

Signatura: EC 2019/106/W.P.7
Tema: 8
Fecha: 5 de agosto de 2019
Distribución: Pública
Original: Inglés

S



Invertir en la población rural

Proyecto final del informe del examen *inter pares* externo de la función de evaluación en el FIDA

Nota para los miembros del Comité de Evaluación

Funcionarios de contacto:

Preguntas técnicas:

Joseph Eichenberger

Evaluador Jefe
Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo;
Presidente del grupo encargado del examen
inter pares externo
Tel.: (+44) 7584 686 424
Correo electrónico: eichenbj@ebrd.com

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

Comité de Evaluación — 106.º período de sesiones
Roma, 2 de septiembre de 2019

Para **examen**

Signatura: EB 2019/127/13
Tema: 5 d)
Fecha: 5 de agosto de 2019
Distribución: Pública
Original: Inglés

S



Invertir en la población rural

Proyecto final del informe del 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:

Joseph Eichenberger

Evaluador Jefe
Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo;
Presidente del grupo encargado del examen
inter pares externo
Tel.: (+44) 7584 686 424
Correo electrónico: eichenbj@ebrd.com

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

La función de evaluación en el FIDA

Informe del grupo encargado del examen *inter pares* externo
Versión definitiva

25 de junio de 2019

Acrónimos y siglas

ACP	acuerdo en el punto de culminación
ARRI	Informe anual sobre los resultados y el impacto de las actividades del FIDA
BERD	Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo
CAD/OCDE	Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico
COSOP	programa sobre oportunidades estratégicas nacionales
ECG	Grupo de Cooperación en materia de Evaluación
EEPP	evaluación de la estrategia y el programa en el país
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
IFP	informe final de proyecto
IOE	Oficina de Evaluación Independiente
MGR	Marco de Gestión de los Resultados
MOPAN	Red de Evaluación del Desempeño de las Organizaciones Multilaterales
RIDE	Informe sobre la eficacia del FIDA en términos de desarrollo
UNEG	Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas
VIFP	validación de los informes finales de proyectos

Índice

Resumen	4
Introducción al examen inter pares externo	7
Medidas adoptadas con respecto a las recomendaciones del examen inter pares externo de 2009.....	9
La Política de Evaluación	10
Gobernanza y labor de la Junta	13
Independencia de la IOE.....	16
Programa de trabajo de la IOE	18
Sistema de autoevaluación de la Dirección.....	29
Una estrategia plurianual para la IOE	32
El Manual de evaluación	34
Cuestiones presupuestarias.....	37
Anexo 1: Nota sobre la evaluación del FIDA presentada en abril de 2019 por la Red de Evaluación del Desempeño de las Organizaciones Multilaterales	39

Resumen

En el presente informe se exponen las constataciones de un examen *inter pares* externo independiente de la función de evaluación del FIDA (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola), iniciado por la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA (IOE) y autorizado por la Junta Ejecutiva. En 2009 ya se había realizado un examen de este tipo para la institución; los exámenes periódicos de estas características constituyen buena práctica en las organizaciones de referencia. La tarea estuvo a cargo de expertos de alto nivel en materia de desarrollo y evaluación que aplicaron un enfoque aprobado por la Junta Ejecutiva del FIDA.

El grupo encargado del examen *inter pares* externo determinó que, en términos generales, la estructura y el funcionamiento del sistema de evaluación del FIDA (que comprende las principales actividades de la IOE, la Dirección y la Junta) son equiparables a los observados en las instituciones financieras internacionales (IFI) de referencia y se ajustan ampliamente a las normas profesionales establecidas. La IOE desempeña una función de evaluación primaria competente y bien dotada de recursos que da lugar a una amplia gama de productos de evaluación con un buen nivel general en términos de calidad técnica. En los últimos 10 años ha logrado importantes mejoras, entre ellas, el establecimiento de una independencia institucional sólida e indiscutible. La Dirección presta gran atención a la labor de la IOE, y ha integrado mejores funciones de autoevaluación de manera más sistemática en sus procesos e introducido un ambicioso marco nuevo de gestión de los resultados. El trabajo de la Junta en esta materia a través de un Comité de Evaluación es sistemático y sólido; los miembros consideran de gran valor el rol que desempeña la IOE y demuestran un interés activo en su labor y sus constataciones. Todo esto refleja gran compromiso, esfuerzo y avance en diversos aspectos.

No obstante, los sistemas de evaluación también deben adaptarse cuando las circunstancias cambian y según lo requiera la experiencia, y tienen que aprovechar las oportunidades de realizar mejoras importantes. El grupo encargado del examen *inter pares* externo opina que esta es la situación del FIDA hoy en día. Se han acumulado 10 años de experiencia en el uso del enfoque que se aplica actualmente, algunas positivas y otras negativas. Al mismo tiempo, en las organizaciones de referencia ha habido grandes cambios en relación con las políticas, los sistemas y las teorías en materia de evaluación. Dentro del FIDA, la Dirección y la Junta han puesto en marcha importantes iniciativas internas que tienen consecuencias muy directas para la gestión del desempeño y la evaluación en todos los niveles de la institución. Por todos estos motivos, el grupo encargado del examen *inter pares* externo considera ineludible que los sistemas de evaluación del Fondo se adapten a las nuevas realidades. Más allá de ello, y de cara al futuro, se observa la oportunidad real de reforzar la importancia estratégica de la evaluación y su contribución a los resultados que puede obtener el FIDA en un momento en que la ambición institucional y las expectativas de las partes interesadas alcanzan elevados niveles.

El objetivo fundamental de la evaluación debe ser contribuir a la obtención de resultados institucionales superiores. Para ello, la labor debe ser pertinente, oportuna, valorada y aprovechada. Y para lograrlo, es preciso que la responsabilidad sea compartida, que la IOE sea independiente, y que esta, la Dirección y la Junta tengan roles y responsabilidades específicos establecidos con claridad.

En el presente informe se exponen las constataciones y recomendaciones derivadas de estas consideraciones básicas, que también reflejan directamente la experiencia y las circunstancias del FIDA. Son contundentes, amplias y en algunos casos constituyen un desafío, pero todas son completamente viables con los recursos y las capacidades actuales de la institución. En aquellos aspectos donde el sistema actual es sólido, se señalan distintas posibilidades para seguir fortaleciéndolo. En los aspectos donde se encuentran debilidades y oportunidades desaprovechadas, se formulan recomendaciones para modificar algunas prácticas y ciertos supuestos de larga data.

En opinión del grupo encargado del examen *inter pares* externo, la aplicación de sus recomendaciones permitiría que la función de evaluación del FIDA fuera más eficaz y de mayor valor, lo que a su vez contribuiría directamente a desarrollar el sistema de gestión de los resultados y el desempeño más sistemático y robusto que reclaman las partes interesadas, la Junta y los clientes. La mejora y la reorientación de la función de evaluación en el FIDA son fundamentales para alcanzar las aspiraciones institucionales.

Los roles que desempeñan la IOE, la Dirección y la Junta son decisivos. El rol singular de la IOE como custodio y “responsable” de elementos básicos conlleva responsabilidades particulares. La Dirección es responsable de otros elementos fundamentales y debe guiar y obtener resultados en las esferas correspondientes. Y por encima de todo, se encuentra el papel esencial que desempeña la Junta al avalar los cambios necesarios, garantizar que los distintos involucrados trabajen en la misma dirección y ofrecer una orientación general.

