficiencia de la supervisión directa si, por ejemplo, se confían los aspectos fiduciarios de esa actividad a entidades nacionales competentes y se emplea en mayor medida a consultores locales para que desarrollen una actividad de apoyo a la ejecución.

60. En la evaluación se observa que el interés de la dirección ha parecido disminuir gradualmente a raíz de la aprobación del PPSD por el Consejo de Gobernadores. Así lo demuestra el hecho de que no aplicara plenamente todas las decisiones del Consejo. Por ejemplo, no realizó la preceptiva revisión a mitad de período del PPSD. Tampoco estableció un sistema integrado de contabilidad analítica para vigilar los costos del PPSD, ni un sistema de seguimiento y evaluación para medir los resultados y el impacto de la supervisión directa. No obstante, según la evaluación la Junta Ejecutiva tampoco llevó a cabo una labor adecuada de vigilancia para que la dirección del FIDA cumpliera todas sus obligaciones con respecto al PPSD. La evaluación estima que los resultados del programa piloto habrían sido aún más importantes si se hubieran cumplido todas las exigencias formuladas por el Consejo de Gobernadores.

61. Según la evaluación, no todas las partes interesadas tienen la misma idea de lo que es la supervisión. A menudo existe cierta confusión con respecto al significado concreto de misiones de supervisión, apoyo a la ejecución, actividades de seguimiento, funciones fiduciarias, etc. Tampoco se tiene una idea del todo clara acerca de las funciones y responsabilidades del FIDA, las IC, el personal de los proyectos y las autoridades gubernamentales. Debe señalarse, además, que muchos asociados en los países consideraban que el concepto de “supervisión” —cuando se aplicaba a los aspectos relativos a la ejecución de los proyectos más que a los aspectos fiduciarios— tenía implicaciones paternalistas y se sentían incómodos con él. En ese sentido, la supervisión representa un enfoque de arriba abajo y no participativo, que es incompatible con los objetivos del Fondo de promover un sentido de identificación y la asociación con los gobiernos y otras instituciones.

VIII. RECOMENDACIONES

62. Es importante señalar que en las recomendaciones de la evaluación se han tenido en cuenta las recomendaciones pertinentes que figuran en el informe sobre la evaluación de las modalidades de supervisión de los proyectos. Las cinco recomendaciones clave de la evaluación, que figuran a continuación, se refuerzan mutuamente. En la evaluación se recomienda que se pongan en práctica plenamente todas las recomendaciones a fin de que las actividades futuras que desarrolle el FIDA en la esfera de la supervisión y el apoyo a la ejecución tengan el impacto deseado.

Recomendación n.º 1: Definición de la supervisión

63. Se recomienda en la evaluación que el concepto de supervisión empleado por el FIDA se divida en dos partes operacionales distintas: i) **supervisión de los aspectos fiduciarios**, en particular los relativos al examen de las adquisiciones, la tramitación de los desembolsos y el cumplimiento de los requisitos financieros y de auditoría, y ii) **apoyo a la ejecución de programas y proyectos**²². Éste incluiría, por ejemplo, la organización de misiones periódicas de “apoyo a la ejecución” y actividades complementarias conexas; una evaluación de la consecución de los objetivos de los programas y

²¹ A pesar de que el costo anual efectivo por proyecto supervisado por la UNOPS, que es la principal IC del FIDA, asciende a USD 78 000, aproximadamente.

²² También podría denominarse “apoyo a la ejecución”.

proyectos y la prestación de asistencia para la determinación de posibles soluciones a los desafíos que presenta la ejecución, basándose en la interacción y el diálogo con las autoridades de los proyectos y otros asociados a nivel de los países y los proyectos; y la facilitación de orientación para la preparación de los planes de trabajo y presupuestos anuales. También supondría una supervisión de la ejecución de los proyectos y programas que comportara el seguimiento, por ejemplo, del logro de los objetivos materiales.

**Recomendación n.º 2: Formulación de una política general del FIDA de supervisión²³
y apoyo a la ejecución**

64. El Fondo debe formular una política general específica de supervisión y apoyo a la ejecución de sus operaciones. Debería contener los siguientes elementos.

65. **Supervisión de los aspectos fiduciarios.** Debería permitirse que el FIDA decidiera en cada caso la conveniencia en subcontratar con una entidad nacional, regional o internacional competente el desempeño de esas funciones. Debería tratarse en especial de contratar a entidades nacionales, pues así se conseguiría el doble efecto de reforzar la capacidad institucional local y reducir los costos. Debería hacerse todo lo posible para evitar un conflicto de intereses entre la entidad nacional de que se trate y la operación del FIDA que haya de ejecutarse. Excepcionalmente y en circunstancias muy concretas el FIDA podría considerar la posibilidad de hacerse cargo de la supervisión de los aspectos fiduciarios.

66. **Apoyo a la ejecución.** En la evaluación se recomienda que la política disponga expresamente lo siguiente: i) el FIDA debe velar por que se preste apoyo directo a la ejecución en todas las operaciones que lleve a cabo en todo el mundo. A este respecto, es importante destacar la función que incumbe a los GPP, quienes podrían o bien intervenir ellos mismos activamente en calidad de “encargados del apoyo a la ejecución” o actuar en calidad de coordinadores de tareas que prestan apoyo a la ejecución, concediendo más atención a la gestión del proceso, lo cual también requeriría cierta participación directa en las actividades. En ambos casos, los GPP serían en último término responsables del proceso, el contenido y los resultados de las actividades de apoyo a la ejecución; ii) ese apoyo abarcaría todos los aspectos de los programas del FIDA en los países, tanto a nivel de proyecto como en otros ámbitos, como el diálogo sobre políticas y el fortalecimiento de las asociaciones, y iii) se precisaría y se haría el debido hincapié en la función que incumbe a los gobiernos asociados, lo cual contribuiría a una mayor identificación con las actividades y al fortalecimiento de las capacidades locales, y también a reducir los costos.

67. De lo que antecede se derivarían nuevas funciones para el Departamento de Administración de Programas (PMD), que requeriría la asignación de personal y recursos financieros adicionales, además de nuevas capacidades y conocimientos técnicos. Es fundamental que el FIDA articule claramente, de manera pormenorizada y expresa, los recursos adicionales que se necesitan para aplicar la nueva política. Para ello sería preciso realizar un análisis detallado de los costos, en particular de los elementos a que se hace referencia en los párrafos 65 y 66, y una evaluación de los conocimientos técnicos y las capacidades de los GPP existentes. Sobre la base del análisis anteriormente mencionado, el FIDA debería elaborar una propuesta para sufragar los déficit que se derivaran de la aplicación de la nueva política. También tendría que elaborar un plan a fin de dotar a los GPP de los medios necesarios para satisfacer las exigencias concretas de la nueva política, reconociendo que tal vez no siempre sea posible aumentar esas competencias y aptitudes. En tanto no se proporcionaran al Fondo los recursos financieros necesarios, se contratara a personal adicional en el PMD y se desarrollaran y perfeccionaran sus competencias y aptitudes, el FIDA podría considerar la posibilidad de adoptar un enfoque gradual para aumentar el apoyo a la ejecución en todas las operaciones.

²³ Por supervisión se entenderá en adelante “supervisión de los aspectos fiduciarios” relacionados con la financiación del FIDA.

68. El éxito de la nueva política también dependería del apoyo que preste la dirección del FIDA y del establecimiento de un ambiente propicio al respecto. Por ejemplo, la dirección debería: i) velar por que se ofrezcan oportunidades apropiadas de perfeccionamiento periódico del personal; ii) establecer un marco de incentivos y plataformas para compartir los conocimientos adquiridos por los GPP, y iii) habilitar el tiempo necesario para examinar la experiencia obtenida de la aplicación de la política. La Junta Ejecutiva también debería desempeñar una función dinámica de seguimiento de la aplicación de la nueva política y aprobar los presupuestos administrativos con ese fin.

69. La política debe poderse evaluar y debe comprender, en particular, un plan de despliegue y aplicación que contenga indicadores de resultados que puedan ser objeto de un seguimiento periódico.

70. El informe anual sobre los resultados de la cartera de proyectos del FIDA deberá contener siempre un capítulo dedicado a la supervisión y el apoyo a la ejecución, en el que se hiciera una exposición analítica de las oportunidades y los retos existentes en esa esfera y se determinaran las enseñanzas más importantes obtenidas. También debería proporcionar una indicación de las medidas operacionales adoptadas por el FIDA para afrontar las nuevas cuestiones.

71. La labor de supervisión de las dimensiones fiduciarias y el apoyo a la ejecución requerirá una revisión de la sección 2 g) del artículo 7 del *Convenio Constitutivo del FIDA*.

