

Signatura: EC 2006/46/W.P.4
Tema: 6
Fecha: 14 noviembre 2006
Distribución: Reservada
Original: Inglés

S



Dar a los pobres de las zonas rurales
la oportunidad de salir de la pobreza

Informe del Presidente

Política del FIDA de supervisión y apoyo a la ejecución

Comité de Evaluación — 46° período de sesiones
Roma, 8 de diciembre de 2006

Para **examen**

Nota para los Miembros del Comité de Evaluación

Este documento se presenta al Comité de Evaluación para su examen.

A fin de aprovechar al máximo el tiempo disponible en los períodos de sesiones del Comité de Evaluación, se invita a los Miembros que deseen formular preguntas técnicas acerca del presente documento a dirigirse al funcionario del FIDA que se indica a continuación antes del período de sesiones:

Ides de Willebois

Director División de África Oriental y Meridional

Tel.: (+39) 06 5459 2397

Correo electrónico: i.dewillebois@ifad.org

Las peticiones de información sobre el envío de la documentación del presente período de sesiones deben dirigirse a:

Deirdre McGrenra

Oficial encargada de los Órganos Rectores

Tel.: (+39) 06 5459 2374

Correo electrónico: d.mcgrenra@ifad.org

Índice

Recomendación de aprobación	ii
I. Introducción	1
II. Definición de supervisión y de apoyo a la ejecución	1
III. Evolución de la supervisión de las operaciones del FIDA	2
IV. Principios rectores	4
V. Métodos de supervisión y apoyo a la ejecución del FIDA	5
VI. Criterios para la selección de la modalidad de supervisión	6
VII. Consecuencias operacionales de la política	7
VIII. Recomendación	9
Anexos	
I. Criterios indicativos para la aplicación de métodos de supervisión acordes con una supervisión idónea del FIDA	10
II. Aplicación de la política del FIDA de supervisión y apoyo a la ejecución	12
III. Marco de resultados	14

Recomendación de aprobación

Se recomienda a la Junta Ejecutiva que examine la política del FIDA de supervisión y apoyo a la ejecución que se propone en el presente documento y proceda a su aprobación.

Política del FIDA de supervisión y apoyo a la ejecución

I. Introducción

1. El logro de una mayor calidad en la ejecución de los proyectos y de mejores resultados en el terreno constituyen prioridades para el FIDA, que dependen en buena medida de una supervisión eficaz y un apoyo a la ejecución bien dirigido. Reconociendo dichas prioridades, el FIDA ha adoptado diversas medidas encaminadas a examinar, aclarar y realzar la función de supervisión y apoyo a la ejecución en las operaciones del FIDA, medidas que cobran nueva urgencia en el intento de alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio y de los cambios consiguientes en la arquitectura internacional del desarrollo. En la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda se insiste en particular en el apoyo sistemático a las estrategias que los países reconozcan como propias para el logro de resultados de desarrollo, en una mayor utilización de los sistemas nacionales de administración y en la adopción de medidas más coordinadas y previsibles entre los donantes. El FIDA, en su calidad de signatario de la Declaración de París, responde a los problemas de la armonización y la alineación situándose plenamente en este nuevo contexto de desarrollo y tratando de proporcionar el mejor apoyo posible a los países miembros a fin de reducir la pobreza rural. Parte de esa respuesta consiste en hacer frente a los problemas que se plantean en la ejecución de los proyectos mediante una mejor supervisión y un mejor apoyo a la ejecución.
2. El FIDA, en su Plan de acción para mejorar su eficacia en términos de desarrollo, se propone conseguir un impacto en la reducción de la pobreza rural mayor y más sostenible mediante: a) la planificación y orientación estratégicas; b) un nuevo modelo operativo para reforzar los programas en los países, y c) la innovación y la gestión de los conocimientos. El nuevo modelo operativo es el nuevo modo mejorado de funcionar del FIDA y obedece al propósito de lograr una focalización más efectiva en los pobres y las comunidades rurales, aumentar la calidad y el impacto en el terreno, y hacer que los proyectos o programas que reciben asistencia del FIDA sean más pertinentes, eficientes y sostenibles. El nuevo modelo se centra en cinco aspectos (innovación, diálogo sobre políticas, fomento de asociaciones, mayor impacto y gestión de los conocimientos), incorporados en la nueva arquitectura del desarrollo de armonización y alineación, y en él se propone aprovechar y afianzar las políticas, las instituciones, los sistemas y los procesos vigentes en los países. Este modelo entraña un nuevo enfoque del programa en el país basado en los resultados, una participación más activa del país, mejores modalidades de supervisión, un mayor hincapié en las asociaciones estratégicas y un marco más eficaz para la gestión orientada a los resultados.
3. En este contexto, la política de supervisión y apoyo a la ejecución da forma al concepto de mejorar la pertinencia, la focalización, la calidad y la eficiencia de los programas en los países que financia el FIDA, contribuyendo así a la materialización de los objetivos del Plan de Acción. La supervisión y el apoyo a la ejecución son los principales instrumentos operativos para participar eficazmente en la tarea de luchar contra la pobreza rural. Por lo tanto, no deben considerarse actividades o funciones separadas, sino instrumentos integrados, orientados desde el país, que prestan apoyo a otros elementos del nuevo modelo operativo.