Principales constataciones:

- Si bien la Política de Evaluación vigente ha sido razonablemente eficaz, se necesitan cambios que reflejen la experiencia y la evolución constante del contexto. Los diferentes componentes no presentan un propósito y expectativas de evaluación comunes.
- La introducción de cambios en los procesos y herramientas —especialmente de la IOE— utilizados para la evaluación y valoración del desempeño aumentaría su eficiencia, eficacia y valor.
- Con los recursos disponibles, un conjunto diferente de productos combinado con una gestión y procesos internos más someros resultaría más valioso para múltiples destinatarios.
- La formulación de una estrategia plurianual para la IOE facilitaría la armonización de las decisiones operacionales con las políticas, posibilitaría la realización de exámenes y el logro de acuerdos sobre prioridades y metas, e integraría la experiencia y las oportunidades.
- La elaboración de presupuestos rígidos impide la aplicación de un enfoque más estratégico del programa de trabajo, y obstaculiza la capacidad de respuesta de la IOE ante los cambios en las circunstancias y las oportunidades.

Recomendaciones:

1. **Revisar la Política de Evaluación** a fin de dar más importancia a las cuestiones estratégicas, ofrecer mayor utilidad y valor institucional, y establecer roles y responsabilidades apropiados en todos los componentes de los sistemas de evaluación del FIDA.
2. **Revisar el rol (mandato) del Comité de Evaluación** para garantizar la supervisión plena de las funciones de evaluación y presentación de informes sobre los resultados en toda la institución. Los servicios de secretaría deberían prestarse sobre la misma base que los prestados a otros comités de la Junta.
3. **Simplificar sustancialmente los procesos y procedimientos internos de la IOE** para reducir el uso de recursos, aumentar la delegación de facultades a nivel interno y el margen para las iniciativas, además de estimular la colaboración constructiva entre la IOE y la Dirección. Esto debería incluir los procesos específicos correspondientes a los distintos productos, las metodologías designadas y la colaboración entre el personal de la IOE y la Dirección.

4. **La IOE debería revisar el conjunto de productos que ofrece** en función de las necesidades de recursos precisas para cada producto, y una encuesta detallada de los puntos de vista de todos los principales destinatarios sobre los productos existentes y posibles, incluyendo los propósitos previstos y el valor percibido.
5. **La Dirección debería realizar un examen en paralelo de sus productos de autoevaluación** para clarificar los objetivos y las responsabilidades, además de garantizar su valor y utilización.
6. **La IOE debería preparar una estrategia plurianual** para aplicar la Política de Evaluación, en consulta con la Dirección y para aprobación por parte de la Junta, estableciendo responsabilidades y objetivos de corto a mediano plazo. Debería estudiarse la coordinación con el ciclo de reposición de recursos del FIDA.
7. **Debería elaborarse un nuevo manual de evaluación** que abarque las cuestiones, los productos y los procesos en la materia en toda la institución, además de garantizar la mayor cobertura de aspectos tales como las cuestiones de género y los derechos. Los objetivos rectores deberían ser la claridad y la simplicidad. La IOE debería conducir el proceso pero en colaboración y consulta con la Dirección.
8. **El presupuesto de la IOE debería simplificarse considerablemente** y armonizarse en términos de estructura general con el presupuesto administrativo global del FIDA. Debería reducirse la rigidez y la especificación excesivas actuales para permitir una gestión más flexible y eficaz de los recursos por parte de la IOE.

Introducción al examen *inter pares* externo

La Junta encargó la realización del examen *inter pares* externo, que tiene por objeto ofrecer una apreciación externa de la función de evaluación del FIDA y abarca la función de evaluación independiente, la evaluación a cargo de la Dirección y la actuación de la Junta Ejecutiva. Su principal objetivo consiste en potenciar la contribución de la función de evaluación al Fondo en cuanto a la eficacia en términos de desarrollo y la eficiencia institucional. Con la realización del examen también se pretende lograr que los órganos rectores y el personal directivo superior adquieran un mayor conocimiento y hagan un mayor uso de las evaluaciones, teniendo más confianza en ellas; perfeccionar las prácticas y políticas de evaluación; fomentar las capacidades internas, y respaldar una mayor utilización de las constataciones de evaluación en el sistema de gestión del desempeño del FIDA.

Equipo a cargo del examen

Integrantes del grupo encargado del examen *inter pares* externo

Joseph Eichenberger, Evaluador Jefe del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD) (Presidente)

Susanne Frueh, Directora del Servicio de Supervisión Interna de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y Presidenta del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (UNEG)

Lars Christian Oxe, Asesor Técnico Principal del Departamento de Evaluación del Organismo Danés de Desarrollo Internacional

Consultores

Keith Leonard, ex Director del Departamento de Evaluación del Banco Asiático de Desarrollo (BASD) y Evaluador Jefe Adjunto del BERD

Penny Hawkins, ex Jefa de Evaluación del Departamento de Desarrollo Internacional del Gobierno del Reino Unido (DFID) y el Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio de Nueva Zelanda

La experiencia del equipo que llevó adelante el examen *inter pares* externo es de gran profundidad y amplitud y constituye, de hecho, su razón de ser. Un examen externo de este tipo difiere de una evaluación formal en que las opiniones de los examinadores, sobre la base de su experiencia, constituyen una fuente de información válida y muy importante para las conclusiones.

Método

El grupo encargado del examen y los consultores hicieron visitas por separado a Roma para realizar entrevistas individuales y grupales y celebrar talleres. El grupo se reunió con miembros de la Junta, personal directivo superior y otros miembros del personal. Los consultores se reunieron principalmente con directores y otros miembros del personal, y realizaron encuestas separadas entre los miembros del personal y los órganos rectores, los consultores de la IOE, y los consultores vinculados con la autoevaluación. Asimismo, llevaron a cabo una evaluación de la calidad de una muestra de informes de la IOE. Los integrantes del grupo y los consultores estudiaron todos los documentos pertinentes. Uno de los consultores encargado del examen asistió a un taller en Sri Lanka, que fue la actividad final de la evaluación más reciente en el país.

Limitaciones

Al no contarse con registros del tiempo y datos sobre los costos con respecto a los distintos productos y servicios derivados de la evaluación, ya fuera independiente o autoevaluación, no fue posible realizar exámenes de eficiencia comparativa. Además, no hay información cuantitativa —ni, de hecho, mucha información cualitativa— disponible sobre los beneficios derivados de la evaluación, de modo que no fue posible analizar la relación costo-beneficio y el uso óptimo de los recursos; en muchos casos, los costos no se conocen y los beneficios no se cuantifican.

Medidas adoptadas con respecto a las recomendaciones del examen *inter pares* externo de 2009

Los principales aspectos del sistema de evaluación que el FIDA utiliza actualmente reflejan las constataciones y recomendaciones del examen *inter pares* externo anterior, realizado y aprobado por la Junta en 2009. Se consideró exhaustivamente la aplicación de estas recomendaciones anteriores, que iban dirigidas a la IOE, la Dirección y la Junta. La mayoría se han aplicado de forma plena o parcial, lo que ha contribuido a las numerosas fortalezas que hoy en día presenta la función de evaluación del FIDA. No obstante, en el examen también se señalan aspectos para los que las constataciones y recomendaciones planteadas en 2009 siguen siendo pertinentes y deberían ampliarse.

Compromiso con la independencia de la IOE

La independencia de la IOE está reglamentada y se respeta plenamente dentro de la institución; no se observan motivos de preocupación inmediata a este respecto, aunque se requiere una vigilancia continua.