72. Los demás aspectos que debe abarcar la política se examinan en las recomendaciones 3 a 5.

Recomendación n.º 3: Supervisión y apoyo a la ejecución en el marco de los COSOP

73. En la evaluación se recomienda que, al preparar los COSOP, se adopte un enfoque global con respecto a la supervisión y el apoyo a la ejecución. Para ello se tendría en cuenta la necesidad de supervisar las dimensiones fiduciarias de todas las operaciones y la prestación de apoyo a la ejecución del programa en el país, particularmente en esferas como el diálogo sobre políticas, el establecimiento de asociaciones y la gestión de los conocimientos, además del apoyo que tradicionalmente se ha prestado a los proyectos. En el COSOP se dispondría lo necesario para elaborar un plan anual de supervisión y apoyo a la ejecución en cada país, indicando los objetivos concretos, los recursos humanos y financieros asignados y los resultados previstos. Cada división regional del PMD establecería un sistema electrónico de seguimiento, evaluación y presentación de informes, que serviría de herramienta de gestión para evaluar la marcha de la ejecución de dichos planes y destacar las cuestiones que requerirían una acción complementaria más inmediata. El PMD debería elaborar un modelo de la sección sobre supervisión y apoyo a la ejecución que se incluiría en cada COSOP.

Recomendación n.º 4: Sistema de garantía de calidad

74. Dentro del marco de un sistema general más eficaz de garantía de calidad en el FIDA, es preciso establecer mecanismos de garantía de calidad para la supervisión de las dimensiones fiduciarias y las actividades de apoyo a la ejecución. Se recomienda que el FIDA establezca en el PMD un comité de examen de la gestión, encargado de examinar las actividades de supervisión y apoyo a la ejecución, los resultados y las cuestiones operacionales conexas. También debe reforzarse la garantía de calidad en las divisiones del PMD. A este respecto, deberían realizarse exámenes semestrales de las actividades de supervisión y apoyo a la ejecución a nivel de división. Deberían distribuirse a todas las divisiones del PMD resúmenes de los debates celebrados en esas reuniones. Además, el Fondo debería aprovechar la experiencia de otras IFI (en particular el Grupo de Garantía de Calidad del Banco Mundial) para establecer un grupo específico de garantía de calidad en el FIDA, encargado de examinar los aspectos relacionados con la supervisión y el apoyo a la ejecución, además de cualesquiera otros aspectos de la ejecución del COSOP y sus componentes. El Fondo debería considerar detenidamente el lugar de su estructura orgánica más apropiado para dicho grupo, el cual se encargaría de realizar el examen más objetivo e independiente posible de las actividades de

supervisión y de apoyo a la ejecución. Al establecerse ese grupo deberían tenerse en cuenta los mandatos y el desempeño de los sistemas de control de calidad existentes en el FIDA, como el equipo de elaboración de proyectos, el Comité de Examen Técnico y el Comité de Estrategia Operacional y Orientación en Materia de Políticas.

Recomendación n.º 5: Aprendizaje y gestión de los conocimientos

75. Deberían ofrecerse incentivos al personal para que comparta los conocimientos que adquiere. Por ejemplo, es preciso hallar un hueco en el trabajo de los GPP para que compartan los conocimientos que generan mediante las actividades de supervisión y de apoyo a la ejecución. La actividad de documentar y compartir conocimientos debería servir de indicador para evaluar el desempeño anual de los GPP. Deben establecerse instrumentos concretos para facilitar el aprendizaje y el intercambio de conocimientos. En particular, siempre debe reservarse tiempo en el foro de GPP para debatir las cuestiones y compartir los conocimientos que se generen en el marco de las actividades de supervisión y de apoyo a la ejecución. Las revisiones a mitad de período y los informes finales de los proyectos deberían abordar específicamente estas cuestiones, al igual que la OE en todas sus evaluaciones. Debe modificarse la presentación de los informes sobre la situación de los proyectos y los países para que contengan una sección sobre las actividades de supervisión y de apoyo a la ejecución, a las que siempre debe darse una puntuación. También deberían introducirse otros instrumentos, como los exámenes *inter pares* en las divisiones del PMD respecto de las actividades de apoyo a la ejecución.

76. Es preciso reforzar considerablemente los sistemas de seguimiento y evaluación de los proyectos si se desea que contribuyan de manera efectiva al aprendizaje. Además, de acuerdo con el nuevo modelo operativo, es preciso ayudar a establecer sistemas integrados de seguimiento y evaluación en los países. No sólo se facilitaría así el seguimiento y el intercambio de experiencias en toda la cartera de proyectos y programas, sino que también permitiría seguir de cerca el cumplimiento de los objetivos más amplios de los programas del FIDA en los países, como el diálogo sobre políticas y el establecimiento de asociaciones.

77. El FIDA debe basarse en las experiencias de otras IFI y utilizar más ampliamente la tecnología de la información para la gestión de los conocimientos relativos a la supervisión y el apoyo a la ejecución. A este respecto, se recomienda ampliar el Sistema de Gestión de la Cartera de Proyectos (SGCP) existente para que pueda contener en todo momento resúmenes actualizados de las actividades de supervisión y de apoyo a la ejecución. Por tanto, debería facilitarse inmediatamente a los asociados externos el acceso a un SGCP mejorado a través de Internet. Por último, aunque no sea lo menos importante, debe establecerse un sistema integrado de contabilidad analítica, en estrecha cooperación con el PMD y la Oficina del Contralor. De esa manera se podría hacer un seguimiento y un análisis de todos los costos relacionados con la supervisión y el apoyo a la ejecución, incluido el tiempo dedicado a ello por el personal.

Proyectos incluidos en el Programa piloto de supervisión directa

<i>País</i>	<i>Nombre del proyecto</i>	<i>Fecha de aprobación por la Junta Ejecutiva</i>	<i>Fecha de la firma del préstamo</i>	<i>Fecha de efectividad del préstamo</i>	<i>Fecha de terminación del proyecto</i>	<i>Financiación del FIDA (en millones de USD)</i>	<i>Porcentaje de desembolso</i>	<i>Situación del proyecto</i>
Armenia ^{bcd}	Proyecto de Servicios Agrícolas en el Noroeste	Dic. 97	Dic. 97	Abr. 98	Jul. 01	12,96	99,99	Cerrado
Bangladesh ^a	Proyecto de Intensificación y Diversificación de Cultivos	Abr. 97	Mayo 97	Dic. 97	Jun. 04	18,92	100	Cerrado
Benin ^a	Proyecto de Comercialización y Microfinanzas	Abr. 98	Jul. 98	Mayo 99	Dic. 05	12,17	86,07	En curso
Brasil	Proyecto de Desarrollo Sostenible de los Asentamientos Creados como Consecuencia de la Reforma Agraria en la Zona Semiárida de la Región del Nordeste	Dic. 98	Oct. 00	Dic. 00	Dic. 06	25,00	25,71	En curso
República Dominicana	Proyecto de Pequeños Productores Agrícolas de la Región Sur-Oeste – Fase II	Dic. 98	Ene. 99	Abr. 00	Jun. 06	12,00	69,01	En curso
Gambia ^b	Proyecto de Financiación Rural e Iniciativas Comunitarias	Dic. 98	Feb. 99	Jul. 99	Jun. 06	9,24	72,57	En curso
Gaza y la Ribera Occidental	Programa de Ordenación Participativa de los Recursos Naturales	Abr. 98	Mayo 98	Feb. 00	Mar. 07	7,81	12,24	En curso
India ^c	Programa de Desarrollo Tribal en Jharkhand-Chattisgarh	Abr. 99	Mar. 01	Jun. 01	Jun. 09	23,00	8,55	En curso
Indonesia ^a	Programa de Desarrollo Integrado Participativo en las Zonas de Secano en el Período Posterior a la Crisis	Mayo 00	Jun. 00	Ene. 01	Mar. 09	23,52	40,91	En curso
Malí	Programa del Fondo para el Desarrollo de las Zonas Sahelianas	Dic. 98	Feb. 99	Oct. 99	Mar. 09	21,95	37,61	En curso
Perú ^{cd}	Proyecto de Desarrollo del Corredor Puno-Cusco	Dic. 97	Dic. 99	Oct. 00	Dic. 06	18,92	43,64	En curso
Sudán	Proyecto de Desarrollo Rural del Norte de Kordofán	Abr. 99	Jul. 99	Jun. 00	Jul. 08	10,49	73,75	En curso
Uganda ^b	Programa de Apoyo al Desarrollo a Nivel de Distrito	Sep. 98	Feb. 00	Mayo 00	Jun. 06	12,59	88,91	En curso
Zambia	Programa de Empresas y Comercialización para Pequeños Agricultores	Dic. 99	Feb. 00	Nov. 00	Dic. 07	15,94	49,33	En curso
Zimbabwe	Programa de Apoyo al Riego de Pequeñas Explotaciones	Dic. 98	Feb. 99	Sep. 99	Dic. 07	12,12	10,33	En curso

Fuente: Sistema de Gestión de la Cartera de Proyectos y Sistema de Préstamos y Donaciones, al 17/05/05.

- a) Proyectos incluidos en las evaluaciones de los programas en Bangladesh, Benin e Indonesia llevadas a cabo por la OE.
 b) Proyectos evaluados por la OE mediante evaluaciones intermedias o finales.

- c) Proyectos incluidos en el examen teórico realizado en el ámbito de la EEI.
 d) Proyectos incluidos en las visitas efectuadas a los países en el marco de la EEI.

