

Signatura: EB 2019/127/R.13/Add.2
Tema: 5 d)
Fecha: 19 de agosto de 2019
Distribución: Pública
Original Inglés

S



Invertir en la población rural

Observaciones de la Dirección con respecto al proyecto de informe sobre el examen *inter pares* externo de la función de evaluación en el FIDA

Nota para los representantes en la Junta Ejecutiva

Funcionarios de contacto:

Preguntas técnicas:

Donal Brown

Vicepresidente Adjunto
Departamento de Administración de Programas
Tel.: (+39) 06 5459 2448
Correo electrónico: d.brown@ifad.org

Jill Armstrong

Directora, a.i.
División de Políticas y Resultados Operacionales
Departamento de Administración de Programas
Tel.: (+39) 06 5459 2324
Correo electrónico: j.armstrong@ifad.org

Envío de documentación:

Deirdre McGrenra

Jefa
Oficina de Gobernanza
Institucional y Relaciones con
los Estados Miembros
Tel.: (+39) 06 5459 2374
Correo electrónico: gb@ifad.org

Junta Ejecutiva— 127.º período de sesiones
Roma, 10 a 12 de septiembre de 2019

Para **examen**

Observaciones de la Dirección con respecto al proyecto del informe del examen *inter pares* externo de la función de evaluación en el FIDA

I. Introducción

1. Con un decenio por delante para trabajar en favor de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y ante los desafíos cada vez mayores que presenta la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), la aceleración del impacto sostenible para poner fin a la pobreza y el hambre resulta vital. Han pasado 10 años desde que la función de evaluación en el FIDA se sometió a examen. Por lo tanto, habida cuenta de las importantes reformas actualmente en curso en la institución, es oportuno garantizar que esta función se ajuste a la finalidad prevista de contribuir directamente a mejorar la eficacia del FIDA e impulsar su mandato en apoyo a los ODS.
2. La Dirección desearía subrayar las constataciones del examen *inter pares* en cuanto a que la independencia de la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA (IOE) "está reglamentada y se respeta plenamente dentro de la institución". Asimismo, opina que contar con una función de evaluación sólida y totalmente independiente es vital no solo en aras de la credibilidad de la institución sino, lo que es más importante, para ofrecer un punto de vista independiente y un asesoramiento objetivo con respecto a la eficacia de la labor de desarrollo del Fondo en general. En consonancia con las constataciones del examen *inter pares*, la Dirección cree que el valor agregado de la evaluación independiente en el FIDA podría incrementarse sin vulnerar la independencia institucionalizada de que goza.
3. En este contexto, la Dirección acoge y valora positivamente el informe sobre el examen *inter pares*, donde se señalan las principales esferas que requieren una reforma, a saber: la gobernanza, el conjunto de productos que ofrece la IOE, y la política y el manual de evaluación. La Dirección concuerda plenamente con las constataciones y las recomendaciones propuestas en el informe, y considera que hay un importante margen para fortalecer y equilibrar los dos roles que desempeña la función de evaluación: aprendizaje y rendición de cuentas. Ese equilibrio debe reflejarse tanto en la autoevaluación como en la evaluación independiente, que son sistemas interrelacionados y complementarios.
4. Las observaciones de la Dirección sobre el proyecto del informe se centran en la recomendación 2 sobre la gobernanza, y la recomendación 4 sobre el conjunto de productos de evaluación. La primera contribuirá al equilibrio entre las responsabilidades de autoevaluación y evaluación independiente en lo relativo a la rendición de cuentas ante la Junta Ejecutiva. La segunda contribuirá al equilibrio entre la rendición de cuentas y el aprendizaje. La Dirección opina que las reformas en estas dos esferas conformarán la base para llevar a cabo las recomendaciones de revisar la política y el manual de evaluación y formular una estrategia plurianual para la IOE.

II. Gobernanza

5. La Dirección concuerda con la conclusión del examen *inter pares* en cuanto a que "Podrían generarse importantes beneficios para el FIDA si el actual mandato del Comité de Evaluación se ampliara para que no se limitase a la IOE y la evaluación y abarcase la eficacia en términos de desarrollo en toda la institución". Como se señala en el examen, esto es lo que sucede en las organizaciones de referencia, como, por ejemplo, el Banco Mundial, que tiene un Comité sobre la Eficacia en términos de Desarrollo. La Dirección considera que este enfoque agregaría valor estratégico a la eficacia de la labor del FIDA en favor del desarrollo y al cumplimiento de su mandato.