II. Definición de supervisión y de apoyo a la ejecución

4. Para el FIDA, la supervisión y el apoyo a la ejecución son dos funciones que se respaldan una a la otra y están vinculadas entre sí desde el punto de vista operativo. Ambos términos se definen de la siguiente manera:

- a) La supervisión es “la administración de los préstamos, a los efectos del desembolso de la suma correspondiente al préstamo y la supervisión de la ejecución del proyecto o programa de que se trate”¹. La supervisión garantiza el cumplimiento de las cláusulas de los préstamos, las normas de adquisición y contratación, los desembolsos y la utilización última de los fondos y constituye un instrumento eficaz para promover la economía, la eficiencia y la buena gestión.
- b) El apoyo a la ejecución se centra en el impacto en el desarrollo sobre la base de una evaluación de los progresos realizados según indicadores convenidos e incorporados en un sistema efectivo de seguimiento y evaluación, en la determinación conjunta de los problemas con los beneficiarios y los encargados de la ejecución y en la concertación de acuerdos (con los beneficiarios) acerca de medidas adecuadas para alcanzar los objetivos de desarrollo del proyecto. Todo ello es respaldado, cuando es necesario, mediante apoyo técnico concreto para el proyecto, el diálogo sobre políticas, innovaciones y ajustes en el programa o diseño para aumentar la eficacia. En el apoyo a la ejecución se presta especial atención a las dimensiones sociales y ambientales, entre ellas a una mejor focalización y una mejor incorporación de las cuestiones de género, teniendo especialmente en cuenta a las mujeres pobres.²
5. Estas definiciones parten de la premisa de reconocer que la ejecución, *per se*, es responsabilidad de los beneficiarios. La supervisión y el apoyo a la ejecución, por su parte, deben contribuir al logro de las metas del proyecto, que reflejan: a) las prioridades nacionales, y b) el mandato y los objetivos estratégicos del FIDA, con el objetivo de garantizar que los pobres de las zonas rurales tengan mayores ingresos y mayor seguridad alimentaria gracias a un mayor acceso a los recursos productivos y económicos esenciales, los mercados, los servicios y los procesos de política, así como a la utilización eficiente de recursos y la solución oportuna de los problemas.
6. La supervisión y el apoyo a la ejecución son particularmente eficaces para hacer frente a restricciones concretas que dificultan la ejecución como, por ejemplo, la escasa capacidad de instituciones nacionales u organismos de ejecución, problemas técnicos propios del proyecto y la falta de información. Además, hacen más fácil compartir conocimientos y entablar un diálogo sobre políticas basado en hechos demostrados a fin de crear el entorno propicio para las estrategias de reducción de la pobreza rural. La decisión estratégica de dedicar menos tiempo y recursos al diseño y más a la ejecución hace necesario adoptar disposiciones integradas que sean más eficaces y realistas. Ello supone aprovechar y fortalecer continuamente la capacidad local, introducir ajustes en el diseño, compartir enseñanzas e información o experiencias, garantizar y aumentar la calidad, promover las innovaciones y fomentar asociaciones estratégicas y el diálogo sobre políticas en los países.

III. Evolución de la supervisión de las operaciones del FIDA

7. Antes de febrero de 2006, el *Convenio Constitutivo del FIDA* establecía que el Fondo debía delegar la función de supervisión a las instituciones internacionales cooperantes. Como resultado, el FIDA no administraba directamente sus proyectos ni se ocupaba de la supervisión, pues esta función estaba encomendada a las instituciones cooperantes, que la realizaban en forma independiente en representación del Fondo. Atendiendo a una recomendación derivada del examen conjunto de las cuestiones relativas a la supervisión de los proyectos financiados por el FIDA, que se llevó a cabo en cooperación con cuatro grandes instituciones

¹ Sección 2 g) del artículo 7 del *Convenio Constitutivo del FIDA*.

² En las directrices sobre supervisión y apoyo a la ejecución que se formularán en el marco de la presente política se impartirá orientación para la presentación de informes sobre focalización y cuestiones de género con arreglo a la política de focalización del FIDA y al Plan de Acción sobre Género.

cooperantes en 1996, el Consejo de Gobernadores aprobó una excepción a esta norma en 1997 y autorizó que un máximo de 15 proyectos fueran supervisados directamente por el Fondo en el marco del programa piloto de supervisión directa.³

8. El Consejo de Gobernadores, en su 29º período de sesiones, celebrado en 2006, aprobó una modificación de la sección 2 g) del artículo 7 del *Convenio Constitutivo* por la cual se autorizaba al FIDA a designar instituciones o entidades nacionales, regionales, internacionales o de otra índole para que se encargaran de la supervisión, además de las instituciones internacionales cooperantes. En la misma resolución, el Consejo de Gobernadores enmendó también el párrafo 43 de las *Políticas y Criterios en materia de Préstamos* a fin de autorizar al FIDA a que, con autorización de la Junta Ejecutiva, en ciertas ocasiones supervisase directamente la ejecución de proyectos⁴.
9. Estas enmiendas obedecían también en buena parte a las conclusiones a que se había llegado en varias evaluaciones recientes que señalaban deficiencias y limitaciones en las modalidades de supervisión y apoyo a la ejecución del FIDA. Las más importantes fueron: a) la evaluación externa independiente del FIDA (2004/2005); b) la evaluación de las modalidades de supervisión de proyectos que reciben apoyo del FIDA (2002/2003), dirigida por la Oficina de Evaluación, y c) la evaluación a nivel institucional del programa piloto de supervisión directa (2005).
10. Las principales conclusiones de las evaluaciones indicaban que, en comparación con la supervisión realizada por las instituciones cooperantes, la supervisión directa tenía mayores posibilidades de contribuir a que las actividades de desarrollo a nivel de proyecto fueran más eficaces. Al mismo tiempo, permitía prestar mayor atención a los objetivos más amplios del FIDA a nivel de programa en el país, como por ejemplo el diálogo sobre políticas y la formación de asociaciones. Además, la experiencia del FIDA con la supervisión directa había contribuido a desarrollar su base de conocimientos y le había permitido incrementar la coordinación a nivel de país. El costo medio de la supervisión directa es más alto que el de la supervisión a cargo de instituciones cooperantes. Sin embargo, en la evaluación se adujo que el costo no debía considerarse aisladamente de los beneficios que se habían derivado del programa piloto de supervisión directa. Con la modalidad de supervisión directa existen también posibilidades de lograr una mayor eficiencia.
11. Las evaluaciones y los análisis han indicado las deficiencias de la actual modalidad de supervisión a cargo de instituciones cooperantes, las más importantes de las cuales son las siguientes:
 - las disposiciones uniformes que se aplican a todos los programas y todos los países no reflejan debidamente la amplia gama de necesidades de supervisión, ni tienen suficientemente en cuenta el contexto del país, ni los imperativos estratégicos del FIDA o su focalización;
 - falta claridad en la distribución de las funciones y obligaciones entre el FIDA, las instituciones cooperantes, las unidades de los proyectos y los organismos de gobierno, especialmente en el contexto de la nueva arquitectura de la asistencia para el desarrollo;
 - los sistemas no son adecuados para generar y adquirir conocimientos sistemáticamente, y
 - se depende de unas pocas instituciones cooperantes (dos de ellas supervisaron el 78% de los proyectos).