Proyectos incluidos en el grupo de referencia objeto de evaluación (proyectos supervisados por instituciones cooperantes)

<i>País</i>	<i>Nombre del proyecto</i>	<i>Fecha de aprobación por la Junta Ejecutiva</i>	<i>Fecha de la firma del préstamo</i>	<i>Fecha de efectividad del préstamo</i>	<i>Fecha de terminación del proyecto</i>	<i>Financiación del FIDA (en millones de USD)</i>	<i>Porcentaje de desembolso</i>	<i>Situación del proyecto</i>	<i>Institución cooperante</i>
Argentina	Proyecto de Desarrollo Rural de las Provincias del Noreste	Abr. 96	Sep. 97	Oct. 98	Dic. 06	16,52	49,65	En curso	CAF
Bangladesh ^{acd}	Proyecto de Fomento de la Acuicultura	Abr. 98	Mayo 98	Dic. 98	Jun. 06	19,99	70,86	En curso	UNOPS
Gambia	Programa de Desarrollo Agrícola en las Tierras Bajas	Abr. 95	Dic. 96	Mayo 97	Dic. 04	5,06	93,19	Cerrado	BAfD
Guinea ^b	Programa de Rehabilitación Agrícola y Desarrollo Local de Fouta Djallon	Dic. 96	Feb. 97	Ene. 98	Jun. 06	10,01	63,94	En curso	UNOPS
India ^b	Proyecto de Gestión de los Recursos Comunitarios en Tierras Altas de la Región Nordoriental	Abr. 97	Mayo 97	Feb. 99	Mar. 06	22,90	20,69	En curso	UNOPS
Indonesia ^a	Proyecto de Generación de Ingresos para Agricultores Marginales y Campesinos sin Tierra – Fase III	Dic. 97	Ene. 98	Jul. 98	Dic. 06	24,90	80,75	En curso	BAfD
Jordania	Proyecto de Desarrollo de los Recursos Agrícolas en Yarmouk	Abr. 99	Ago. 99	Abr. 00	Jun. 06	10,14	29,17	En curso	FADES
Madagascar	Proyecto de Apoyo al Segundo Programa para el Medio Ambiente	Abr. 97	Dic. 97	Mar. 98	Dic. 02	8,10	100,00	Cerrado	Banco Mundial
Malí	Proyecto de Desarrollo en la Zona Lacustre – Fase II	Abr. 96	Jun. 96	Jun. 97	Dic. 05	12,69	6,93	En curso	BOAD
Mozambique	Programa de Desarrollo de la Ganadería en el Sector Familiar	Dic. 96	Sep. 97	Feb. 98	Jun. 06	19,40	86,43	En curso	UNOPS
Perú ^{bcd}	Proyecto de Manejo de Recursos Naturales en la Sierra Sur	Sep. 95	Jun. 96	Abr. 97	Dic. 04	12,28	100,00	Cerrado	CAF
Sudán	Programa de Desarrollo Rural en Kordofán del Sur	Sep. 00	Sep. 00	Feb. 01	Mar. 11	18,02	48,88	En curso	UNOPS
República Árabe Siria	Proyecto de Desarrollo de Pastizales en Badia	Abr. 98	Jul. 98	Dic. 98	Jun. 06	20,17	14,53	En curso	FADES
Uganda	Proyecto de Fomento de la Producción de Aceites Vegetales	Abr. 97	Mayo 98	Jul. 98	Sep. 09	19,90	21,44	En curso	Banco Mundial
Venezuela, República Bolivariana	Proyecto de Desarrollo de Comunidades Rurales Pobres	Sep. 96	Dic. 97	Jun. 98	Jun. 07	11,99	40,22	En curso	CAF

Fuente: Sistema de Gestión de la Cartera de Proyectos y Sistema de Préstamos y Donaciones, al 17/05/05.

a) Proyectos incluidos en las evaluaciones de los programas en Bangladesh, Benin e Indonesia llevadas a cabo por la OE.

b) Proyectos evaluados por la OE mediante evaluaciones intermedias o finales.

BOAD = Banco de Desarrollo del África Occidental

FADES = Fondo Árabe para el Desarrollo Económico y Social

CAF = Corporación Andina de Fomento

c) Proyectos incluidos en el examen teórico realizado en el ámbito de la EEI.

d) Proyectos incluidos en las visitas efectuadas a los países en el marco de la EEI.

**INFORME SOBRE EL EXAMEN CONJUNTO DE LAS CUESTIONES RELATIVAS A LA SUPERVISIÓN
DE LOS PROYECTOS FINANCIADOS POR EL FIDA
PLAN QUINQUENAL DE ACCIÓN (1997-2001)**

Actividad	1996	1997				1998				1999				2000				2001			
		t1	t2	t3	t4																
Recomendación 1																					
<u>Determinar las necesidades mínimas de supervisión de proyectos del FIDA</u>																					
1 Se creará un comité en el FIDA para determinar las necesidades mínimas en materia de supervisión.		■																			
2 El Comité presentará recomendaciones a la Administración.			■																		
3 El FIDA organiza un taller para examinar las recomendaciones con las principales IC.				■																	
4 Se negociará con las IC la carta revisada de nombramiento.					■																
5 Se creará un comité para que examine y estandarice la forma de presentación de los informes de supervisión.						■															
Recomendación 2																					
<u>Mejoramiento de los actuales procedimientos de coordinación entre el FIDA y las IC a fin de:</u> a) eliminar las esferas en que haya superposición b) mejorar las esferas en que exista cooperación, y c) establecer un sistema de presentación de informes más coherente.																					
1 Establecimiento de un comité para que elabore directrices en relación con los apartados a), b) y c) <i>supra</i> .		■																			
2 El FIDA organiza un taller con las IC para examinar los apartados a), b) y c) <i>supra</i> .			■																		
3 Reunión anual con las distintas IC (la mayoría de las reuniones se celebran al comienzo del año)						■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Recomendación 3																					
<u>Mejorar la gestión de la cartera de proyectos</u>																					
1 Actividades en curso																					
a) Examen de las carteras de proyectos de los países.		■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
b) Reformulación de proyectos.																					
c) Cancelación parcial de préstamos.																					
d) Exámenes a mitad de período.																					
e) Examen periódico de la cartera de préstamos (Divisiones Regionales).																					
f) Examen periódico institucional de la cartera de proyectos.																					
2 Evaluación de las necesidades en materia de conocimientos, aptitudes y capacitación de los oficiales de proyectos																					
a) Lista de los perfiles de conocimientos y aptitudes de los oficiales de proyectos.		■	■																		
b) Definición de la competencia (aptitudes, conocimientos, actitud frente al trabajo).				■																	
c) Descripción de tareas de los oficiales de proyectos (actualizada).					■																
d) Necesidades en cuanto a definición, capacitación y perfeccionamiento de la función del oficial de proyectos.						■															
* Cuestiones clave que se examinarán en el taller.																					

Actividad	1996	1997				1998				1999				2000				2001			
		t1	t2	t3	t4																
3 Sistema de Gestión de los Proyectos y la Cartera (SGCP)																					
a) Diseño (octubre de 1995 a febrero de 1996).	■																				
b) Elaboración (abril de 1996 a diciembre de 1996).		■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
c) Comienzo. Capacitación en relación con el sistema.		■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
d) Plena aplicación del SGCP.		■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
e) Capacitación de los oficiales de proyectos en la gestión del calendario.		■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
f) Capacitación de los oficiales de proyectos en tabulación de costos.		■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
g) Establecimiento de un sistema contable separado para seguir de cerca el costo efectivo de la supervisión directa de los proyectos objeto de ensayo.				■	■																
Recomendación 4																					
Fortalecimiento del ciclo de aprendizaje																					
1 Actividades en curso:																					
a) Evaluación preterminal.		■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
b) Evaluación a mitad de período.		■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
c) Evaluación terminal.		■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
d) Evaluación de carteras de proyectos de los países.		■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
2 Desarrollo del Sistema Informatizado de Evaluación (EKSYST).	■																				
3 Vinculación del EKSYST con la red local (LAN).	■																				
4 Desarrollo del Sistema de Gestión de Documentos.	■																				
5 Entrada en funcionamiento del Sistema de Gestión de Documentos.	■																				
Recomendación 5																					
Proyectos que serán supervisados por el FIDA a título de ensayo																					
1 Aceptación por el Consejo de Gobernadores de la supervisión por el FIDA de los proyectos objeto de ensayo.	■																				
2 Criterios aplicables para la selección de los proyectos objeto de ensayo que se presentarán a la Junta Ejecutiva.			■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
3 Determinación de 15 proyectos que serán objeto de ensayo (3 proyectos por región).			■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
4 Identificar con organizaciones nacionales o internacionales privadas acreditadas y negociar con ellas la realización de adquisiciones y la administración financiera.			■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
5 Informe sobre la marcha de los trabajos relativos a los proyectos objeto de ensayo que se presentará a la Junta Ejecutiva.			■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
6 Establecimiento de un sistema contable analítico para seguir de cerca el costo efectivo de la supervisión directa, así como la supervisión por las IC.			■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
7 Examen a mitad de período de la supervisión de los proyectos objeto de ensayo, para su presentación a la Junta Ejecutiva.																					
8 Establecimiento de un sistema de seguimiento para evaluar los proyectos objeto de ensayo.																					