6. Además de considerar importante la evolución hacia un foro más amplio sobre la eficacia en términos de desarrollo, la Dirección también concuerda con la conclusión de que “la percepción de una influencia desigual en el programa del Comité de Evaluación, y la falta del sentido de apropiación compartido que ello conlleva, ahora constituye un verdadero obstáculo para la mayor eficacia del Comité de Evaluación”. Una gama más equilibrada de productos de evaluación (o sea, tanto de autoevaluación como de evaluación independiente) favorecería la función de supervisión del Comité, así como su labor de asesoramiento a la Junta Ejecutiva. En opinión de la Dirección, esto podría conllevar lo siguiente:
- a) En lo referente al contenido, y en consonancia con la conclusión mencionada anteriormente, podría conllevar un cambio de la situación actual —donde predominan los productos de evaluación independiente en el programa del Comité de Evaluación— a un programa más equilibrado que también comprenda la consideración periódica, a cargo de la Dirección, de productos de autoevaluación, además de políticas y estrategias operacionales. Algunos productos secundarios de la Dirección que podrían ser considerados por el Comité serían los productos de autoevaluación tales como las evaluaciones del impacto, los exámenes finales de los programas sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP) y los informes finales de proyectos (IFP). La Dirección opina que este nivel de participación del Comité en la estructura de autoevaluación también contribuiría a fortalecer la autoevaluación, que es el mecanismo formal para la presentación de información sobre el desempeño ante la Junta Ejecutiva.
 - b) En lo referente al proceso, la Dirección concuerda con la conclusión de que “La función de secretaría para el Comité sin duda corresponde a la Secretaría del FIDA [SEC]”, y acoge con agrado la propuesta de trasladar las funciones de secretaría del Comité de Evaluación de la IOE a la SEC. A diferencia de lo que ocurre en las organizaciones de referencia, actualmente el Comité de Evaluación está gestionado por la IOE, que se encarga de establecer el programa de todos los períodos de sesiones, elaborar el guion del Presidente y convocar las reuniones de preparación. La Dirección considera que el traslado de estas tareas a la SEC permitiría que el programa de trabajo del Comité fuera más equilibrado y que la colaboración entre todas las partes interesadas fuera más estratégica, equitativa y productiva.

III. Conjunto de productos de evaluación

7. Habida cuenta de que la evaluación independiente se basa en la gama de productos ofrecidos, la Dirección concuerda con la recomendación de que “la IOE debería examinar y revisar el conjunto de productos que ofrece”. En este sentido y en consonancia con la mejor práctica aplicada en las organizaciones de referencia, opina que un examen del conjunto de productos enriquecería tanto el aprendizaje como la rendición de cuentas de la función de evaluación.
8. Como se indica en el examen *inter pares*, si bien el conjunto actual es completo, el nivel de valor agregado de cada producto varía. La Dirección considera que la correcta determinación del conjunto de productos indicado sería uno de los resultados más importantes derivados de dicho examen. En primer lugar, como se propone en el examen, sería deseable la evolución de un enfoque retrospectivo (centrado en la rendición de cuentas) a un enfoque más prospectivo (centrado en el aprendizaje) en el cual las evaluaciones contribuyan a la orientación futura del Fondo. Esto podría darse mediante un cambio en las evaluaciones a nivel de los proyectos (que generalmente dependen mucho de cada contexto y, por ende, limitan el aprendizaje y la asimilación) hacia evaluaciones más transversales, temáticas y regionales. Vinculado a esto, y como se observa en el examen *inter*

pares, la dependencia excesiva de calificaciones subjetivas para llevar a cabo las evaluaciones podría sustituirse por un mayor hincapié en la dimensión relativa al aprendizaje.