Fortalecimiento de la rendición de cuentas de la IOE y la supervisión de esta por parte de la Junta

En parte, el fortalecimiento de la supervisión de la IOE por el Comité de Evaluación tuvo por objeto garantizar la independencia de esta. Ahora, el Comité trabaja sistemáticamente con la IOE y ofrece un importante foro para debatir temas relativos a la evaluación. En este examen se señalan cuestiones más amplias en torno a las estrategias, la supervisión y la rendición de cuentas en todo el sistema de evaluación del FIDA, incluidas la IOE, la Dirección y la Junta.

Papel de las autoevaluaciones de la Dirección en las calificaciones globales

Ahora hay una confianza mucho mayor en las calificaciones de las autoevaluaciones validadas por la IOE para elaborar los informes globales sobre resultados. El examen destaca varios puntos que deben atenderse con respecto a la actual función y ponderación de las validaciones y el lugar que ocupan en el conjunto de productos que ofrece la IOE.

Fortalecimiento del aprendizaje y la retroalimentación que se deriva de las evaluaciones

Tanto la IOE como la Dirección han tomado medidas al respecto, pero el progreso general ha sido modesto. Los principales factores en este sentido son el diseño y el conjunto de productos de evaluación, la dotación de recursos, y los procesos y la dinámica internos.

Mejora de la calidad de los productos de la IOE

Se han logrado avances para mejorar la pertinencia y la calidad de los productos de la IOE, se ha actualizado el Manual de evaluación, y la IOE y la Dirección han acordado armonizar métodos. El examen señala dificultades en materia de recursos y procesos en torno a los exámenes de la calidad que realiza la IOE y el conjunto de productos que ofrece.

Fortalecimiento de la autoevaluación por parte de la Dirección

La autoevaluación se utiliza cada vez más para contribuir a la evaluación de los resultados de desarrollo, los avances iniciales con respecto al Marco relativo a la Eficacia de la Labor de Desarrollo del FIDA parecen prometedores, y la calidad de la autoevaluación y la atención que se le presta están mejorando. La garantía de la calidad y los canales de intercambio de información de los que extraer enseñanzas requerirán un énfasis y una atención continuos.

Mejora de la eficiencia de la IOE en función de los costos

La limitada cantidad de datos y mediciones disponibles hace muy difícil la realización de evaluaciones relacionadas con los costos; no obstante, se observan importantes oportunidades para incrementar la eficiencia de la IOE en función de los costos y el valor agregado.

La Política de Evaluación

Antecedentes

El FIDA fue una de las primeras organizaciones de las Naciones Unidas en formular una política de evaluación, que plasmaba las buenas prácticas generales y cuya aprobación en 2003 constituyó un importante paso. La política se revisó en 2011 en función del examen *inter pares* de 2009. Contiene importantes elementos ampliamente considerados esenciales y buenas prácticas, tales como la consolidación de la independencia de la función de evaluación, el proceso para el nombramiento del Director, el fortalecimiento del rol que desempeña el Comité de Evaluación, y la garantía de un proceso de presupuestación independiente. Se modificó varias veces entre 2013 y 2015, principalmente a fin de ajustar los procedimientos para seleccionar y nombrar al Director, las cuestiones disciplinarias derivadas de las investigaciones sobre la integridad y el calendario revisado para el Informe anual sobre los resultados y el impacto de las actividades del FIDA (ARRI). Esta política ha contribuido de manera importante al fortalecimiento de la evaluación en el Fondo.

En el último decenio, ha habido importantes iniciativas en relación con la evaluación, el desempeño y los resultados institucionales, no solo en el FIDA, sino también en el sistema del cual este forma parte. Internamente, el Fondo está llevando adelante una serie de reformas. Ha habido importantes avances en las comunidades dedicadas al desarrollo y la evaluación, como, por ejemplo, la revisión de las normas y reglas del UNEG realizada en 2016. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Agenda 2030) tienen considerables repercusiones en el modo en que las instituciones (entre ellas, el FIDA) deben abordar la evaluación y lo que se espera de ellas en ese sentido.

Estos avances, combinados con la valoración de casi un decenio de experiencia en la aplicación de la política existente en la materia, dio al grupo encargado del examen un contexto más actual y pertinente en el cual considerar si la política es tan útil como debería y si servirá a sus propósitos en el futuro. En general, las políticas de evaluación aprobadas recientemente por los organismos de referencia (por ejemplo, el Programa Mundial de Alimentos) incluyen importantes elementos nuevos que también reflejan la experiencia y la evolución de las buenas prácticas, que son tanto pertinentes como deseables para el FIDA. Asimismo, el análisis del grupo encargado del examen con respecto a la experiencia en la aplicación de la política en el FIDA determinó que hay importantes necesidades y oportunidades para el fortalecimiento de esta. A continuación se exponen las principales constataciones.

Principales constataciones

La política vigente se centra en gran medida en consagrar la independencia de la IOE y, en la mayoría de los aspectos, se refiere a la IOE más que al FIDA. No menciona, o no contempla adecuadamente, otros elementos igualmente fundamentales de la evaluación en el Fondo.

La eficacia de la evaluación en una institución como el FIDA solo puede lograrse mediante un enfoque que abarque toda la institución, que establezca explícitamente y clarifique los roles y responsabilidades diferentes pero interdependientes de la Dirección, la IOE y la Junta. Si bien en la política vigente se menciona algo al respecto, no se desarrolla lo suficiente para garantizar una claridad adecuada en relación con los distintos roles y responsabilidades de cada uno de los tres “responsables” de la evaluación en el FIDA, y, lo que es muy importante, cómo deberían colaborar para alcanzar el objetivo común de mejorar el desempeño institucional. En otras instituciones, la experiencia con la (re)orientación de las políticas de evaluación en este sentido ha sido positiva; la claridad generalmente contribuye a un mayor sentido de apropiación, a las expectativas comunes y a menores niveles de fricción.

Por ejemplo, no se expresa claramente que es responsabilidad exclusiva de la Junta pedir cuentas a la Dirección sobre los resultados, y que la IOE debe presentar constataciones independientes y creíbles a la Junta y la Dirección. Del mismo modo, la responsabilidad de presentar informes a la Junta sobre el desempeño institucional corresponde a la Dirección, al igual que la responsabilidad relativa a la eficacia del marco de seguimiento de los resultados y el desempeño.

La política actual no establece con suficiente claridad los propósitos estratégicos que persigue la evaluación en el FIDA y los principios básicos que deben servirle de apoyo. El objetivo expresado de promover la rendición de cuentas y el aprendizaje en el Fondo no se refiere a los fines sino a los medios, de modo que su valor resulta escaso a la hora de establecer una base sobre la cual formular una estrategia. Es evidente que dentro de la institución existen opiniones divergentes y no resueltas con respecto a estos temas fundamentales. Una teoría del cambio expresada de manera sencilla podría facilitar la contribución de la evaluación (tanto la independiente como la autoevaluación) al desempeño institucional, y las vías para lograrlo.

La encuesta del examen *inter pares* confirmó que la mayor expectativa es que los sistemas de evaluación contribuyan al aprendizaje para poder mejorar el desempeño institucional, es decir, que la evaluación genere conocimientos útiles para mejorar los nuevos proyectos, políticas, estrategias y procesos operacionales. La prioridad que ahora se otorga a la rendición de cuentas, como se entiende tradicionalmente, es significativamente inferior a la que cabría esperar y probablemente a la que hubiera tenido hace 10 años.