ANEXO III

Cuadro 1: Evaluación de los resultados de la ejecución de los proyectos con arreglo a las calificaciones que figuran en el informe sobre la situación de los proyectos

Indicadores que figuran en el ISP	Calificaciones del ISP		
	Proyectos supervisados directamente	Grupo de referencia	Diferencia
Cumplimiento de las cláusulas de los convenios de préstamo	3,4	3,1	0,3
Disponibilidad de fondos de contraparte	3,5	3,2	0,3
Cumplimiento de los procedimientos de adquisición	3,7	3,5	0,2
Tasa de desembolso	3,4	3,0	0,4
Consecución de las metas materiales	3,3	3,1	0,2
Adelantos en la asistencia técnica	3,5	3,1	0,4
Eficiencia del sistema de seguimiento y evaluación	3,2	2,6	0,6
Puntualidad en la presentación de informes	3,6	3,2	0,4
Coherencia entre el programa de trabajo y presupuesto anual y la ejecución	3,4	3,2	0,2
Calidad de las cuentas	3,5	3,4	0,1
Desempeño de la gestión de los proyectos	3,3	3,1	0,2
Beneficios previstos	3,4	3,2	0,2
Participación de los beneficiarios	3,5	3,3	0,2
Creación de instituciones	3,4	3,2	0,2

Fuente: ISP.

Escala de calificación: 1 = insignificante, 2 = modesta, 3 = considerable, 4 = elevada.

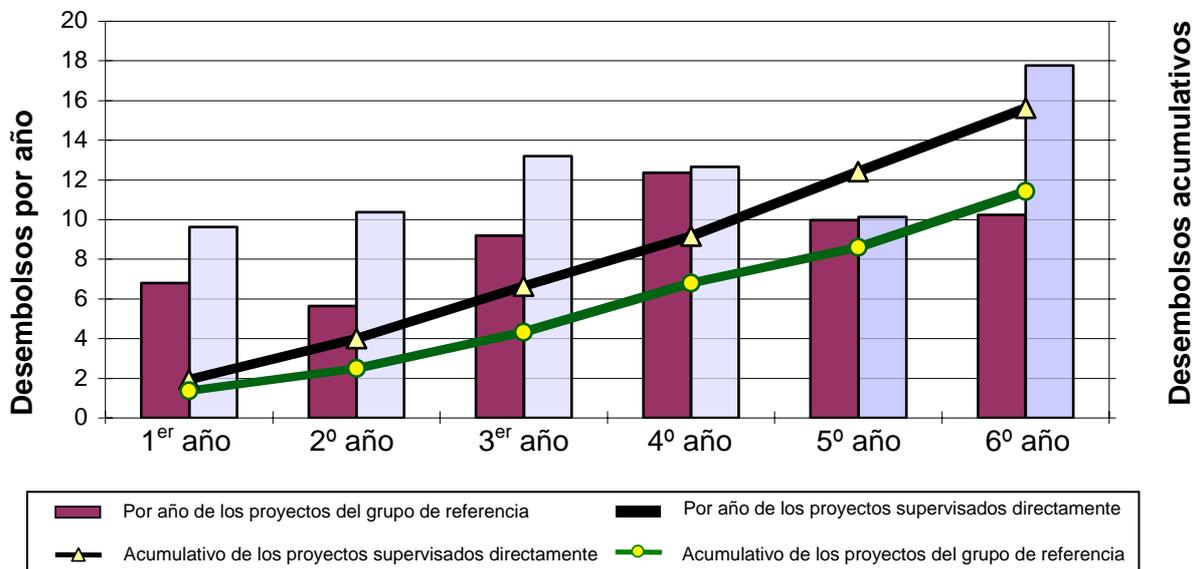
Cuadro 2: Evaluación de los resultados de la ejecución de los proyectos con arreglo a las calificaciones de la evaluación

Indicadores que figuran en el ISP	Calificaciones de la evaluación		
	Proyectos supervisados directamente	Grupo de referencia	Diferencia
Cumplimiento de las cláusulas de los convenios de préstamo	3,3	3,0	0,3
Disponibilidad de fondos de contraparte	3,4	2,8	0,6
Cumplimiento de los procedimientos de adquisición	3,7	3,4	0,3
Tasa de desembolso	2,6	1,9	0,7
Consecución de las metas materiales	3,0	3,2	-0,2
Adelantos en la asistencia técnica	3,3	3,1	0,2
Eficiencia del sistema de seguimiento y evaluación	2,8	2,6	0,2
Puntualidad en la presentación de informes	2,8	2,9	-0,1
Coherencia entre el programa de trabajo y presupuesto anual y la ejecución	3,0	3,1	-0,1
Calidad de las cuentas	3,4	3,2	0,2
Desempeño de la gestión de los proyectos	3,3	2,9	0,4
Beneficios previstos	3,4	3,1	0,3
Participación de los beneficiarios	3,1	3,1	0,0
Creación de instituciones	3,1	2,5	0,6

Fuente: Basado en los datos recopilados para la evaluación y el análisis contenido en ella.

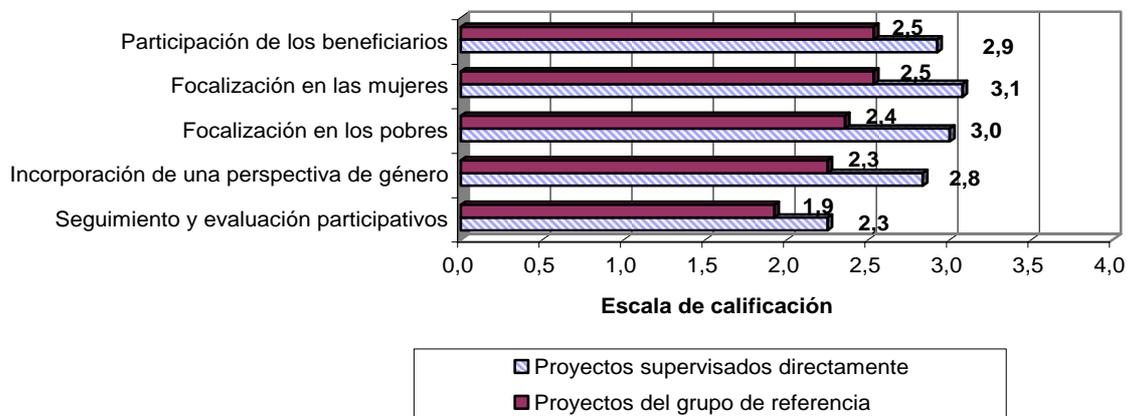
Escala de calificación: 1 = insignificante, 2 = modesta, 3 = considerable, 4 = elevada.

Tasa media de desembolso (%) por año de ejecución del proyecto



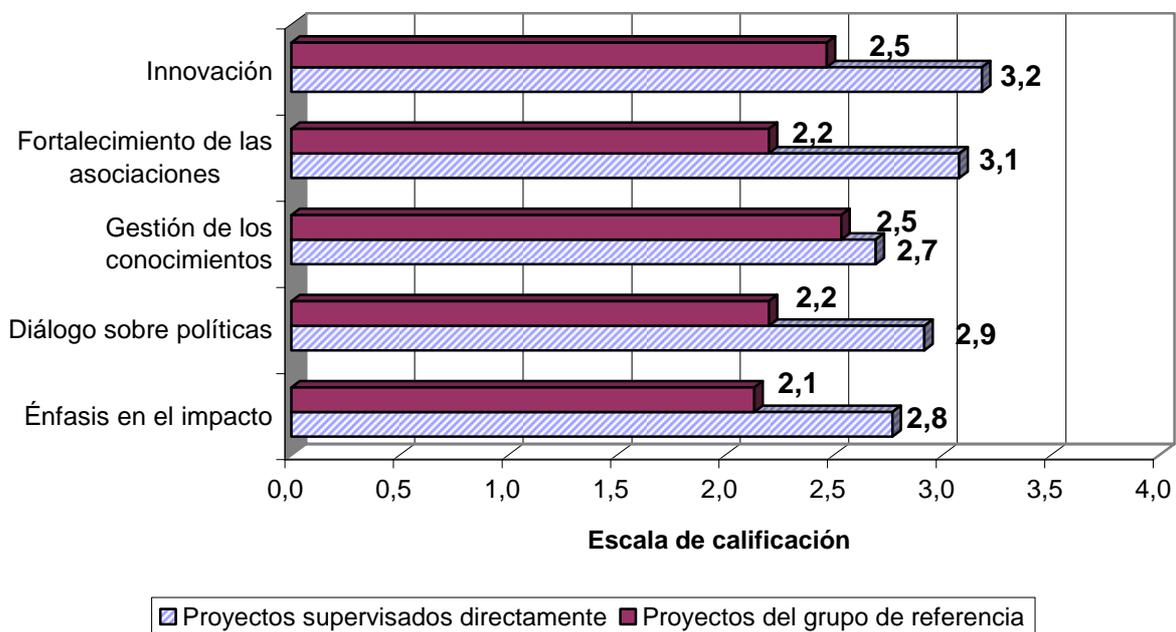
Fuente: Datos procedentes del Sistema de Préstamos y Donaciones del FIDA.