9. En segundo lugar y como lo destaca el examen, el actual conjunto de productos de la IOE y el programa de trabajo conexo deben basarse más en la demanda y ser menos rígidos. La Dirección opina que esa rigidez lleva a que la demanda interna del valor agregado de las evaluaciones independientes muchas veces no se satisfaga, mientras que al mismo tiempo se produce un volumen desproporcionadamente elevado de evaluaciones basadas en la oferta. Por lo tanto, la Dirección considera positiva la recomendación del examen *inter pares* de incrementar la flexibilidad del programa de trabajo de la IOE para responder a la demanda y a las oportunidades.
10. En tercer lugar, la Dirección concuerda con las conclusiones del examen en cuanto a que la IOE podría ofrecer más asesoramiento a través de una retroalimentación sobre la evaluación en tiempo real, con el fin de facilitar la adopción de medidas correctivas por parte de la Dirección. El momento ideal para el aprendizaje es durante el ciclo del proyecto, porque las medidas proactivas que reflejan las enseñanzas extraídas pueden contribuir a la eficacia de la labor de desarrollo. En opinión de la Dirección, ese asesoramiento no vulneraría la independencia de la IOE, sino que favorecería su contribución directa al cumplimiento eficaz del mandato del FIDA.
11. Los puntos de vista de la Dirección sobre el conjunto de productos que ofrece la IOE actualmente se explican a continuación y coinciden plenamente con las constataciones del examen *inter pares* sobre cada producto.
 - a) **A nivel de la cartera de proyectos**, la Dirección cree que las evaluaciones de los resultados de los proyectos, las validaciones de los informes finales de proyectos (VIFP) y las evaluaciones del impacto tienen algunas limitaciones inherentes, como se indica en el examen *inter pares*.

La Dirección concuerda con las conclusiones sobre las evaluaciones de los resultados de los proyectos en cuanto a que "las constataciones de evaluación sobre una sola operación, en un contexto concreto, en un determinado momento no ofrecen una base sólida para el aprendizaje generalizado. Además, las evaluaciones de este tipo son inherentemente retrospectivas y a menudo se realizan mucho después de diseñado el proyecto, aplicando con frecuencia un conjunto de políticas y estrategias diferentes a las vigentes". Por lo tanto, la Dirección está plenamente de acuerdo con la propuesta de concentrarse menos en las evaluaciones de proyectos individuales para realizar más evaluaciones por grupos temáticos que ofrezcan la posibilidad de un intercambio fecundo de enseñanzas.

Actualmente todos los IFP se someten a validación (es decir, VIFP). Como se indica en el examen *inter pares*, estas validaciones son estudios teóricos a menudo realizados por consultores nómades que pueden no estar familiarizados con el proyecto o el contexto del país, y en función de esos estudios se asignan calificaciones a los distintos criterios. Dado que no se recaban datos primarios, las VIFP se basan enteramente en los IFP y, por lo tanto, generalmente son una duplicación de estos. Es por ello por lo que no pueden considerarse más sólidas que los IFP sobre los que se basan. La Dirección concuerda plenamente con la conclusión del examen de que ya no es necesario abarcar el total de los IFP, en particular porque la calidad de estos ha mejorado, y que en lugar de ello la IOE podría participar en el proceso de examen de los IFP del que se encarga la Dirección.

Actualmente, la IOE lleva a cabo una evaluación del impacto al año. No obstante, como se señala en el examen *inter pares*, dado que la División de

Investigación y Evaluación del Impacto efectúa rigurosas evaluaciones del impacto basadas en hipótesis contrafactuales de al menos el 15% de los proyectos de la cartera durante cada ciclo de reposición, quizá ya no se justifique que la IOE continúe ofreciendo este producto.