³ Resolución 102/XX del Consejo de Gobernadores, titulada "Administración de los préstamos y supervisión de la ejecución de proyectos". La iniciativa fue aprobada con un período de vigencia de cinco años a partir de la fecha en que se hiciera efectivo el último proyecto de esa índole que fuera aprobado (junio de 2001).

⁴ En su 29º período de sesiones, celebrado en febrero de 2006, el Consejo de Gobernadores decidió además que: i) los 15 proyectos financiados por el FIDA y administrados y supervisados directamente por él de conformidad con la Resolución 102/XX siguieran siendo supervisados y administrados directamente hasta el momento en que se cerrasen los préstamos del FIDA relativos a dichos proyectos.

12. Desde el punto de vista de la supervisión directa, los análisis han indicado deficiencias tales como las siguientes:
- la pesada carga de trabajo de los gerentes de los programas en los países y la falta de capacidad, procedimientos y recursos humanos en el FIDA para llevar a cabo revisiones de los desembolsos, la administración de los préstamos y las adquisiciones;
 - insuficiente atención al desarrollo de la capacidad y las aptitudes y a la capacitación y orientación en relación con cuestiones de supervisión de proyectos, y
 - carencia de mecanismos institucionales de garantía de la calidad y de una supervisión eficaz de la gestión de los proyectos y programas supervisados por instituciones cooperantes, así como de los directamente supervisados por el FIDA.
13. En cada una de las evaluaciones se formuló una serie de recomendaciones al FIDA respecto de la supervisión y el apoyo a la ejecución. Dos de las cinco recomendaciones fundamentales del acuerdo en el punto de culminación de la evaluación a nivel institucional del programa piloto de supervisión directa⁵, que recoge la política son: a) el Fondo debe formular una política general de supervisión y apoyo a la ejecución que tenga en cuenta las iniciativas recientes que, en términos generales, estén relacionadas con la supervisión y el apoyo a la ejecución y se base en los elementos contenidos en el nuevo modelo operativo del FIDA, y b) la necesidad de que el FIDA enuncie una clara definición del concepto de supervisión y apoyo a la ejecución que se ha de utilizar en el marco de la nueva política de supervisión. Las recomendaciones restantes se tendrán en cuenta en las directrices sobre supervisión y apoyo a la ejecución o en el marco del nuevo modelo operativo.
14. En el acuerdo en el punto de culminación se recomendaba además que la política fuese respaldada por directrices en las que se especificaran y elaboraran en mayor medida los requisitos y procedimientos operacionales, administrativos y de recursos humanos que habían de aplicarse a fin de aumentar el potencial del FIDA para contribuir más eficazmente a que las actividades tuvieran el impacto deseado en el país.

IV. Principios rectores

15. Hay una serie de principios rectores fundamentales que impulsan la política. Éstos son:
- el reconocimiento de que los receptores de préstamos y donaciones, que son propietarios y ejecutores de los programas de desarrollo, son los asociados fundamentales y comparten la responsabilidad de los resultados;
 - la aplicación de mejores sistemas de gestión y normas de calidad y una presentación de informes precisa, que se rijan por las buenas prácticas y políticas para hacer más eficaz la gestión, y de métodos de seguimiento y evaluación;

⁵ Programa piloto de supervisión directa: acuerdo en el punto de culminación presentado a la Junta Ejecutiva en su 85º período de sesiones, celebrado en septiembre de 2005. Para llegar a una modalidad más eficaz de gestión de las funciones de supervisión, el documento de políticas toma material del informe interno del FIDA sobre disposiciones de supervisión, en el que se pasó revista a informes y experiencias, y se formularon distintas opciones en cuanto a la supervisión a fin de tener en cuenta importantes elementos de los resultados de los proyectos en el contexto de distintos tipos de proyectos financiados por el FIDA y su nuevo modelo operativo para una mayor eficacia del desarrollo.