Gráfico 1: Énfasis en la dimensión humana de la supervisión



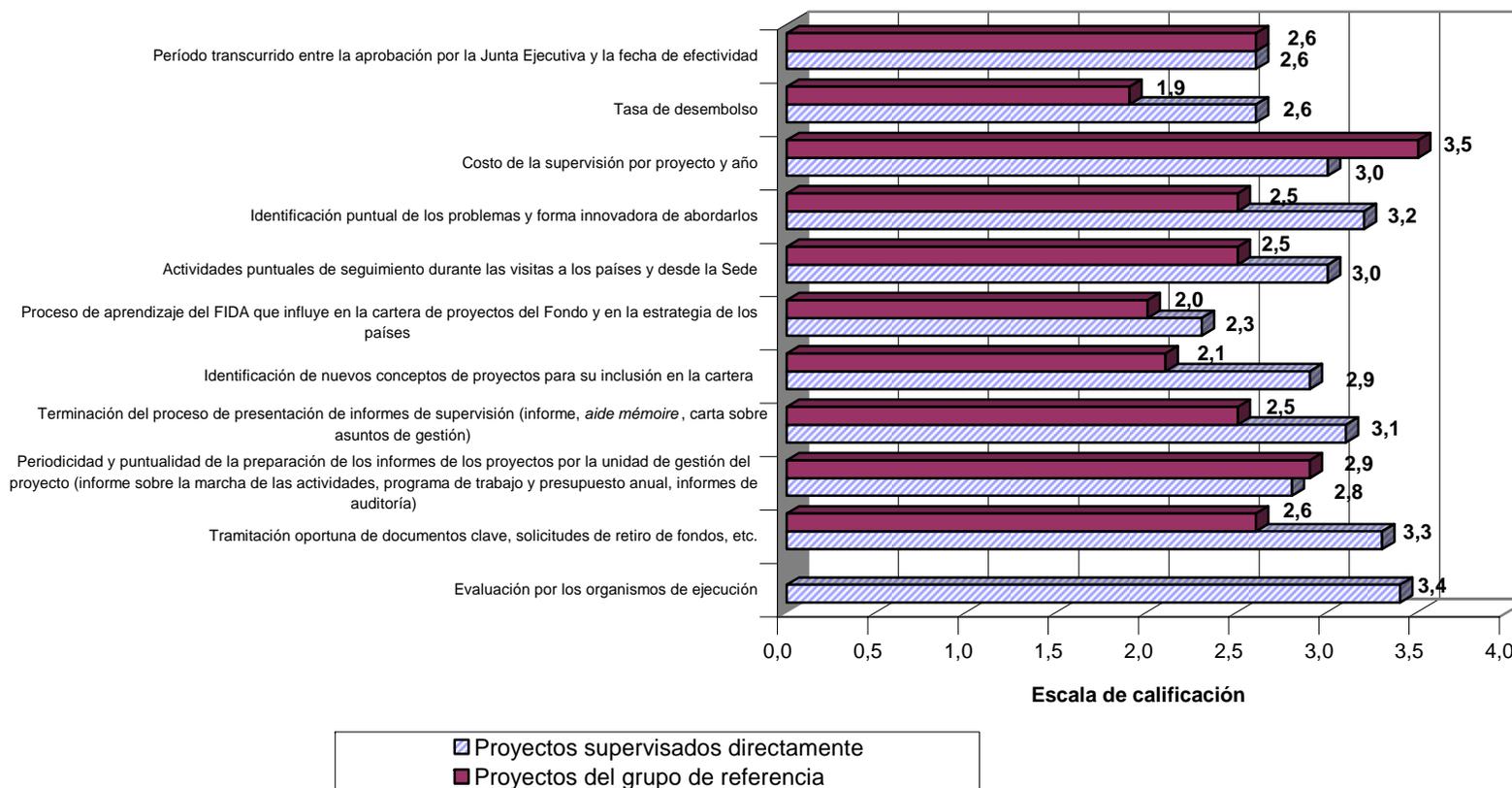
Escala de calificación: 1 = insignificante, 2 = modesta, 3 = considerable, 4 = elevada.

Gráfico 2: Atención a esferas fundamentales de la función catalizadora del FIDA



Escala de calificación: 1 = insignificante, 2 = modesta, 3 = considerable, 4 = elevada.

Gráfico 1: Evaluación de la supervisión directa y la supervisión por las IC con arreglo a los indicadores de impacto del FIDA



Escala de calificación: 1 = insignificante, 2 = modesta, 3 = considerable, 4 = elevada.

Cuadro 1: Comparación de la calidad de la supervisión directa y de la supervisión por las IC²⁴

Grupos	Calidad de las recomendaciones sobre supervisión	Medidas de seguimiento	Apoyo prestado al proyecto
Proyectos supervisados directamente	3,3	3,2	3,3
Proyectos supervisados por las IC	2,9	2,5	2,7

Escala de calificación: 1 = insignificante, 2 = modesta, 3 = considerable, 4 = elevada.

Fuente: Basado en los datos recopilados para la evaluación y el análisis contenido en ella.

Cuadro 2: Impacto efectivo o potencial con arreglo al marco metodológico para la evaluación (MME) de los proyectos

Grupos	Activos materiales y financieros	Activos humanos	Capital social y potenciación	Seguridad alimentaria (producción, ingresos y consumo)	Medio ambiente y base de recursos comunitarios	Instituciones, políticas y marco reglamentario	Sostenibilidad	Innovación/repetición
Proyectos supervisados directamente	2,7	2,9	3,3	2,9	2,5	2,8	2,5	3,0
Proyectos supervisados por las IC	2,6	2,9	2,7	2,5	2,8	2,0	2,8	2,6

Escala de calificación: 1 = insignificante, 2 = modesta, 3 = considerable, 4 = elevada.

Fuente: Basado en los datos recopilados para la evaluación y el análisis contenido en ella.

Cuadro 3: Comparación del impacto (MME frente al ISP)

Grupos	Indicador del ISP: “Consecución de los objetivos de desarrollo”	Índice compuesto del impacto con arreglo al MME
Proyectos supervisados directamente	3,1	2,9
Proyectos supervisados por las IC	3,0	2,5

Escala de calificación: 1 = insignificante, 2 = modesta, 3 = considerable, 4 = elevada.

Fuente: Basado en los datos recopilados para la evaluación y el análisis contenido en ella.

²⁴ La **calidad de las recomendaciones sobre supervisión** se refiere a la idoneidad del asesoramiento prestado y las soluciones propuestas a los prestatarios (incluido el Plan de Acción) y la coherencia con las recomendaciones de la última misión. Las **medidas de seguimiento** hacen referencia a la idoneidad y la rapidez de la aplicación por el FIDA de las medidas convenidas (incluidas las medidas de suspensión y de alerta, si fueran necesarias). El **apoyo prestado a los proyectos** se refiere a la puntual identificación de los problemas de ejecución y la puntual prestación de apoyo para resolverlos durante la ejecución de los proyectos y no sólo durante las misiones.

Indicadores del impacto de la supervisión directa del FIDA

1. Período transcurrido entre la aprobación por la Junta Ejecutiva y la fecha de efectividad.
2. Tasa de desembolso.
3. Costo de la supervisión por proyecto y año.
4. Identificación puntual de los problemas efectivos y potenciales y carácter innovador de la forma de abordarlos.
5. Actividades puntuales de seguimiento durante las visitas al país y desde la Sede.
6. Acumulación de conocimientos directos e identificación de cuestiones intersectoriales para influir positivamente en toda la cartera del FIDA y en su estrategia en un país determinado.
7. Identificación de nuevos conceptos de proyectos para incluirlos en la cartera.
8. Período transcurrido entre las misiones sobre el terreno, la recepción del *aide mémoire*, la preparación del informe de supervisión y el envío de la carta sobre asuntos de gestión.
9. Periodicidad y puntualidad de la recepción de los informes de los proyectos, por ejemplo el informe sobre la marcha de las actividades, el programa de trabajo y presupuesto anual y el informe de auditoría.
10. Tramitación oportuna de documentos clave, solicitudes de retiro de fondos, solicitud de la declaración de “no objeción”, etc.
11. Evaluación por los organismos de ejecución.

Fuente: “Informe sobre el estado de la cartera de proyectos”, FIDA, abril de 1999 (documento EB 99/66/R.10/Rev.1).