Se observa una opinión generalizada implícita de que la eficacia de la evaluación se logra ofreciendo determinados productos concretos. Incluso dentro de la IOE, se aprecia mucho menos la importancia y el elevado valor de complementar esos productos con servicios de evaluación.

Se observa que el conocimiento de la Política de Evaluación es limitado a nivel institucional general y varía mucho entre los distintos departamentos; en aquellos familiarizados con ella se observó una cierta neutralidad en cuanto a si es adecuada para la finalidad prevista. Es necesario profundizar el conocimiento de los principios básicos para la evaluación eficaz en todos los niveles del FIDA, así como el compromiso de aplicarlos.

La política actual se centra mucho en los procesos y es muy prescriptiva; gran parte de su contenido correspondería más bien al Manual de evaluación. Se hace poco hincapié en los tipos de cuestiones estratégicas y estructurales básicas que requieren claridad y resolución a nivel institucional. La política no detalla los principios clave de la evaluación que debe aplicar el sistema del FIDA en la materia, así como tampoco los parámetros para formular un enfoque más estratégico con respecto a la selección del plan de trabajo. Incluir el proceso y las cuestiones técnicas en la Política de Evaluación resulta demasiado restrictivo, lo que contribuye a una mentalidad centrada en el cumplimiento que desestimula la innovación y la resolución creativa de problemas para lograr la pertinencia estratégica y el impacto.

Principales cuestiones que deben atenderse

- ✓ Una nueva política de evaluación debería incluir la totalidad de esta función en el FIDA. Deberían establecerse y acordarse los roles y las responsabilidades separados y colectivos de la Junta, la Dirección y la IOE.
- ✓ La política debería establecer los principios básicos en que se funda la evaluación en el FIDA y los propósitos a los que se espera que contribuya; el acuerdo a este respecto a nivel de la política podría reducir considerablemente las dificultades en la aplicación.

- ✓ Debería confirmar la independencia estructural y funcional de la IOE y al tiempo establecer claramente que la evaluación eficaz a nivel institucional también requiere una colaboración constante y constructiva entre los principales “responsables” de la tarea, es decir: la IOE, la Dirección y la Junta.
- ✓ El proceso de preparación de una nueva política de evaluación para todo el FIDA debería involucrar formalmente a todas las partes interesadas, además de contemplar un proceso consultivo y colaborativo que dé lugar a un acuerdo entre la IOE y la Dirección y a la aprobación de la Junta. El proceso de preparación conjunta y de aprobación por parte de la Junta utilizado en el reciente acuerdo de armonización entre la IOE y la Dirección constituye un enfoque probado.
- ✓ La política debería ser concisa y centrarse solamente en las principales cuestiones estratégicas y estructurales; los aspectos detallados relativos a productos, procesos y métodos deberían tratarse en el Manual de evaluación, que puede actualizarse más fácilmente en función de las necesidades.
- ✓ La política debería tener en cuenta las normas y reglas establecidos por el UNEG en 2016 para plasmar, *inter alia*, que debe hacerse mayor hincapié en la utilidad y la reflexión sobre la importancia de la evaluación a la luz de los principios, las metas y los objetivos acordados a nivel internacional —por ejemplo, la Agenda 2030 y la próxima revisión de los criterios del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (CAD/OCDE)—, así como un sólido compromiso con la evaluación conjunta y en todo el sistema.
- ✓ Debería contemplar la realización periódica de una evaluación independiente o un examen *inter pares* de la función de evaluación del FIDA (por ejemplo, cada 4 o 5 años).
- ✓ En una política revisada, podría resultar de utilidad plasmar las nuevas ideas sobre la participación de los gobiernos y los beneficiarios en la evaluación (tanto la independiente como la autoevaluación) y el rol de la IOE y la Dirección en el desarrollo de la capacidad de evaluación en los países clientes.

Recomendación 1:

Que la IOE y la Dirección revisen conjuntamente la Política de Evaluación, para su aprobación por parte de la Junta, a fin de dar más importancia a las cuestiones estratégicas, ofrecer mayor utilidad y valor institucional, y establecer roles y responsabilidades apropiados en todos los componentes de los sistemas de evaluación del FIDA.

Gobernanza y labor de la Junta

La responsabilidad última de la gobernanza a nivel institucional y la supervisión de la evaluación y el desempeño institucional corresponde a la Junta Ejecutiva. La Junta delega importantes facultades *de facto* en el Comité de Evaluación, que funciona como interfaz fundamental entre la IOE, la Dirección y la Junta en la mayoría de las cuestiones relativas a los resultados en materia de evaluación y desarrollo. La calidad y eficacia de esta colaboración contribuye directamente a las percepciones institucionales generales sobre la evaluación. Si bien los principales aspectos de este rol ahora están bien reglamentados y se obtienen buenos resultados, el grupo encargado del examen también detectó varias esferas donde no se cumplen las expectativas y donde incluso pequeños cambios podrían dar lugar a importantes mejoras. Algunos podrían lograrse mediante la revisión de la Política de Evaluación, mientras que otros requerirían la modificación del mandato del Comité.

Principales constataciones

La Junta demuestra gran interés en los informes de la IOE y participa activamente en ellos. Los informes reciben una importante atención por parte de la Junta, muy por encima de la norma establecida por el ECG y las Naciones Unidas. A través del Comité, la Junta tiene una perspectiva directa de una parte sustancial del producto del programa de trabajo general de la IOE.

No obstante, el rol de la IOE como principal interlocutor del Comité de Evaluación contribuye a varias cuestiones que generan preocupación. En primer lugar, la Dirección queda en una posición donde principalmente responde a las constataciones de la IOE, lo cual tiende a reforzar el énfasis en el cumplimiento y la rendición de cuentas; un indicador de lo antedicho es la inusual frecuencia con que la Dirección simplemente acepta las recomendaciones de la IOE.

Hay una fuerte percepción de desequilibrio entre la importancia y la credibilidad relativas que la Junta otorga al material y las posturas que adopta la IOE en comparación con las de la Dirección. Esto dificulta un diálogo más crítico y eficaz en torno a las constataciones y recomendaciones, que podría contribuir con mayor eficacia a la rendición de cuentas y al aprendizaje institucional, así como a la propia supervisión e influencia de la Junta.

Esta percepción refuerza tensiones contraproductivas entre la IOE y la Dirección, y contribuye directamente a generar fricciones con la Junta. Hay una percepción generalizada de que este es uno de los principales factores que obstaculizan un diálogo más constructivo en el cual la IOE y la Dirección son partes interesadas corresponsables y homólogas ante la Junta, que además tienen el desempeño institucional a más largo plazo como objetivo común.

Se observan opiniones categóricas y contrapuestas con respecto al control y la gestión del programa del Comité de Evaluación. Existe un consenso con respecto a que predomina la influencia de la IOE, y esta lo considera esencial para poder tener un perfil y una incidencia adecuados, y como elemento clave de su independencia. Por otra parte, la Dirección percibe que su apropiación o influencia con respecto al programa del Comité es escaso; como se indicó anteriormente, principalmente responde a la labor de la IOE y muchas veces adopta una postura defensiva.

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.