- la realización de actividades de supervisión y apoyo a la ejecución enmarcadas en el contexto de programas en los países basados en los resultados, con el objetivo de aprovechar al máximo las sinergias, las oportunidades y el aprendizaje y de utilizar los recursos de forma eficiente;
 - el fomento de las innovaciones durante la ejecución del proyecto, y
 - el aprendizaje y el intercambio de conocimientos en forma continua con todas las partes interesadas, y la formación de asociaciones con el sector privado, la sociedad civil y otros asociados en el desarrollo para aumentar el alcance y la cobertura de la supervisión y, cuando proceda, aplicar mejores prácticas para obtener un mayor impacto en el desarrollo.
16. De conformidad con las conclusiones a que se llegó en la evaluación y las experiencias operacionales del programa piloto de supervisión directa, la presente política confirma la necesidad de que el FIDA cuente con un espectro más amplio de asociados en la supervisión, adopte las medidas correctivas oportunas en el caso de que la actuación de dichos asociados sea insatisfactoria (tanto si son instituciones cooperantes como proveedores de servicios por contrata con arreglo a la modalidad de supervisión del FIDA) lleve a cabo su propia labor de supervisión, y tenga más en cuenta las conclusiones relativas a la supervisión y asuma una función más activa al respecto mediante el apoyo a la ejecución.

V. Métodos de supervisión y apoyo a la ejecución del FIDA

17. La supervisión y el apoyo a la ejecución de los proyectos y programas del FIDA estarán fundados en la realidad concreta del programa y del país y la tendrán en cuenta. Para realizar una supervisión de estas características pueden adoptarse dos modalidades principales: a) la supervisión dirigida por el FIDA, en la que participe un grupo variado de funcionarios de la Sede y proveedores de servicios por contrata, entre ellos los asociados locales y las instituciones nacionales, regionales o internacionales acreditadas, y b) la supervisión dirigida por instituciones cooperantes, que sigue siendo necesaria y adecuada en algunos casos pero respecto de la cual hay que especificar mejor las funciones que corresponden respectivamente al FIDA y a las instituciones cooperantes interesadas. En cuanto a la supervisión y el apoyo a la ejecución dirigidos por el FIDA se fomentará la utilización de instituciones locales o nacionales y la formación de capacidad en ellas, así como el aprovechamiento de la presencia sobre el terreno, los gerentes de los programas en los países destacados en el terreno, los equipos de gestión en el país y las organizaciones nacionales con miras a conseguir un mayor impacto y lograr economías de costos. A continuación se describen las modalidades y sus respectivos métodos y estructuras de organización.

Supervisión dirigida por el FIDA

18. La supervisión de los préstamos y donaciones se encomienda al FIDA, lo que incluye entre otras cosas, la administración de los préstamos y la supervisión de la ejecución. El FIDA puede contratar proveedores competentes de servicios para que lleven a cabo tareas concretas. Según la capacidad nacional de ejecución, el tamaño del programa en el país y los mecanismos de financiación, se aplicarán distintos métodos, entre ellos:
- a) **La supervisión dirigida desde la Sede, valiéndose hasta cierto punto de los sistemas o instituciones locales, nacionales o regionales**, en el caso de proyectos en países cuya capacidad de ejecución nacional sea de moderada a baja y en los que el programa del FIDA en el país sea de tamaño entre sustancial y mediano, proyectos innovadores con alto potencial de aprendizaje y proyectos en situaciones nacionales complejas o difíciles.

- b) **La supervisión dirigida por el FIDA, valiéndose principalmente de instituciones nacionales y regionales**, en el caso de proyectos en países cuya capacidad de ejecución nacional sea de elevada a mediana y en los que el programa del FIDA en el país sea de tamaño entre mediano y pequeño, o en el caso de mecanismos de financiación en común/enfoques sectoriales.
- c) **La supervisión de programas en los países** (comprendidos todos los préstamos o donaciones a un determinado país supervisados por el FIDA), valiéndose sobre todo de las instituciones nacionales y regionales y recurriendo a exámenes conjuntos entre el gobierno y los donantes, en el caso de proyectos en países con una elevada capacidad de ejecución nacional, un programa del FIDA en el país de tamaño entre sustancial y mediano, y posibilidades de asociaciones de amplia base.

Supervisión dirigida por instituciones cooperantes

19. La administración de los préstamos y la supervisión de la ejecución se encomienda a las instituciones cooperantes. La participación del FIDA en un arreglo de esta índole puede incluir la aprobación de los mandatos y la composición de la misión, la especificación de los requisitos en materia de presentación de informes y la participación en misiones de supervisión. Este método puede aplicarse a proyectos en países cuya capacidad de ejecución nacional sea de moderada a baja y en los que el programa del FIDA en el país sea de tamaño entre mediano y pequeño, así como a proyectos iniciados por otra institución financiera internacional y cofinanciados por el FIDA. Las cartas de designación se negociarán en cada caso y se renegociarán cada vez que sea necesario.

Apoyo a la ejecución

20. Cualquiera que sea la modalidad por la que se opte, el FIDA siempre tendrá que prestar apoyo a la ejecución en relación con la financiación que proporcione. El FIDA prestará el apoyo a la ejecución que sea necesario, eventualmente utilizando organizaciones locales o nacionales.

VI. Criterios para la selección de la modalidad de supervisión⁶

21. El FIDA aplicará una política de selección flexible del tipo de supervisión más adecuado según el contexto del país, la posición del FIDA y la situación de la capacidad institucional. La selección comienza con un análisis general del país durante el proceso del programa sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP) basado en los resultados, que es luego afinado y adaptado en la fase de diseño para acomodarlo a las necesidades concretas del proyecto y el programa en el país. En el período de ejecución del proyecto será posible modificar el método de supervisión que se haya seleccionado a fin de tener debidamente en cuenta los cambios que se produzcan en el país, en la arquitectura mundial del desarrollo y en el FIDA, si bien siempre con sujeción a un acuerdo entre el gobierno y el FIDA⁷.
22. En las decisiones relativas a la modalidad y el método se podrán aplicar los criterios siguientes: a) la capacidad nacional; b) la índole, el tamaño y la complejidad del programa en el país; c) las posibilidades de aprendizaje e intercambio de conocimientos, y d) la disponibilidad de recursos humanos adecuados y suficientes en el FIDA.