Cuadro 1: Costo medio de supervisión por proyecto y año²⁵ (USD)

	2001	2002	2003 ²⁶	2004	Promedio
Supervisión directa	91 551	96 268	82 658	104 434	93 300
Grupo de referencia	62 296	66 808	58 097	61 916	61 461

Cuadro 2: Costo medio de supervisión de los proyectos por categoría de gasto (USD)

	Honorarios de las IC (A)	Apoyo a la ejecución (B)	Costo total de supervisión (A+B)	Gastos de personal (C)	Total (A+B+C)
Supervisión directa	12 278	40 656	52 934	40 366	93 300
Grupo de referencia	35 139	14 084	49 223	12 238	61 461

Cuadro 3: Costo medio anual de supervisión de los proyectos por categoría de gasto y por IC (USD) (los costos se basan únicamente en las cifras correspondientes a 2001 y 2002)

IC	Honorarios de las IC (A)	Apoyo a la ejecución (B)	Costo total de supervisión (A+B)	Gastos de personal (C)	Total (A+B+C)
Banco Mundial	51 056	11 344	62 400	11 854	74 254
UNOPS	43 121	13 090	56 211	12 471	68 682
BAfD	35 967	7 274	43 241	12 691	55 932
BAsD	10 000	2 817	12 817	11 673	24 490

²⁵ Las cifras correspondientes a 2001 y 2002 provienen del análisis de los costos realizado por la Oficina de Auditoría Interna del FIDA (OA) en el marco de la auditoría de la supervisión de proyectos, mientras que las cifras correspondientes a 2003 y 2004 provienen de la sección de contabilidad de la Oficina del Contralor del Fondo.

²⁶ Los costos correspondientes a 2003 son algo más bajos debido a la disminución de los gastos de apoyo a la ejecución. Esa circunstancia puede explicarse porque en 2003 se introdujo un nuevo sistema contable, que tal vez no contabilizó todos los gastos relacionados con el apoyo a la ejecución durante la fase de transición.

Cuadro 4: Comparación del costo de supervisión con las mismas IC

Modalidad de supervisión/IC	Honorarios de las IC (A)	Apoyo a la ejecución (B)	Costo total de supervisión (A+B)	Gastos de personal (C)	Total (A+B+C)
<i>Costos efectivos de supervisión por proyecto y año, 2001-2004</i>					
Supervisión directa	12 278	40 656	52 934	40 366	93 300
Grupo de referencia	35 139	14 084	49 223	12 238	61 461
<i>Costos de supervisión por proyecto y año incluidos en el documento del presupuesto administrativo del FIDA para 2004 y 2005</i>					
Banco Mundial	80 000	11 344	91 344	11 854	103 198
UNOPS	53 531	13 090	66 621	12 471	79 092
BAfD	53 333	7 274	60 607	12 691	73 298
BAsD	10 000	2 817	12 817	11 673	24 490

PARTE II – ACUERDO EN EL PUNTO DE CULMINACIÓN

A. Introducción y consorcio central de aprendizaje

1. En 2004-2005, la Oficina de Evaluación (OE) del FIDA llevó a cabo una evaluación a nivel institucional del Programa piloto de supervisión directa (PPSD), que había sido aprobado por el Consejo de Gobernadores en febrero de 1997. La evaluación se efectuó en el segundo semestre de 2004 y el primer semestre de 2005. El informe de evaluación se concluyó a mediados de julio de 2005. Los días 28 y 29 de julio de 2005 se celebró en Bangkok un taller de mesa redonda sobre evaluación al que asistieron representantes de la dirección y el personal del FIDA, directivos del proyecto y autoridades gubernamentales participantes en el programa piloto, instituciones cooperantes (IC) del FIDA y otros interesados; en el taller se debatieron los resultados generales de la evaluación y se solicitó la opinión de los participantes¹ acerca del proyecto de acuerdo en el punto de culminación (APC).

2. En el APC figura una descripción de las principales conclusiones y recomendaciones de la evaluación, las propuestas para aplicarlas y un compromiso para la adopción de medidas al respecto. El APC se basa en los resultados de la evaluación y en los debates de la mesa redonda. En la sección B del APC figuran las principales conclusiones de la evaluación y en la sección C las recomendaciones convenidas por la dirección del FIDA.

3. En el consorcio central de aprendizaje (CCA) de la evaluación participaron los siguientes representantes: el Presidente Adjunto del FIDA encargado del Departamento de Administración de Programas (PMD), el Director de la Oficina de Evaluación (OE), un gerente de programa en el país de cada una de las cinco divisiones regionales del PMD, el gerente principal de la cartera en el PMD, un oficial superior de préstamos de la Oficina del Contralor y el oficial superior de evaluación de la OE encargado de la evaluación del PPSD. El CCA celebró varias reuniones y formuló útiles observaciones, en particular durante la preparación del documento conceptual, la ultimación del proyecto de informe de evaluación y la preparación de un proyecto de APC.

B. Principales conclusiones de la evaluación

4. Del análisis general de la evaluación se desprende una constante que demuestra que, en comparación con la supervisión por las IC, la supervisión directa ofrece más posibilidades de contribuir a una mayor eficacia de las actividades de desarrollo que se llevan a cabo en el marco de los proyectos y, al propio tiempo, permite prestar más atención a los objetivos más amplios que el FIDA persigue en los programas en los países, como el diálogo sobre políticas y el establecimiento de asociaciones. Además, gracias a la supervisión directa el Fondo ha podido hacer especial hincapié en cuestiones de importancia decisiva, como la incorporación de una perspectiva de género en todas las actividades, la focalización y la creación de instituciones de base.

5. Los gobiernos y otros asociados en el desarrollo a nivel de los países han expresado unánimemente su profundo reconocimiento por los contactos más frecuentes que han mantenido con los GPP, que se vieron facilitados por las actividades de supervisión directa del FIDA. Estos mismos asociados comunicaron que, a su juicio, era más útil tratar directamente con el personal del Fondo que con los representantes de las IC. A este respecto, por ejemplo, los asociados indicaron que la tasa de respuesta y el seguimiento de las cuestiones de ejecución eran más rápidos con la supervisión directa que con la supervisión por las IC.

¹ Los directores o coordinadores de los proyectos incluidos en el PPSD, representantes de los gobiernos de los países en los que el FIDA lleva a cabo la supervisión directa de los proyectos, representantes de la dirección del Fondo, gerentes de los programas en los países (GPP) y otros funcionarios, oficiales de diversas organizaciones internacionales de desarrollo, IC del FIDA y otros.

6. La supervisión directa ha contribuido a desarrollar una base de conocimientos del FIDA. En particular, los GPP encargados de esa labor han adquirido conocimientos acerca de los procesos de supervisión, la ejecución de los proyectos y las cuestiones generales del desarrollo rural en los países interesados, que les han permitido concebir y realizar mejor las nuevas operaciones. No obstante, los conocimientos adquiridos por los GPP no han sido compartidos sistemáticamente ni se han institucionalizado suficientemente, y ésta es una de las principales deficiencias del PPSD.

7. En la evaluación se llega a la conclusión de que la supervisión directa permite a los GPP reforzar la coordinación en los países, tanto en el contexto de las operaciones del Fondo como con la comunidad de desarrollo en general. Ello propicia además el fortalecimiento de los actuales programas financiados por el FIDA y la identificación de nuevos programas y oportunidades de cofinanciación, sobre todo en el plano nacional, dado que la mayoría de los asociados internacionales y bilaterales del Fondo han delegado cada vez más autoridad a sus representantes en los países.

8. La evaluación llegó también a la conclusión de que el FIDA carece de un sistema sólido de garantía de calidad de la supervisión directa. Por lo tanto, el PPSD se ha enfocado y ejecutado de diversas maneras, según la percepción y los criterios de los distintos GPP. La evaluación concluyó que una mejor garantía de calidad habría permitido obtener resultados aún más positivos en el marco del PPSD.

9. El costo medio anual de la supervisión directa por proyecto (USD 93 000) es más elevado que el costo medio de la supervisión a cargo de las IC (USD 61 461)². No obstante, en la evaluación se señala que los costos no deben considerarse aisladamente de los beneficios que se han derivado del PPSD. Además, de las conversaciones mantenidas con la UNOPS se desprende claramente que las cantidades pagadas por el FIDA a esta institución en concepto de supervisión deberá aumentarse si se desea que ésta preste el tipo y la calidad de servicio que el Fondo requerirá en el futuro. Por otra parte, también se considera que hay margen para aumentar la eficiencia de la supervisión directa si, por ejemplo, se confían los aspectos fiduciarios de esa actividad a entidades nacionales competentes o se emplea en mayor medida a consultores locales para las actividades de apoyo a la ejecución.

10. En la evaluación se puso de manifiesto que no todos los interesados tienen la misma idea de lo que es la supervisión. No están suficientemente claras las funciones y responsabilidades del FIDA, las IC, el personal del proyecto y las autoridades del gobierno en los procesos de supervisión. Además, muchos asociados en los países estimaban que el término “supervisión” —cuando se aplicaba a los aspectos relativos a la ejecución de los proyectos más que a los aspectos fiduciarios— tenía implicaciones paternalistas y se sentían incómodos con él.