Por último, si bien la Dirección valora las evaluaciones de las estrategias y los programas en los países (EEPP), opina que podrían mejorarse en tres aspectos: i) oportunidad; ii) selectividad, y iii) proceso de finalización. La Dirección considera que las EEPP ofrecen una firme base para la formulación de las nuevas estrategias en los países, pero deberían tomarse medidas para garantizar que se produzcan en el momento oportuno, es decir, cuando pueden influir directamente en los nuevos COSOP. Como se indica en el examen *inter pares*, aunque la IOE procura realizar una EEPP al año para cada región, ese equilibrio podría reconsiderarse teniendo en cuenta que las carteras de algunas regiones o países son de mayor volumen que otras. Además, los talleres de aprendizaje sobre las EEPP en los países son actividades costosas y extensas y, como se indica en el examen, no tienen una relación directa con las nuevas estrategias en los países. Por lo tanto, su estructura, necesidad y oportunidad podrían reconsiderarse; por ejemplo, podrían celebrarse conjuntamente con la Dirección como consulta en el país previa al diseño de un nuevo COSOP. Asimismo, la Dirección opina que la firma de un acuerdo en el punto de culminación (APC) es incoherente con el hecho de que el COSOP mismo no lo firma el Gobierno y el FIDA. Por lo tanto, concuerda plenamente con la constatación del examen en cuanto a que el propósito general de los APC no es claro.

- b) **A nivel institucional**, la Dirección está de acuerdo con el examen *inter pares* en que las evaluaciones temáticas a este nivel son las de mayor pertinencia y valor. Los temas se eligen con finalidades concretas y agregan conocimientos y valor estratégico al programa de la Dirección. Esta acoge con satisfacción la oportunidad de ofrecer a la IOE más aportaciones directas para la selección de los temas. Es interesante observar que este producto de evaluación de alto valor no presenta una dimensión relativa a la rendición de cuentas y, por lo tanto, no se asignan calificaciones.

Como lo señala el examen *inter pares*, en los informes de síntesis de evaluación se utiliza una base de datos empíricos desactualizada. Además, si no se dispone de una buena base de evaluación sobre un determinado tema, el valor agregado de una síntesis es limitado. Por otra parte, aunque la finalidad de estas síntesis es servir solamente como productos de aprendizaje, siguen incluyendo recomendaciones. En el examen *inter pares* se observa que este producto debería rediseñarse. La Dirección concuerda con esta constatación y opina que esos informes podrían sustituirse por evaluaciones temáticas que comprendan la obtención de datos primarios.

- c) El **Informe anual sobre los resultados y el impacto de las actividades del FIDA (ARRI)** es un informe de síntesis basado principalmente en las calificaciones de las VIFP. Habida cuenta de las limitaciones de las VIFP mismas y los retrasos en las evaluaciones mencionados anteriormente, la Dirección está de acuerdo con lo señalado en el examen en cuanto a que el ARRI debería reestructurarse de modo que se concentre en cuestiones institucionales más amplias, en lugar de en las calificaciones de los proyectos individuales en función de los resultados. También opina que de esta forma se generaría un documento más breve y estratégico que agregaría más valor. Un enfoque posible consistiría en seguir una estrategia plurianual y producir un informe consolidado al final de cada ciclo de reposición, abarcando los principales temas de la estrategia.

IV. Productos de autoevaluación

12. La Dirección acoge positivamente las constataciones sobre los esfuerzos por mejorar la coherencia, fiabilidad, oportunidad y calidad de la autoevaluación. Como se subraya en el examen *inter pares*, desde 2016 se han logrado importantes avances en el establecimiento de sistemas, procesos, directrices e incentivos en el Marco relativo a la Eficacia de la Labor de Desarrollo del FIDA. Sigue habiendo margen para mejorar con respecto a la extracción de enseñanzas mediante estos sistemas, así como su difusión interna y utilización. La Dirección se ha propuesto incrementar el aprendizaje dentro de la institución para favorecer una mayor eficacia de la labor de desarrollo, y hace poco formuló una nueva Estrategia de Gestión de los Conocimientos y Plan de Acción conexo que seguramente contribuirán a estos aspectos. Asimismo, el Sistema de Gestión de los Resultados Operacionales creado por la Dirección recoge sistemáticamente las enseñanzas durante el ciclo de los proyectos y las pone al alcance de los equipos de los programas para su empleo en otros contextos. En consonancia con lo propuesto en el examen, la Dirección espera con interés la oportunidad de aprovechar los servicios de asesoramiento de la IOE en relación con el fortalecimiento de los productos de autoevaluación.