La actual estructura de supervisión donde un comité de la Junta se dedica exclusivamente a la evaluación (como lo indica su nombre, único entre los miembros del ECG), y concretamente a la función de evaluación independiente, difiere significativamente de las instituciones de referencia que conforman el ECG. Todos los demás comités tienen mandatos más amplios que abarcan una variedad de cuestiones pertinentes para la eficacia institucional en materia de desarrollo, la

rendición de cuentas y los resultados. La diferencia puede explicarse en términos generales del siguiente modo: en un caso hay un énfasis específico en la evaluación (esencialmente un conjunto de instrumentos y procesos), y en el otro hay una consideración más amplia del propósito de la evaluación (que es el desempeño y los resultados institucionales). Esta consideración más amplia que aplican los comités de otros miembros del ECG a menudo se refleja en los nombres utilizados, entre los cuales el más común es “Comité sobre la Eficacia en términos de Desarrollo”.

La experiencia en otras instituciones también confirma que, cuando el mandato del comité se centra en los resultados y la eficacia de la labor de desarrollo, puede facilitar una mayor armonización y cobertura de las cuestiones estratégicas superiores que constituyen la principal preocupación de las juntas. De este modo, los comités de las juntas no se limitan a trabajar en cuestiones de evaluación más acotadas y pueden contribuir a alcanzar los objetivos institucionales más amplios. En el sistema de las IFI, estos comités de han constatado que es más útil dedicar relativamente más tiempo y atención a las cuestiones más globales en comparación con las evaluaciones de los proyectos concretos cuya pertinencia general es menor. La colaboración de la IOE y la Dirección con el Comité en este contexto, como iguales, da a la Junta una oportunidad mucho mayor de desarrollar una comprensión más completa de las dificultades, los datos empíricos y las opciones.

Los comités de otras instituciones que se constituyen de esta manera se consideran vías estratégicas esenciales para informar a la Junta sobre las cuestiones generales vinculadas a la eficacia, y las necesidades y oportunidades desde el punto de vista de la IOE y la Dirección. En suma, se considera que este enfoque resulta en una herramienta de rendición de cuentas de una mayor eficacia general.

Con respecto al control de los programas del Comité, el grupo encargado del examen no tiene conocimiento de un equivalente a la práctica actualmente empleada en el FIDA. En instituciones comparables, la Secretaría Institucional se encarga de gestionar los programas del comité y preparar las actas de las reuniones. Se recaban las contribuciones de los órganos equivalentes a la Dirección y la IOE; el contenido se acuerda en todos los casos y el Comité mismo toma las decisiones finales sobre cada programa y el contenido de las actas. Esta forma de trabajo funciona eficazmente en todas las instituciones.

Principales cuestiones que deben atenderse

- ✓ 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.
- ✓ El objetivo debería ser la clara supervisión de todas las responsabilidades de evaluación y vinculadas a los resultados, incluidos los procesos y los informes de la IOE y la Dirección con respecto a los resultados. Sería beneficioso que la labor de la Junta, así como la de la IOE y la Dirección, se centrara menos en los medios (evaluación) y más en los fines (el impacto del FIDA). Así, podría pedirse cuentas a la Dirección y la IOE de manera más completa y equilibrada con respecto a funciones que tienen superposiciones inevitables y valiosas.
- ✓ Podrían utilizarse como guía los mandatos de los comités comparables de otras IFI que han mejorado la eficacia de la Junta en la supervisión estratégica y el análisis de los resultados. El grupo encargado del examen no conoce ningún caso en que esta forma de trabajo no se considere positiva.

- ✓ La función de secretaría para el Comité sin duda corresponde a la Secretaría del FIDA; siempre debería consultarse a la IOE y la Dirección con respecto a la agenda del Comité y las actas de las reuniones. Debería velarse por que la IOE disponga de suficiente espacio en la agenda y permita suficiente tiempo para una mejor interacción con la Dirección a la hora de considerar los productos de la IOE.

Recomendación 2:

Revisar el rol (mandato) del Comité de Evaluación para garantizar la supervisión plena de las funciones de evaluación y presentación de informes sobre los resultados en toda la institución. Los servicios de secretaría deberían prestarse sobre la misma base que los prestados a otros comités de la Junta.

Independencia de la IOE

Antecedentes

En el examen *inter pares* externo de 2009 se plantearon importantes preocupaciones con respecto a la independencia formal y *de facto* de la IOE y se formularon recomendaciones para establecer una independencia indiscutible. Estas se han aplicado plenamente y han contribuido directamente a muchas de las características básicas de la evaluación en cuanto a organización y procedimientos que se observan hoy en día en el FIDA. La independencia estructural y funcional de la unidad de evaluación es verdaderamente esencial para su mandato, credibilidad y capacidad de contribuir positivamente a la eficacia y el desempeño institucionales.

Principales constataciones

Ahora, la independencia de la IOE está profundamente arraigada tanto en los principios como en los hechos. La IOE se ajusta a las normas del ECG y cumple casi plenamente con las cuatro dimensiones de la independencia planteadas por este, es decir, las relativas a: organización, comportamientos, prevención de conflictos de intereses, y protección de interferencias externas. En comparación con la mayoría de las funciones de evaluación en las Naciones Unidas, la independencia de la IOE se protege y se expresa de forma clara. El grupo encargado del examen considera que la independencia no enfrenta amenazas importantes, aunque es preciso seguir velando por ella.

El grupo encargado del examen no observa dificultades con respecto a los aspectos formales de la independencia de la IOE sino al modo en que se entiende y se aplica en la práctica. En opinión del grupo, se pierden oportunidades de lograr una colaboración más profunda entre la IOE y la Dirección y más beneficiosa para ambas partes, además de observarse verdaderos problemas de aislamiento institucional. Ambos aspectos perjudican la eficacia de la IOE en general y no contribuyen a que la evaluación tenga un mayor valor y aporte mayores contribuciones al FIDA.

Los procedimientos existentes dan lugar a contactos formales de distintos tipos entre la IOE y la Dirección, generalmente en el contexto de tareas de evaluación concretas. Pero aunque existen importantes oportunidades para la colaboración constructiva más allá de los requisitos mínimos, en su mayoría, estas son desaprovechadas. El resultado es una colaboración que tiende a ser formal y a menudo se percibe como una cuestión de verificación del cumplimiento de los requisitos. Esto confirma la amplia percepción de que no se desea un intercambio más indagatorio e interactivo, lo que a su vez desestimula a los participantes y reduce el valor que podrían tener estos intercambios como fuente de conocimientos. En opinión del grupo encargado del examen, todo esto deriva de una interpretación demasiado rígida de la independencia de comportamiento por parte de la IOE; la preocupación sobre la percepción relativa a los conflictos de intereses; un énfasis quizá excesivo en la dimensión de la evaluación vinculada a la rendición de cuentas tal como se entiende tradicionalmente, y una subvaloración de la oportunidad para el aprendizaje mutuo.

La IOE hace especial hincapié en evitar toda percepción de conflicto de interés, y, de hecho, esta es una preocupación importante. No obstante, el grupo encargado del examen considera que esta preocupación se ha tornado excesiva y ahora representa un obstáculo para los intercambios informales de asesoramiento y consulta entre la IOE y la Dirección que resultan esenciales para el aprendizaje institucional activo y la mejora de la calidad. Por ejemplo, es mucho más probable que la ayuda informal del personal de la IOE en una consulta de la Dirección sobre enseñanzas en el contexto del diseño de un nuevo proyecto o la participación en un examen de mitad de período generen oportunidades para agregar valor a los servicios que brinda la IOE, y menos probable que ocasionen resultados negativos por cruzar una línea de conflicto de interés teórica. Evitar un conflicto de interés no significa no colaborar.