11. En la evaluación se observa que el interés de la dirección del FIDA ha parecido disminuir gradualmente a raíz de la aprobación del PPSD por el Consejo de Gobernadores. Así lo demuestra el hecho de que el FIDA no aplicara plenamente todas las decisiones del Consejo. Por ejemplo, no se realizó una revisión a mitad de período del PPSD, no se estableció un sistema integrado de contabilidad analítica para vigilar los costos del programa y no se instauró un sistema de seguimiento y evaluación para medir los resultados y el impacto de la supervisión directa. La dirección explicó esta circunstancia afirmando que la política presupuestaria de crecimiento nulo adoptada por el FIDA

² Las cantidades abonadas actualmente a la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS) ascienden a USD 79 000, aproximadamente. Merece la pena señalar este hecho ya que la UNOPS es la IC de una gran mayoría de proyectos financiados por el FIDA. Por consiguiente, quizás convendría utilizar los costos de supervisión de la UNOPS como punto de referencia para la evaluación de los costos directos de supervisión. Además, debe observarse que el Fondo llevó a cabo cada año un promedio de dos misiones de supervisión por proyecto en el contexto del PPSD, frente a una misión por las IC.

durante el período comprendido por el PPSD podía haber desempeñado un papel indirecto, pero importante. No obstante, según la evaluación la Junta Ejecutiva tampoco verificó adecuadamente que el FIDA cumpliera sus obligaciones con respecto al PPSD. La evaluación estima que los resultados del programa piloto habrían sido aún más importantes si se hubieran cumplido todos los requisitos establecidos por el Consejo de Gobernadores.

C. Recomendaciones convenidas por el FIDA

12. El APC contiene cinco recomendaciones fundamentales, que son mutuamente complementarias. Todas estas recomendaciones deben aplicarse íntegramente para asegurar que se obtiene el impacto deseado de las actividades futuras del FIDA en materia de supervisión y apoyo a la ejecución. En la evaluación se observa que la aplicación de las recomendaciones que figuran a continuación supondrá el desempeño de nuevas funciones por el PMD que requerirán la asignación de personal y recursos financieros adicionales, así como nuevas competencias y conocimientos técnicos.

Recomendación n.º 1: Formulación de una política general del FIDA de supervisión³ y apoyo a la ejecución

13. El Fondo debe formular una política general específica de supervisión y apoyo a la ejecución de sus operaciones que: a) tenga en cuenta las iniciativas recientes que, en términos generales, están relacionadas con la supervisión y el apoyo a la ejecución (por ejemplo el Programa piloto relativo a la presencia sobre el terreno), y b) se base en los elementos contenidos en el nuevo modelo operativo del FIDA. La política debe comprender los elementos que se describen a continuación.

14. **Supervisión de los aspectos fiduciarios.** En estrecha colaboración con los gobiernos asociados, incumbe al Fondo velar por que los recursos que facilita se destinen a los fines previstos. A este respecto, a fin de llevar a cabo la supervisión de los aspectos fiduciarios, el FIDA decidiría, caso por caso y con arreglo a las circunstancias del proyecto o el programa, si debe subcontratar el desempeño de esas funciones con una entidad nacional, regional o internacional competente⁴. Se daría preferencia a las entidades nacionales, en caso de que existan instituciones fiables, ya que su participación contribuiría a reforzar la capacidad nacional y a reducir los costos inherentes a la supervisión de las funciones fiduciarias. En cuanto a las entidades nacionales, se procuraría evitar en lo posible un conflicto de intereses entre la entidad de que se trate y la operación del FIDA que haya de ejecutarse. El Fondo podría considerar la posibilidad de hacerse cargo de la supervisión de los aspectos fiduciarios capacitando adecuadamente a los GPP. Cuando se elija un determinado servicio alternativo, la consideración primordial sería la competencia profesional, la integridad y la capacidad para llevar a cabo la tarea en los plazos previstos.

15. **Apoyo a la ejecución.** A este respecto, en la evaluación se recomienda que la política disponga expresamente lo siguiente:

- i) El FIDA se encargaría de prestar apoyo directo a la ejecución de todos los nuevos proyectos y programas, previa aprobación por la Junta Ejecutiva de la política propuesta de supervisión y apoyo a la ejecución. En consecuencia, los GPP serían responsables del proceso, el contenido y los resultados de las actividades de apoyo directo a la ejecución.

³ Por supervisión se entenderá en adelante “supervisión de los aspectos fiduciarios” en relación con la financiación del FIDA. La recomendación n.º 2 contiene una definición de supervisión.

⁴ A este respecto, será importante determinar criterios claros para facilitar las decisiones de la dirección, y definir los medios de verificar que los posibles asociados cumplen efectivamente las normas y los criterios requeridos.

Para los proyectos que no hayan llegado todavía a la etapa de la revisión a mitad de período, el FIDA consideraría la manera de que estos proyectos pudieran tener en cuenta esta política⁵.

- ii) Este apoyo comprendería todos los aspectos de los programas del FIDA en los países, tanto a nivel de los proyectos como en otros ámbitos. En lo referente a esto último, el apoyo a la ejecución podría incluir aspectos fundamentales relacionados con la función catalizadora del FIDA, como el diálogo sobre políticas, el establecimiento de asociaciones y la gestión de los conocimientos. Además, el apoyo a la ejecución prestaría especial atención a la dimensión humana de las operaciones del FIDA, con inclusión de aspectos relacionados con la incorporación de una perspectiva de género, procesos participativos y potenciación, creación de instituciones y desarrollo y funcionamiento de sistemas de seguimiento y evaluación. Las actividades financiadas con donaciones en el marco de la nueva política en esta materia deberían estar explícitamente incluidas.
- iii) Debe hacerse el debido hincapié en la función que incumbe a los gobiernos asociados, y precisar dicha función. Con esa finalidad, y siempre que sea posible y necesario, seguirá proporcionándose asistencia a los gobiernos para la creación de capacidad a fin de que puedan encargarse con mayor eficacia de: a) la supervisión de los aspectos fiduciarios de los convenios de préstamo o de donación, y b) el seguimiento continuo de las actividades de los proyectos o programas y el apoyo a la ejecución, según sea menester.

16. Es fundamental que el FIDA indique claramente, de modo amplio y explícito, los recursos adicionales que se necesitan para aplicar la nueva política. Para ello será necesario hacer un análisis detallado de los costos, y en particular de los elementos que se describen en los párrafos 14 y 15, así como una evaluación de los conocimientos técnicos y la competencia de los actuales GPP y otros funcionarios interesados. Sobre la base del mencionado análisis, el FIDA prepararía una propuesta completa a fin de obtener los recursos adicionales necesarios para aplicar la nueva política.

17. El éxito de la nueva política también dependerá del apoyo que preste la dirección del FIDA y de que se cree un ambiente propicio con esta finalidad. Por ejemplo, la dirección deberá velar por que se ofrezcan oportunidades apropiadas de perfeccionamiento periódico del personal, establecer un marco de incentivos y plataformas para compartir los conocimientos adquiridos por los GPP y habilitar el tiempo necesario para examinar la experiencia obtenida de la aplicación de la política. Asimismo, la Junta Ejecutiva debe desempeñar una función dinámica de seguimiento de la aplicación de la nueva política y aprobar los presupuestos administrativos con ese fin.

18. La política debería poderse evaluar y comprender un plan de despliegue y aplicación que contenga indicadores de los resultados que puedan ser objeto de un seguimiento periódico. Durante el período que transcurra hasta la aprobación de la nueva política, el FIDA continuaría llevando a cabo la supervisión directa y prestando apoyo a la ejecución (como se indica en los párrafos 14 y 15) de los proyectos y programas en curso en los países incluidos en el PPSD. La Junta Ejecutiva aprobaría cualesquiera proyectos adicionales caso por caso sólo una vez que el Consejo de Gobernadores hubiera dado la autorización oficial para ello.

⁵ En la evaluación se recomendó que el FIDA debería encargarse del apoyo a la ejecución de todas sus operaciones, globalmente. No obstante, la dirección consideró que encargarse del apoyo directo a la ejecución de los proyectos y programas que ya son efectivos y que sólo se ejecutarán durante unos pocos años antes del cierre aportaría muy poco valor añadido. Además, el enfoque descrito en el apartado i) del párrafo 15 reduciría la carga administrativa para el Fondo al disponer la transferencia a éste de todos los proyectos y programas en curso confiados a IC, para el apoyo directo a su ejecución. A pesar de lo indicado, conviene observar que en esta misma recomendación se afirma que: “en tanto no se proporcionen al Fondo los recursos financieros necesarios, se contrate a personal adicional en el PMD y se desarrollen y perfeccionen sus competencias y aptitudes, el FIDA podrá considerar la posibilidad de adoptar un enfoque gradual para aumentar el apoyo a la ejecución en todas las operaciones”.

19. El informe anual sobre los resultados de la cartera de proyectos del FIDA debería contener siempre una sección sobre supervisión y apoyo a la ejecución. En esa sección se debería hacer una exposición analítica de las oportunidades y los retos existentes en esta esfera y se determinarían las enseñanzas más importantes obtenidas. Además, debería proporcionar una indicación de las medidas operacionales adoptadas por el FIDA para afrontar las nuevas cuestiones.

20. La labor de supervisión de las dimensiones fiduciarias y el apoyo a la ejecución requerirá una revisión, *inter alia*, de la sección 2 g) del artículo 7 del *Convenio Constitutivo del FIDA*.