⁶ Véase el anexo I para información más detallada.

⁷ La Junta Ejecutiva tendrá que aprobar el paso de la modalidad de supervisión dirigida por las instituciones cooperantes a la dirigida por el FIDA.

23. En el anexo I se resumen los criterios indicativos para la aplicación, las modalidades de ejecución, las consecuencias en cuanto a los recursos y los beneficios o riesgos de las cuatro modalidades que se han indicado más arriba, que se detallarán en las directrices sobre supervisión y apoyo a la ejecución. La presencia en el terreno y la de los gerentes de los programas en los países destacados en el terreno, cuando los haya, contribuirán significativamente a mejorar la calidad de la supervisión. En las operaciones de las divisiones regionales se deben incorporar mecanismos para mejorar la calidad de modo que haya procedimientos oportunos para perfeccionar la supervisión y la ejecución.

VII. Consecuencias operacionales de la política⁸

24. En la actualidad, las instituciones cooperantes supervisan alrededor del 95% de la cartera de préstamos del FIDA sobre la base de acuerdos de cooperación con el Fondo y de cartas estándar de designación. Se prevé que, gradualmente, se dependerá cada vez menos de las instituciones cooperantes, con la excepción de los proyectos iniciados por esas instituciones que el FIDA cofinancie y en los que el financiador principal acepte asumir las funciones de supervisión.
25. Una vez aprobada la presente política, los tres primeros años se centrarán en reforzar la capacidad del personal del FIDA y en mejorar la calidad de la supervisión que realizan el FIDA y las instituciones cooperantes. Las actividades realizadas en esta etapa podrán incluir la capacitación de personal en aspectos relacionados con las adquisiciones de bienes o la contratación de servicios y con la programación, el fortalecimiento de la capacidad para administrar préstamos y donaciones, la revisión de las cartas de designación para que reflejen mejor la función que corresponde al FIDA en la supervisión, y la introducción de mecanismos de garantía de la calidad. Los gerentes de los programas en los países tendrán una participación más directa en la formulación de la estrategia de supervisión de cada operación (incluidas las encomendadas a instituciones cooperantes) y dirigirán misiones en el terreno o participarán en ellas.
26. Al final del período se realizará una evaluación minuciosa de los resultados y de las lecciones aprendidas y se procederá a identificar las mejores prácticas y los ámbitos en que se necesite un mayor fortalecimiento. Sobre la base de esta evaluación, se formulará un plan detallado de ejecución para los tres años siguientes. Además, se determinará qué modificaciones es preciso introducir en la política, el *Convenio Constitutivo del FIDA* o las *Políticas y Criterios en materia de Préstamos*. Se procederá gradualmente a la utilización de instituciones o sistemas nacionales. En todo caso, la decisión de utilizarlos en mayor medida (en relación con cualquier aspecto de las funciones de supervisión como, por ejemplo, la gestión financiera, las adquisiciones o la contratación de servicios y las cuestiones sociales y ambientales) se basará en una evaluación directa de la capacidad en cada caso concreto. El tema se tratará como parte del diálogo en el país, que comenzará en el curso del período del COSOP y se afinará en el curso del proceso del programa. Se espera que, al cabo de diez años de la aprobación de la política, el FIDA supervise la mayor parte de los préstamos y donaciones.
27. Para que la política de supervisión y apoyo a la ejecución tenga éxito, el FIDA tendrá que reforzar su capacidad y sus procesos en todos los niveles dentro de los departamentos o divisiones. Sin embargo, se deberá hacer especial hincapié en el Departamento de Administración de Programas en particular, donde la aplicación y puesta en práctica de nuevos métodos de supervisión (para absorber y mejorar las funciones operacionales que habitualmente desempeñaban las instituciones cooperantes) exigirá una cantidad considerable de tiempo adicional del personal de las divisiones regionales.

⁸ Véanse los anexos II y III.

Consecuencias en cuanto a los recursos

28. **Recursos humanos.** La mayor participación del FIDA en la supervisión y el apoyo a la ejecución y su responsabilidad directa en este campo tendrán como resultado un mayor volumen de trabajo y consecuencias en cuanto a las necesidades de recursos humanos tanto desde el punto de vista del número de funcionarios como de la competencia de éstos. Revestirá particular importancia la inversión del FIDA en el desarrollo de competencias y aptitudes adecuadas tanto del personal recién contratado como del que ya forma parte de la plantilla, incluido el personal destacado sobre el terreno. A título provisional se estima que la formación de capacidad directamente relacionada con la supervisión costaría en los diez primeros años unos USD 2,9 millones, consistentes en USD 1,7 millones para personal nuevo, que se sufragarían en gran medida con los recursos que actualmente se pagan a instituciones cooperantes o mediante la reasignación de personal dentro del FIDA, y USD 1,2 millones por concepto de capacitación, lo que constituye un costo adicional. Parte de las nuevas necesidades de recursos humanos, especialmente para cubrir necesidades de apoyo técnico, se atendería mediante la contratación de instituciones y consultores internacionales, regionales o nacionales, y el resto mediante la contratación o la reasignación de personal. De no aumentar los recursos humanos del FIDA, resultaría muy difícil ejecutar satisfactoriamente la política.
29. **Recursos financieros.** El costo anual de la supervisión y el apoyo a la ejecución en la actualidad asciende en total a unos USD 19,8 millones, de los cuales alrededor del 50% corresponde a honorarios pagados a instituciones cooperantes, un 25% al costo correspondiente al tiempo dedicado por el personal del FIDA y un 25% a gastos de consultores (entre ellos, los gastos de viaje, etc.). El principal efecto que surtiría la aplicación de la política en la estructura de costos del FIDA consistiría en un aumento del personal y en el costo de contratación de asociados y consultores, lo cual se compensaría con una reducción de los pagos a instituciones cooperantes gracias a una menor utilización de sus servicios.
30. Partiendo del supuesto de una combinación de los distintos métodos, en virtud de la cual para el décimo año se aplicaría a alrededor de la mitad de la cartera uno de los dos métodos que exigen menos recursos, se calcula que el costo de la supervisión sería aproximadamente un 4% más alto que el actual. Sin embargo, si el desarrollo de la capacidad nacional de supervisión avanzara a un ritmo más lento que el previsto y el FIDA tuviese que recurrir en gran medida a los dos métodos que exigen más recursos, se calcula que el costo de la supervisión sería aproximadamente un 12% más alto que el actual. Cabe pues suponer que la plena aplicación de la política entrañaría un aumento de los costos anuales del orden del 4% al 12% (entre USD 800 000 y USD 2,4 millones) que se gestionaría dentro del presupuesto del FIDA.