- a) **Informes finales de los proyectos.** Desde la publicación de la orientación sobre los IFP en 2016, su calidad y oportunidad han mejorado considerablemente. Mientras en 2016 el retraso en la presentación de estos informes era de tres años, actualmente el retraso promedio es de 1 o 2 meses. La Dirección se comprometió a divulgar los IFP durante la Undécima Reposición de los Recursos del FIDA (FIDA11) y comenzó a hacerlo en 2018. Con respecto a la calidad, tal como lo señalan tanto el examen *inter pares* como la IOE, las calificaciones otorgadas por esta a la calidad de los IFP (franqueza, enseñanzas, alcance y calidad) han mejorado en las ediciones del ARRI de 2018 y 2019 (el 91 % de estos informes se ubicaron en el rango de "satisfactorio"). Cada IFP se somete a debate en una reunión de examen a la cual se invita a participar al equipo en el país, la División de Políticas y Resultados Operacionales, y especialistas técnicos y en gestión financiera. En esa reunión se analizan las enseñanzas derivadas del proyecto, la calidad del documento, los datos en los que se apoya y las calificaciones. Tras el estudio, las calificaciones se finalizan y se proponen al Director Regional para su aprobación. Este proceso ha contribuido a mejorar la calidad de los IFP. En los últimos tres años, como incentivo adicional, la Dirección también instauró premios para reconocer a las regiones que presentan los mejores IFP. Los premios consisten en una asignación presupuestaria equivalente a una misión de supervisión que la división regional destina luego al seguimiento y la evaluación, y han contribuido significativamente a la calidad de los informes. Con la creación del módulo de finalización del Sistema de Gestión de los Resultados Operacionales, la Dirección pretende seguir obteniendo enseñanzas que puedan aplicarse a nuevos diseños.
- b) **Exámenes finales de los COSOP.** En 2019 se publicó nuevo material de orientación sobre los COSOP. Aunque anteriormente los exámenes finales de los COSOP no se realizaron de forma tan sistemática como los IFP, la Dirección se ha propuesto mejorar su regularidad. Ese compromiso se refleja en su inclusión como fuente de datos del Marco de Gestión de los Resultados (MGR) para la FIDA11 en relación con las actividades no crediticias. Todos los exámenes finales de los COSOP incluyen calificaciones de las actividades no crediticias así como de la eficacia y la pertinencia del COSOP en general. Estas se consolidan a nivel institucional y se presentan en el MGR por medio del Informe sobre la eficacia del FIDA en términos de desarrollo (RIDE). Dado que la orientación sobre los COSOP es relativamente nueva, la Dirección es consciente de que deben realizarse esfuerzos para garantizar el cumplimiento

de los nuevos procedimientos a fin de mejorar la calidad de esos exámenes finales. En este contexto, está trabajando en la creación de un módulo para los COSOP dentro del Sistema de Gestión de los Resultados Operacionales, y también en el establecimiento de un proceso similar al utilizado para los IFP y conforme a los procedimientos revisados para los COSOP. Se prevé que estas iniciativas darán lugar a mejoras en la calidad de los exámenes finales de los COSOP.

- c) **Informe sobre la eficacia del FIDA en términos de desarrollo.** El RIDE es el principal instrumento del FIDA para presentar de forma anual los resultados operacionales e institucionales en relación con el MGR institucional acordado. Ofrece un panorama actual y completo de los resultados del Fondo utilizando una gran variedad de datos tomados de fuentes tanto cuantitativas como cualitativas. Como se señala en el examen *inter pares*, los avances de la Dirección en relación con los sistemas de gestión y presentación de informes de los resultados pueden contribuir a la elaboración del RIDE. Así pues, al fortalecerse los productos de autoevaluación, el RIDE también se está convirtiendo en un instrumento de presentación de información más sólido. En la edición de 2019 la Dirección también comenzó a incluir los datos de la cartera en curso para que la información sea actual y holística.

V. Pasos futuros

13. Una vez que se cuente con el acuerdo de la Junta Ejecutiva sobre las conclusiones y recomendaciones del examen *inter pares*, la Dirección espera con interés la oportunidad de colaborar con la IOE, la Junta Ejecutiva, el Comité de Evaluación y el grupo encargado del examen en la elaboración de un plan de acción para la aplicación de las recomendaciones. La Dirección considera que el plan de acción acordado requerirá el pleno sentido de apropiación de las principales partes interesadas en términos de procesos, metas concretas, plazos y responsabilidades claras de cara al futuro.