El gran énfasis en el uso de calificaciones que es común en muchos intercambios formales entre la Dirección y la IOE también contribuye a un entorno de búsqueda de culpas y negociación más que de intercambio. Los temas vinculados a las calificaciones se tratan más adelante en este documento.

Principales cuestiones que deben atenderse

- ✓ Las cuestiones sobre la independencia pueden abordarse eficazmente en el contexto de otras constataciones y recomendaciones, como, por ejemplo: las aclaraciones sobre la Política de Evaluación; los cambios en los procesos y las prácticas; la aclaración, por parte del Director o Director Adjunto de la IOE, el personal directivo superior y la Junta, de qué se entiende por independencia de la IOE al resto de la institución, y la forma en que la IOE y la Dirección gestionan diariamente la comunicación y las relaciones.
- ✓ Es evidente que la cantidad y calidad del diálogo entre la IOE y la Dirección están directamente relacionadas con las percepciones de distancia excesiva y colaboración ineficaz. Tanto el personal de la IOE como el de la Dirección podrían aportar valiosas sugerencias concretas para lograr mejoras.
- ✓ Al argumentar en favor de una mayor atención a la prestación de servicios de evaluación y una relación más participativa y colaborativa entre la IOE y la Dirección, el grupo encargado del examen es muy consciente de que es preciso crear el espacio necesario para ello. Las entrevistas con el personal de la IOE en particular pusieron de relieve que una de las principales limitaciones para una colaboración más estrecha es que el programa de trabajo resulta pesado en relación con los recursos de personal disponibles.

Programa de trabajo de la IOE

Formulación

La IOE prepara un programa anual de trabajo donde establece los compromisos concretos con respecto a las actividades prioritarias y la gama y el número de productos de evaluación que debe elaborar. El programa de trabajo es el factor decisivo de la colaboración con la Dirección y la Junta; en él se expresa cómo la IOE prevé llevar a la práctica su mandato y aplicar la Política de Evaluación, y es, en última instancia, el factor determinante de su contribución general a la eficacia y el desempeño del Fondo.

Las dificultades y preocupaciones relativas al programa de trabajo fueron muy mencionadas en las autoevaluaciones preparadas tanto por la IOE como por la Dirección para el presente examen. Los resultados de la encuesta sobre la participación del personal de la IOE pusieron especialmente de relieve las dificultades derivadas directamente del contenido, la gestión y la dotación de recursos del programa de trabajo. En las entrevistas, muchas personas aludieron a las mismas dificultades, entre ellas: la tensión entre los numerosos compromisos y los recursos efectivamente disponibles, el peso y la rigidez de los exhaustivos procesos, y la relativa falta de participación en las decisiones sobre el programa de trabajo.

El grupo encargado del examen analizó detenidamente el programa de trabajo y realizó una serie de observaciones con respecto a la formulación, ejecución y dotación de recursos. Más adelante en este documento se trata el conjunto de productos disponibles actualmente, que el grupo considera de particular importancia.

Principales constataciones

La formulación del programa de trabajo anual de la IOE presenta cinco características que cabe destacar: hay escasos cambios en la estructura básica y el contenido de un año a otro; es elaborado casi exclusivamente por el personal directivo superior de la IOE; presenta un elevado grado de detalle y especificidad en los elementos individuales; el destinatario e interlocutor es la Junta (en lugar de un grupo más amplio de partes interesadas), y hay un elevado grado de sobreprogramación en relación con los recursos de personal disponibles.

Otra característica bastante llamativa del programa de trabajo de la IOE es su magnitud y variedad teniendo en cuenta el tamaño de la institución y el hecho de que trabaja en un solo sector. En términos del número de “entregas” individuales, según los estándares del ECG es un programa pesado para la envergadura de las operaciones del FIDA.

La IOE utiliza un “marco de selectividad” para priorizar las evaluaciones que se incluyen en el programa de trabajo; los criterios son sensatos y la herramienta parece ser de utilidad. En la práctica, los comentarios recibidos por el grupo encargado del examen no dejan claro cuánto se utiliza. La comparación entre distintos años demuestra que el plan de trabajo se basa en un conjunto básico de entregas que es más o menos constante, pero ni la Política de Evaluación ni el Manual de evaluación establecen que esto deba ser así. Se presenta una lista de productos para los dos años siguientes, pero sin profundizar en el análisis de por qué o cómo contribuyen a una estrategia más general de la IOE. En los últimos años, el contenido y los objetivos del programa de trabajo de la IOE no se han sometido a un examen a nivel estratégico.

Hay un escrutinio minucioso del programa de trabajo por parte de la Junta, incluso con respecto al número de los diferentes productos individuales y las necesidades presupuestarias conexas en comparación con las cifras correspondientes en los años anteriores. Entre otros efectos, esto

favorece en gran medida la continuidad y tiende a ir en contra de la innovación y la adaptación. También tiende a “bloquear” cada entrega, lo que deja a la IOE con poca capacidad para adaptarse en función de las circunstancias u oportunidades.

La elevada automaticidad del proceso reduce marcadamente el alcance (y el valor percibido) de consultas más amplias sobre los posibles contenidos. Hay muy poca consulta previa significativa con la Dirección en relación con el posible contenido; en el proceso de elaboración no se solicitan las opiniones de esta sobre intereses concretos, prioridades y la utilidad de las distintas tareas. La Dirección ve pocas señales de que sus opiniones sobre el programa de trabajo de la IOE se tomen en cuenta. Según indica el personal, la consulta interna dentro de la IOE sobre el programa de trabajo es muy escasa.

En general, el proceso de preparación actual da lugar a un alto grado de continuidad en la labor de la IOE, lo que genera un gran nivel de previsibilidad en cuanto a las necesidades presupuestarias y las entregas a la Junta. No obstante, también desestimula una respuesta eficaz a las necesidades de los usuarios o a las oportunidades no previstas; no favorece la planificación estratégica eficaz, y no contribuye a una colaboración más estratégica con el personal de la Dirección y la IOE ni al mayor sentido de apropiación que podría generar.

Principales cuestiones que deben atenderse

- ✓ Se necesita un examen exhaustivo del objetivo y el contenido del programa de trabajo que ya son de larga data. Las principales cuestiones comprenden el examen de la contribución relativa que aportan los diferentes productos a los objetivos institucionales, y una mejor comprensión de las necesidades e intereses de los distintos destinatarios de los productos de la IOE.
- ✓ El proceso de programación del trabajo de la IOE necesita una flexibilidad mucho mayor para planificar y gestionar el contenido y la ejecución. Esto requeriría que la IOE tuviera mayor discreción de un año a otro y en los aspectos estratégicos, con sujeción al examen y la aprobación de la Junta y realizando una consulta más sistemática con la Dirección.
- ✓ La práctica actual consiste en terminar la mayor parte de los productos dentro del año que cubre el presupuesto, pero un programa de trabajo móvil reduciría la presión que sufre el personal y posibilitaría una ejecución más eficaz.
- ✓ Es preciso reducir la sobreprogramación a fin de generar espacio para: una mayor colaboración; más énfasis en la utilidad y el uso en lugar de la ejecución; la puesta a prueba de enfoques nuevos o innovadores; la inclusión de elementos adicionales en el programa de trabajo, en función de las oportunidades, y la atención de las preocupaciones del personal con respecto a la sobrecarga de trabajo.
- ✓ La realización de más consultas dentro de la IOE ofrecería valiosa información para la utilidad del trabajo futuro, además de contribuir a la participación y el sentido de apropiación del personal.
- ✓ La elaboración de una estrategia plurianual para la IOE, que todavía no se ha definido, permitiría contar con los medios institucionales para atender estos temas y colaborar en torno a ellos; estos aspectos se tratan en mayor detalle a continuación.