Beneficios

31. Por más que el costo de la supervisión dirigida por el FIDA pueda ser un tanto más elevado, hay que valorarlo junto con los beneficios correspondientes. Las evaluaciones indican que la supervisión directa ha contribuido a una mayor eficacia de las actividades de desarrollo y ha permitido al FIDA promover sus objetivos de innovación, diálogo sobre políticas, establecimiento de asociaciones, mayor impacto y gestión de los conocimientos. La política permite al FIDA atender adecuadamente las necesidades del programa en el país y tener en cuenta el contexto del país al seleccionar la combinación óptima que se necesita para la supervisión, lo cual presenta varias ventajas importantes respecto de las disposiciones actuales basadas en instituciones cooperantes. Estas ventajas consisten en un claro deslinde de las responsabilidades administrativas con una mejor integración de las funciones de supervisión y apoyo a la ejecución dentro de los programas en los países, armonizadas con los asociados y alineadas con las estrategias del país/gobierno. Estas disposiciones, permitirían tener más en cuenta las necesidades propias del país para lograr mejores resultados.

32. La Junta Ejecutiva del FIDA ha indicado la necesidad de que los proyectos apoyados por el Fondo estén mejor administrados a fin de lograr mejores resultados y mayor sostenibilidad. La supervisión de los proyectos dirigida por el FIDA podría ser uno de los principales instrumentos para alcanzar este objetivo. Como resultado, mejoraría la calidad de los programas en los países, entre otras cosas el impacto en los pobres de las zonas rurales, el diálogo con las partes interesadas más importantes y el aprendizaje y el intercambio de conocimientos tanto dentro del FIDA como en el país. Además, la participación adecuada de instituciones nacionales en la supervisión permitiría también comprender más a fondo los sistemas y capacidades nacionales y ofrecería posibilidades de adoptar métodos innovadores basados en las experiencias locales, así como de tomar las medidas necesarias para reforzar esos sistemas. La diversificación de las disposiciones de supervisión daría al FIDA un control más directo respecto del costo de ésta.

VIII. Recomendación

33. Se recomienda a la Junta Ejecutiva que apruebe la política del FIDA de supervisión y apoyo a la ejecución que antecede. En particular, se solicita a la Junta que tome nota de que la política:
- adopta oficialmente las definiciones de supervisión y de apoyo a la ejecución que figuran en el párrafo 4, y reconoce que el FIDA seguirá prestando apoyo a la ejecución;
 - confirma la función central que corresponde al FIDA en la gestión de los procesos de supervisión y ejecución;
 - establece dos modalidades de supervisión —la dirigida por el propio FIDA y la encomendada a una institución cooperante— y una variedad de métodos que tienen efectivamente en cuenta la realidad concreta del país y del programa en el caso de la supervisión dirigida por el FIDA, tal y como se describe en la sección V;
 - aplica a la supervisión y el apoyo a la ejecución normas de calidad más estrictas a nivel institucional, y
 - hace necesario formular directrices para definir los procedimientos y las normas de calidad.