21. Los demás aspectos que debería abarcar la política se examinan en las recomendaciones 2 a 5.

22. **Calendario de ejecución.** La nueva política de supervisión y apoyo a la ejecución se presentará a la Junta Ejecutiva a mediados de 2007.

Recomendación n.º 2: Definición de la supervisión

23. En la evaluación se recomienda que el concepto de “supervisión” que el FIDA viene empleando desde el informe sobre el examen conjunto de las cuestiones relativas a la supervisión y los requisitos mínimos en materia de supervisión se considere en adelante que consta de dos componentes distintos vinculados en el plano operativo:

- i) **supervisión de los aspectos fiduciarios, y**
- ii) **apoyo a la ejecución de programas y proyectos**⁶.

24. La función relativa al apoyo a la ejecución de programas y proyectos podría consistir, por ejemplo, en organizar misiones periódicas de apoyo a la ejecución (antes llamadas misiones de supervisión), proporcionar orientaciones para la preparación y ejecución de los planes de trabajo y presupuestos anuales, aplicar las recomendaciones de las actividades de apoyo a la ejecución, identificar problemas de ejecución basados en la interacción y el diálogo con las autoridades del proyecto y otros asociados en los países, prestar apoyo puntual para la solución de problemas durante todo el período de ejecución del proyecto en el curso de las misiones y fuera de ellas, adoptar medidas para facilitar el acceso a los conocimientos y la información con objeto de mejorar la ejecución, y organizar ocasionalmente misiones especiales para facilitar la necesaria asistencia técnica a los proyectos o programas. Ello incluiría también la supervisión de la ejecución de los proyectos y los programas, por ejemplo, mediante el seguimiento del logro de los objetivos materiales⁷.

25. **Calendario de ejecución.** Este concepto se aplicaría en el marco de la nueva política general de supervisión y apoyo a la ejecución del FIDA.

Recomendación n.º 3: Supervisión y apoyo a la ejecución en el marco de los COSOP

26. En la evaluación se recomienda la adopción de un enfoque global con respecto a la supervisión y el apoyo a la ejecución cuando se preparen COSOP⁸. Para ello se tendría en cuenta la necesidad de supervisar las dimensiones fiduciarias de todas las operaciones (como se indicaba en la propuesta de la recomendación n.º 1) y la prestación de apoyo a la ejecución del programa en el país, además del apoyo que se ha proporcionado tradicionalmente a los proyectos hasta la fecha. Más concretamente, la

⁶ También puede denominarse “apoyo a la ejecución”.

⁷ Aunque los GPP serían responsables del resultado general de esas actividades, como se indica en el párrafo 24, las actividades pueden realizarse por diversos medios: por ejemplo, la ejecución podría correr a cargo directamente de los GPP, o bien se podría recurrir a los servicios de consultores o de instituciones locales.

⁸ De hecho, los COSOP podrían contener una sección dedicada a cuestiones relativas a la supervisión y el apoyo a la ejecución.

supervisión de las dimensiones fiduciarias y el apoyo a la ejecución deberían considerarse y planificarse aplicando un criterio holístico en el que el programa en el país ocupara el lugar central. Las prioridades estratégicas en los países se complementarían, cuando proceda, con requisitos propios de los proyectos. Éstos se articularán en los informes de formulación de los proyectos.

27. El informe de evaluación del PPSD contiene otras recomendaciones específicas sobre este tema. El FIDA está de acuerdo con todas esas recomendaciones y tiene la intención de ponerlas en práctica. Sin embargo, estima también que algunas de las recomendaciones son demasiado detalladas para incluirlas en el APC, que debería recoger principalmente las directrices generales de acción futura del FIDA.

28. **Calendario de ejecución.** Esta recomendación debería aplicarse a todos los COSOP que se preparen después de que la Junta Ejecutiva haya aprobado la nueva política de supervisión y apoyo a la ejecución. La responsabilidad principal del cumplimiento de esta recomendación seguirá recayendo en cada división regional del PMD.

Recomendación n.º 4: Sistema de garantía de calidad

29. Dentro del marco de un sistema general más eficaz de garantía de calidad en el FIDA, es preciso mejorar considerablemente los mecanismos de garantía de calidad para la supervisión de las dimensiones fiduciarias y las actividades de apoyo a la ejecución. En la evaluación se recomienda que:

- i) El FIDA debería establecer en el PMD un comité de examen de la gestión a nivel departamental, encargado de examinar las actividades de supervisión y apoyo a la ejecución, los resultados y las cuestiones operacionales conexas. El comité se reuniría por lo menos dos veces al año con esta finalidad.
- ii) Deberían efectuarse exámenes semestrales de las actividades de supervisión y apoyo a la ejecución en las divisiones regionales del PMD. El resumen de los debates celebrados en esas reuniones deberían distribuirse a todas las divisiones del PMD.
- iii) Aprovechando la experiencia de otras instituciones financieras internacionales (IFI) y de las Naciones Unidas y otras organizaciones de desarrollo, debería establecerse un sistema específico de garantía de calidad en el FIDA, encargado de examinar los aspectos relacionados con la supervisión y el apoyo a la ejecución. El Fondo debería considerar detenidamente el lugar de su estructura más apropiado para dicho grupo encargado de realizar el examen lo más objetivo e independiente posible de sus actividades de supervisión y apoyo a la ejecución⁹. Al introducirse ese grupo deberían tenerse en cuenta los mandatos y el desempeño de los sistemas de control de calidad existentes en el FIDA, como los equipos de elaboración de proyectos, el Comité de Examen Técnico y el Comité de Estrategia Operacional y Orientación en Materia de Políticas.

30. **Calendario de ejecución.** El PMD aplicaría las recomendaciones 4 i) y 4 ii) antes de diciembre de 2006 e informaría de la situación a la Junta en abril de 2007. La recomendación 4 iii) se aplicaría en el marco del plan de acción relativo a la respuesta de la dirección del FIDA a la EEI, en septiembre de 2007.

⁹ Aunque la redacción de este párrafo del APC es algo diferente de la del informe de evaluación, la esencia y los elementos fundamentales de la recomendación resultante de la evaluación son los mismos.

Recomendación n.º 5: Aprendizaje y gestión de los conocimientos

31. Deben ofrecerse los incentivos necesarios al personal del FIDA, los asociados y los beneficiarios para que compartan los conocimientos que adquieran. Por ejemplo, debe hallarse un hueco en el programa de trabajo de los GPP para que concedan mayor prioridad al intercambio de los conocimientos que deriven de la supervisión y el apoyo a la ejecución. La actividad de documentar y compartir conocimientos debería servir de indicador para evaluar el rendimiento anual de los GPP. Estas recomendaciones se pondrían en práctica a partir de comienzos de 2007.

32. Deben establecerse instrumentos concretos para facilitar el aprendizaje y el intercambio de conocimientos dentro y fuera del FIDA. En particular, siempre debería reservarse tiempo en el foro de GPP para debatir cuestiones y compartir los conocimientos derivados de las actividades de supervisión y apoyo a la ejecución. Las revisiones a de mitad de período y los informes finales de los proyectos deberían abordar específicamente las cuestiones relativas a la supervisión y el apoyo a la ejecución, al igual que la OE en todas sus evaluaciones. Deberían introducirse resúmenes de todas las evaluaciones de la OE en el Sistema Informatizado de Evaluación del sitio web. Debería modificarse la presentación de los informes sobre la situación de los proyectos y los países para que contuvieran una sección sobre las actividades de supervisión y apoyo a la ejecución. También deberían introducirse otros instrumentos, como los exámenes *inter pares* en las divisiones del PMD en relación con las actividades de apoyo a la ejecución.

33. Es necesario reforzar considerablemente los sistemas de seguimiento y evaluación de los proyectos si se quiere que contribuyan de manera efectiva al aprendizaje y la generación de conocimientos por el FIDA, sus asociados y los beneficiarios. Además, de acuerdo con el nuevo modelo operativo, hay que ayudar a establecer sistemas integrados de seguimiento y evaluación en los países. En cada uno de los COSOP que se preparen a partir de 2007 se incluiría una propuesta para el establecimiento de un sistema de seguimiento y evaluación en el país, con inclusión de objetivos, asignación de recursos y modalidades operativas. El FIDA organizaría periódicamente talleres en los países y las regiones que sirvieran de mecanismos de intercambio de experiencias y conocimientos.

34. Por último, el FIDA se basaría en las experiencias de otras IFI y de las Naciones Unidas y otras organizaciones de desarrollo y utilizaría más ampliamente la tecnología de la información para la gestión de los conocimientos relativos a la supervisión y el apoyo a la ejecución. A este respecto, se recomienda ampliar el Sistema de Gestión de la Cartera de Proyectos (SGCP) para que pueda contener en todo momento resúmenes actualizados de las actividades de supervisión y apoyo a la ejecución. En consecuencia, cuando estuviera disponible se facilitarían a los asociados externos el acceso a un SGCP mejorado en el sitio web del FIDA.

35. **Calendario de ejecución.** El calendario de ejecución de cada una de las recomendaciones formuladas más arriba figura en los párrafos correspondientes. El PMD y sus divisiones regionales son responsables de la ejecución.