Ejecución

La IOE ha cumplido sistemáticamente con un voluminoso y complejo programa de trabajo dentro de plazo y del presupuesto asignado, lo que ha dado lugar a la considerable satisfacción de la Junta y ha ofrecido a esta, a la Dirección y a la IOE misma un alto nivel de certidumbre a la hora de planificar. Existe una gran claridad y grado de especificidad dentro de la IOE con respecto a las responsabilidades asignadas y los calendarios de los distintos trabajos, así como a los recursos asignados para su producción. Una vez que el programa de trabajo está establecido y asignado, la atención de la IOE se centra pragmática y casi exclusivamente en la ejecución. En la preparación de todos los productos se utilizan directrices de procesos internos muy detalladas.

Principales constataciones

Los procesos de la IOE ofrecen previsibilidad y prácticas normalizadas para todos los productos, que el personal propio y los consultores siguen rigurosamente. No obstante, también son muy prescriptivos y rígidos y hacen hincapié en el cumplimiento de los plazos y las directrices, lo que da lugar al peligro de que la labor se convierta en una mera cuestión de cumplimiento de requisitos.

El examen interno de la calidad es exhaustivo y en la mayoría de los casos requiere varios exámenes internos y la autorización de personal de nivel superior. Si bien generalmente esto permite que la garantía de la calidad sea fiable, también aumenta considerablemente el tiempo y el costo en recursos a nivel interno independientemente del valor que se esté agregando; reduce la participación, el sentido de apropiación y en última instancia la motivación del personal de la IOE, y no distingue ni contempla casos donde la mejora de la calidad es poco probable o no es necesaria.

Otra cuestión que absorbe muchos recursos es el uso de calificaciones. Los prolongados debates internos entre la IOE y la Dirección sobre las calificaciones de proyectos concretos pueden consumir tiempo y energía no presupuestados en casos concretos sin —en opinión de muchos— aportar gran valor real para los diversos destinatarios a quienes llegan los productos de la IOE. No obstante, hay quienes opinan que la incidencia de estos casos ha disminuido en los últimos años. A pesar de la mejora, debería examinarse la solidez y el valor agregado de otorgar tanto peso a las calificaciones, especialmente si en cierto modo el énfasis de la evaluación pasa de la rendición de cuentas (un punto de vista más tradicional) al aprendizaje.

Dotación de recursos

En esta sección se tratan cuestiones vinculadas a la asignación de recursos dentro del presupuesto acordado de la IOE; otros aspectos más generales de este se consideran en otras secciones del documento. La característica principal es que el presupuesto y el tiempo de trabajo del personal se asignan a cada tipo de producto por anticipado en función de coeficientes de trabajo estimado en uso hace muchos años. Los procesos internos utilizados actualmente no permiten disponer de datos sobre las necesidades efectivas de recursos, que podrían obtenerse mediante un sistema de registro del tiempo de las actividades. Esto tiene importantes repercusiones en la gestión del flujo de trabajo.

Principales constataciones

La combinación del uso de coeficientes de trabajo antiguos con la falta de datos actuales sobre costos lleva a que constantemente se subestime el tiempo requerido para preparar los diferentes productos. Las necesidades de recursos para los productos comunes —como, por ejemplo las validaciones de los informes finales de proyectos (VIFP)— son siempre superiores a lo estimado.

La absorción de recursos no presupuestados en el proceso de producción puede darse a expensas, parcialmente, de un trabajo de gran valor potencial para mejorar la facilidad de uso de las constataciones de evaluación y su adopción posterior a la finalización de la tarea.

En los últimos años la comunicación y el alcance de la IOE se han ampliado considerablemente, lo que ha contribuido directamente a que tenga un perfil y una incidencia más destacados en relación con importantes aspectos de la labor del FIDA. Si bien esto podrá resultar valioso en muchos aspectos, también se observa que la rigidez de los procesos ha generado desafíos vinculados con la financiación de necesidades u oportunidades no previstas.

En términos generales, se observa claramente un desfase de recursos en el programa de trabajo y presupuesto desde el momento de la aprobación. Por ejemplo, la pérdida de capacidad de personal debido a las licencias prolongadas no parece tenerse en cuenta en la planificación del trabajo, lo que entraña que el personal presente debe asumir responsabilidades adicionales.

Principales cuestiones que deben atenderse

- ✓ Los desafíos que enfrenta la IOE en materia de ejecución y dotación de recursos derivan principalmente de dos factores: unos costos de ejecución que superan los coeficientes en función de los cuales se prepara el presupuesto, y un programa de trabajo que es amplio en relación con los recursos disponibles y no establece prioridades de manera estratégica.
- ✓ En materia de costos de ejecución, es necesario actualizar los coeficientes de trabajo de la IOE para reflejar los productos y servicios que ofrece hoy en día. También es preciso reducir en gran medida la carga de procesos —por ejemplo, para el examen interno—, y otros usos improductivos del tiempo, tales como los largos debates sobre las calificaciones. Debería procurarse un mayor nivel de delegación de facultades dentro de la IOE.
- ✓ Todas las actividades previstas deberían dotarse de recursos con la mayor precisión posible, y deberían abandonarse los productos de poco valor agregado (véase la sección siguiente).
- ✓ Debería ser posible realizar cambios en el plan de trabajo a mitad de año.

Recomendación 3:

La IOE debería simplificar sustancialmente sus procesos y procedimientos internos para reducir la cantidad de recursos que requieren e incrementar la delegación de determinadas facultades a nivel interno, así como el margen para la innovación y la iniciativa. Esto debería comprender los procesos específicos correspondientes a los distintos productos, las metodologías designadas y la colaboración entre el personal de la IOE y la Dirección. La prioridad de la Dirección para su sistema fortalecido de autoevaluación debería ser la ejecución eficaz a fin de garantizar que se logren los beneficios deseados.

Programa de trabajo de la IOE: conjunto de productos

La IOE elabora una gran variedad de productos de evaluación que incluyen trabajos de distintos tipos vinculados a proyectos concretos, entre los que se encuentran evaluaciones a nivel institucional, evaluaciones de los programas en los países, síntesis de constataciones de evaluación, evaluaciones del impacto, y una amplia gama de productos de difusión (publicaciones y diversos tipos de presentaciones). La gama y complejidad de los productos ha crecido aún más en los últimos años, en parte a raíz de las adiciones recomendadas en el examen de 2009. En este examen *inter pares* externo se analizaron detenidamente los productos de la IOE y se extrajeron importantes conclusiones. A continuación se exponen las principales constataciones. En esta sección también se analizan los productos individuales y se presentan las constataciones concretas relativas a cada uno de ellos.

Principales constataciones

La IOE prepara una extraordinaria variedad y cantidad de productos que están a la altura de los elaborados por las unidades de evaluación de instituciones mucho más grandes. Es un elemento importante del flujo de trabajo de la institución en general y de la absorción de recursos relacionada.