I. Criterios indicativos para la aplicación de métodos de supervisión acordes con una supervisión idónea del FIDA

<i>Criterios de aplicación</i>	<i>Método de supervisión</i>	<i>Modalidades de ejecución</i>	<i>Consecuencias en cuanto a recursos</i>	<i>Beneficios/riesgos</i>
<p>Se aplica a:</p> <ul style="list-style-type: none"> Proyectos en países con una capacidad de ejecución nacional de moderada a baja y un programa del FIDA en el país de tamaño entre mediano y pequeño (uno o dos proyectos) Proyectos iniciados por una institución cooperante con cofinanciación del FIDA <p>(Alrededor del 25% de la cartera actual del FIDA)</p> <p>Recursos del FIDA: Gerente del programa en el país/equipos en los países con experiencia/competencia entre reducida y normal</p>	Supervisión dirigida por las instituciones cooperantes y apoyo a la ejecución a cargo del FIDA	<ul style="list-style-type: none"> Contratación de instituciones cooperantes según el método tradicional de proyectos, con apoyo a la ejecución por parte del FIDA Frecuencia de misiones moderadamente intensa Limitada a la utilización moderada de instituciones/proveedores de servicios locales/nacionales/regionales Administración del préstamo a cargo de la institución cooperante 	Costo estimado por proyecto/año: USD 102 000	<ul style="list-style-type: none"> Asegura una supervisión y un apoyo a la ejecución eficaces Menor demanda de capacidad interna del FIDA Reducidas posibilidades de diálogo sobre políticas/aprendizaje Alto costo unitario <p>Principal riesgo de política en todas las alternativas: decisión estratégica de la administración del FIDA de dedicar recursos humanos y financieros suficientes para comenzar la adopción de métodos para una supervisión idónea.</p>
<p>Se aplica a:</p> <ul style="list-style-type: none"> Proyectos en países con una capacidad de ejecución nacional de moderada a baja y un programa del FIDA en el país de tamaño entre sustancial y mediano (dos o más proyectos) Proyectos innovadores con altas posibilidades de intercambio de conocimientos y aprendizaje Situaciones complejas o difíciles en el país <p>(Alrededor del 25% de la cartera actual del FIDA)</p> <p>Recursos del FIDA: Gerente del programa en el país/equipos en los países con experiencia/competencia normal</p>	Supervisión dirigida desde el FIDA	<ul style="list-style-type: none"> Gran frecuencia de misiones del FIDA Utilización moderada de instituciones/proveedores de servicios locales/nacionales/regionales Focalización en la formación de capacidad nacional Administración del préstamo a cargo del FIDA 	Costo estimado por proyecto/año: USD 100 000 <ul style="list-style-type: none"> Un gerente del programa en el país por cada seis proyectos Dos misiones por proyecto al año en los tres primeros años de ejecución y una misión al año en los años restantes Insumo de consultores: 15 días-consultor por misión 	<ul style="list-style-type: none"> Asegura un eficaz apoyo a la ejecución Se cerraría efectivamente el circuito de aprendizaje No se desarrollaría capacidad nacional Alto costo unitario

<i>Crterios de aplicacin</i>	<i>Método de supervisi3n</i>	<i>Modalidades de ejecuci3n</i>	<i>Consecuencias en cuanto a recursos</i>	<i>Beneficios/riesgos</i>
<p>Se aplica en pa3ses con:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Capacidad de ejecuci3n nacional de elevada a mediana • Programa del FIDA en el pa3s de tama1o entre peque1o y mediano (uno o dos proyectos) y/o financiaci3n en com3n/enfoque sectorial <p>(Alrededor del 15% de la cartera actual del FIDA)</p> <p>Recursos del FIDA: Gerente del programa en el pa3s/equipos en los pa3ses con experiencia/competencia sustancial</p>	Supervisi3n dirigida por el FIDA, principalmente con instituciones nacionales y regionales	<ul style="list-style-type: none"> • Poca frecuencia de misiones del FIDA • Utilizaci3n sustancial de instituciones/proveedores de servicios locales/nacionales/regionales • Utilizaci3n sustancial de sistemas nacionales • Administraci3n del pr3stamo por el FIDA 	<p>Costo estimado por pa3s/a1o: USD 85 000</p> <ul style="list-style-type: none"> • Un gerente del programa en el pa3s por cada seis pa3ses • Una misi3n por pa3s al a1o • Contratos de servicios locales: 100 d3as-persona al a1o por pa3s 	<ul style="list-style-type: none"> • Sentido nacional de propiedad • Formaci3n de capacidad nacional • Bajo costo unitario • Riesgos fiduciarios • Incertidumbre en cuanto a la focalizaci3n en las prioridades del FIDA
<p>Se aplica en pa3ses con:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Elevada capacidad de ejecuci3n nacional • Programa del FIDA en el pa3s de tama1o entre sustancial y mediano (dos o m3s proyectos) • Posibilidades de asociaciones de amplia base <p>(Alrededor del 35% de la cartera actual del FIDA)</p> <p>Recursos del FIDA: Gerente del programa en el pa3s/equipos en los pa3ses con experiencia/competencia sustancial</p>	Supervisi3n de programas en los pa3ses por el FIDA	<ul style="list-style-type: none"> • Baja frecuencia de misiones del FIDA en raz3n de la utilizaci3n sustancial de instituciones/proveedores de servicios locales/nacionales/regionales • Utilizaci3n sustancial de ex3menes conjuntos con los donantes y/o sistemas nacionales • Administraci3n del pr3stamo por el FIDA 	<p>Costo estimado por programa en el pa3s/a1o: USD 254 000</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mitad del tiempo de un gerente del programa en el pa3s para cada programa en el pa3s • Tres misiones por pa3s al a1o • Contratos de servicios locales: 200 d3as-persona/ al a1o por pa3s • Administraci3n de pr3stamos de tres proyectos/pa3ses (promedio) 	<ul style="list-style-type: none"> • Sentido nacional de propiedad • Formaci3n de capacidad nacional • Di3logo sobre pol3ticas/armonizaci3n • Bajo costo unitario • Riesgos fiduciarios • Incertidumbre en cuanto a la focalizaci3n en las prioridades del FIDA

II. Aplicación de la política del FIDA de supervisión y apoyo a la ejecución

1. La política de supervisión y apoyo a la ejecución parte del supuesto de que las funciones de supervisión y apoyo a la ejecución se desempeñarán utilizando bien instituciones cooperantes, bien tanto personal interno como instituciones nacionales, regionales e internacionales acreditadas. Los cuatro métodos básicos de supervisión se aplicarían en la combinación más adecuada para la cartera en general así como para cada país y programa en el país en particular. El método elegido para un país determinado se basaría en gran medida en una evaluación de la capacidad de ejecución nacional y en el tamaño del programa en el país. En la matriz que figura a continuación se presenta una clasificación provisional de los países incluidos en la cartera actual según esas dos dimensiones, para lo cual se toma como base la puntuación del país según los resultados obtenidos en 2005 con arreglo al sistema de asignación de recursos basado en los resultados (PBAS) y el número de proyectos aprobados o en curso.

Países en la cartera actual según la capacidad de ejecución y el tamaño del programa en el país				
		Capacidad de ejecución		
		Elevada	Mediana	Baja
Tamaño del programa en el país	Sustancial (tres o más proyectos)	1 17	2 12	3 4
	Mediano (dos proyectos)	4 9	5 13	6 3
	Pequeño (un proyecto)	7 15	8 5	9 11

Elevada: Puntuación del país según los resultados obtenidos con arreglo al PBAS superior a la media regional + 0,5

Mediana: Puntuación del país según los resultados obtenidos con arreglo al PBAS en la media regional +/- 0,5

Baja: Puntuación del país según los resultados obtenidos con arreglo al PBAS inferior a la media regional - 0,5

2. La decisión concreta acerca de cuál de los métodos de supervisión se aplicará se basaría en una evaluación directa de la capacidad y la situación del país caso por caso. Las dos modalidades de supervisión son las siguientes:
 - a) **Supervisión dirigida por instituciones cooperantes.** La supervisión de los préstamos y donaciones se encomienda a una institución cooperante. Esta modalidad se aplicaría a proyectos en países cuya capacidad de ejecución nacional sea de moderada a baja y en los que el programa del FIDA en el país sea de tamaño entre mediano y pequeño, así como a proyectos iniciados por otra institución financiera internacional y cofinanciados por el FIDA, para los cuales esa institución actuaría como institución cooperante (casillas 5, 6, 8 y 9 de la matriz).
 - b) **Supervisión dirigida por el FIDA.** La supervisión de los préstamos y donaciones se encomienda al FIDA. Esta modalidad comprende tres métodos distintos:
 - i) La supervisión dirigida desde la Sede, valiéndose hasta cierto punto de los sistemas o instituciones locales, nacionales o regionales, en el caso de proyectos en países cuya capacidad de ejecución nacional sea de moderada a baja y en los que el programa del FIDA en el país sea de tamaño entre sustancial y mediano, proyectos innovadores con alto potencial de aprendizaje y proyectos en situaciones nacionales complejas o difíciles (casillas 2, 3, 5 y 6).

- ii) Las principales actividades se realizarán valiéndose de instituciones o sistemas nacionales y regionales, en el caso de proyectos en países cuya capacidad de ejecución nacional sea de elevada a mediana y en los que el programa del FIDA en el país sea de tamaño entre mediano y pequeño, o en el caso de mecanismos de financiación en común/ enfoques sectoriales (casillas 4, 5, 7 y 8);
 - iii) La supervisión de programas en los países (comprendidos todos los préstamos o donaciones a un determinado país supervisados por el FIDA), valiéndose sobre todo de los sistemas nacionales, contratando instituciones nacionales y regionales y recurriendo a exámenes conjuntos entre el gobierno y los donantes; en el caso de proyectos en países con una elevada capacidad de ejecución nacional, un programa del FIDA en el país de tamaño entre sustancial y mediano, y posibilidades de asociaciones de amplia base (casillas 1, 2 y 4).
3. **Apoyo a la ejecución.** Cualquiera que sea la modalidad por la que se opte, el FIDA siempre tendrá que prestar apoyo a la ejecución en relación con la financiación que proporcione. El FIDA prestará el apoyo a la ejecución que sea necesario, eventualmente utilizando organizaciones locales o nacionales.

III. Marco de resultados

Resumen narrativo

Indicadores básicos de resultados

Objetivo

Se incorpora en el modelo operativo del FIDA una nueva política de supervisión y apoyo a la ejecución

Aumenta la capacidad del FIDA y las instituciones cooperantes para administrar la supervisión y se establecen mecanismos de garantía de calidad para los asociados nacionales/regionales que participan en la supervisión

Se vigilan la eficiencia y eficacia de la supervisión mediante sistemas reforzados de garantía y mejora de la calidad

El impacto y la calidad de los proyectos y los programas en los países aumentan como resultado de una mejor supervisión

El FIDA adopta la política (diciembre de 2006)

- Se completan las directrices operacionales para el examen de las actividades de ejecución y se integran en las divisiones regionales (mayo de 2007)
- El COSOP basado en los resultados incluye una evaluación de los resultados de la supervisión y una propuesta de estrategia para la supervisión del programa en el país (mayo de 2007)
- La descripción de las modalidades de supervisión se incluye en el documento de diseño del proyecto como requisito obligatorio (mayo de 2007)
- Se distribuyen al personal, los asociados, las instituciones cooperantes y los consultores la política de supervisión y las directrices operacionales (junio de 2007)
- Se preparan y aprueban acuerdos más apropiados con instituciones cooperantes (junio de 2007)
- Se diseña y aprueba el marco para la selección de los asociados nacionales/regionales y la evaluación del desempeño (junio de 2007)
- Se preparan y ponen en práctica módulos de capacitación sobre supervisión para formar la capacidad que se necesite destinados a personal del FIDA, asociados en los países, instituciones cooperantes y asociados nacionales/regionales (a partir de junio de 2007)
- Se consigna la calidad de la supervisión en el examen anual del programa en el país (abril de 2007)
- Con arreglo al Plan de Acción, se establece un sistema de garantía de la calidad con indicadores para la supervisión a fin de llevar a cabo periódicamente una evaluación independiente de la calidad de la supervisión (diciembre de 2007)
- Se mantiene la pertinencia de los proyectos a un nivel mínimo del 60% (pertinencia elevada) y del 40% (pertinencia sustancial)
- La eficacia de los proyectos aumenta de una puntuación de referencia del 66% (evaluación externa independiente) al 75% para diciembre de 2008 y al 80% para 2009
- Aumenta la eficiencia de los proyectos calificada de elevada o sustancial del 45% a un mínimo del 60% para 2009