El actual conjunto de productos que elabora la IOE tiene relación directa con muchas de las preocupaciones señaladas en las autoevaluaciones de la Dirección y la IOE, y con muchas expresadas directamente por los miembros de la Junta, el personal y la Dirección. Algunas de esas preocupaciones se refieren a: el contenido y la gestión del programa de trabajo; la colaboración con la Junta y la Dirección; las expectativas de los distintos clientes y destinatarios de su labor, y el valor percibido de los distintos productos.

El examen de una muestra de distintos informes reveló que en términos generales son de buena calidad y coherentes en cuanto a formato, métodos, tono y estilo. Entre otras cosas, esto refleja el amplio uso de consultores externos, las competencias y la diligencia del personal, la gestión muy minuciosa y los controles de procesos exhaustivos, además del hecho de que los productos son altamente normalizados.

El principal factor determinante del contenido básico del programa de trabajo es el proceso relativamente rígido de elaboración del presupuesto y del programa, que se combina con un enfoque de la IOE mayormente impulsado por la oferta. Hay opiniones internas marcadas y claras en cuanto a que la IOE y la Junta deberían adoptar un enfoque más impulsado por el valor o la demanda, que arrojaría un conjunto de productos muy diferente.

Las recomendaciones concretas del grupo encargado del examen con respecto al conjunto de productos son las siguientes: rediseñar y reducir sustancialmente el número de evaluaciones sobre proyectos concretos; incrementar los análisis más orientados hacia el futuro, temáticos o regionales que puedan tener mayor valor para la Junta y la Dirección; introducir una forma de ofrecer retroalimentación sobre la evaluación en tiempo real para los proyectos en ejecución, y reducir la atención actual que se presta a la rendición de cuentas en el trabajo de la IOE para profundizar el énfasis en el aprendizaje y el asesoramiento.

Debería recabarse retroalimentación detallada sobre todas estas cuestiones mediante consultas y una encuesta de usuarios o posibles usuarios.

Validaciones de los informes finales de proyectos (VIFP)

Las VIFP se recomendaron en el examen *inter pares* de 2009 y se incorporaron con el fin de: armonizar la labor de la IOE con las prácticas del ECG; ofrecer una verificación independiente de las calificaciones de la Dirección, y contribuir a la calidad de la autoevaluación y la aplicación de las enseñanzas extraídas. Si bien se concibieron como un producto relativamente somero, que cubriría la totalidad de los aproximadamente 30 informes finales de proyectos (IFP) realizados cada año, ahora consumen un considerable volumen de recursos de la IOE. Su preparación es un importante punto de contacto entre la IOE y la Dirección, que no siempre es constructivo. El ARRI se basa principalmente en las calificaciones validadas de los IFP para la evaluación de la eficacia del FIDA en términos de desarrollo por parte de la IOE.

Constataciones

El 100 % de la cobertura de la autoevaluación de los proyectos se somete en todos los casos a la validación por parte de la IOE, con lo cual se cumplen las normas del ECG y se generan las calificaciones que son la columna vertebral del ARRI elaborado por la IOE. No obstante, el valor agregado de muchas de las VIFP individuales se considera muy limitado porque hay una importante duplicación de contenido en los IFP y no se recaban datos primarios.

En la práctica, las VIFP se han convertido en documentos de evaluación supuestamente aislados, extensos y a menudo complejos, que consumen tiempo y recursos tanto de la IOE como de la Dirección. Aunque formalmente está previsto que sean de 9 o 10 páginas, generalmente su extensión es como mínimo el doble. Los procesos de producción y examen son largos y casi siempre requieren más tiempo y recursos de lo normalmente establecido en el presupuesto.

Las VIFP se asignan mayormente a consultores o personal subalterno, y la garantía de la calidad está a cargo de personal superior. Aunque el presupuesto asignado para esta labor es pequeño, el volumen de recursos que efectivamente se utiliza es considerable.

Aunque se considera que las VIFP contribuyen a la calidad de los IFP, a nivel interno predomina la opinión de que son un producto de rendición de cuentas que reviste valor principalmente para la IOE a la hora de elaborar sus informes anuales. Se considera que el componente más importante son las calificaciones validadas que se utilizan en el ARRI. Se hace escaso hincapié en las enseñanzas señaladas en los IFP, que no se extraen para contribuir a su difusión.

Los debates entre la IOE y la Dirección sobre las calificaciones individuales y globales a veces consumen mucho tiempo y generalmente generan fricción. Algunas personas señalaron que la publicación de las calificaciones globales a nivel de las regiones puede desalentar la sinceridad.

Evaluaciones de los resultados de los proyectos

Las evaluaciones de los resultados de los proyectos —que son evaluaciones específicas en profundidad— también se introdujeron en las recomendaciones del examen de 2009. Junto con las validaciones, representan un elemento importante del programa de trabajo de la IOE. Al comprender trabajo sobre el terreno (mientras que las validaciones se basan solamente en la labor teórica) se considera que conllevan un peso adicional. En promedio se realizan ocho evaluaciones por año que contienen calificaciones detalladas y, generalmente, recomendaciones. Todas se llevan a cabo según procesos internos pormenorizados, como el examen minucioso por parte de la Dirección y normalmente amplios debates sobre los detalles y las calificaciones.

Constataciones

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 un conjunto de políticas y estrategias diferentes a las vigentes.

Sin embargo, constituyen una fuente fundamental de datos empíricos para las síntesis y las evaluaciones de las estrategias y los programas en los países (EPP), y en algunos casos las evaluaciones a nivel institucional, aunque estas generalmente tienen un enfoque más prospectivo.

La línea de productos de la IOE no incluye la evaluación temática de grupos de proyectos relacionados en distintos países. Los productos de este tipo (como, por ejemplo, la evaluación de grupos de operaciones con características similares) generalmente se han incorporado en otras instituciones y son muy valorados por las juntas y el personal de las operaciones a los efectos del aprendizaje. Asimismo, los países con frecuencia valoran la posibilidad de comparar sus resultados con los obtenidos por otros países. Entre los beneficios de evaluar grupos de proyectos cabe destacar la oportunidad de concentrarse en las principales características de los resultados obtenidos en una determinada clase de operaciones (en lugar de señalar lo que no dio resultado en un solo proyecto), la obtención de constataciones más generalizables, y el logro de una mayor

eficiencia en la etapa de elaboración. Estas valoraciones por sector o subsector ofrecen un insumo más contundente para las EEPP, que de otro modo dependen principalmente de un grupo de evaluaciones de proyectos individuales.

Al igual que en el caso de las VIFP, el uso de recursos y procesos en las evaluaciones de los resultados de los proyectos ha superado lo originalmente previsto, en parte debido al proceso de examen interno —conformado por varios pasos— que requieren los procedimientos de la IOE.

Evaluaciones a nivel institucional

Las evaluaciones a nivel institucional son iniciativas importantes (generalmente dos cada tres años) donde se consideran grandes cuestiones estratégicas o programas. Los temas se eligen específicamente en el contexto de cada programa de trabajo anual, lo cual en principio posibilita una selección más estratégica e impulsada por la demanda. Además pueden ser —y frecuentemente se las considera— el producto más valioso de la IOE.

Constataciones

Las evaluaciones a nivel institucional generalmente se consideran el producto más valioso y pertinente de la IOE; el personal de esta oficina señaló que son el producto de mayor calidad e incidencia. Por lo general, presentan un enfoque más prospectivo que las evaluaciones *ex post* habituales, y ofrecen a la Junta y la Dirección análisis y perspectivas para cuya elaboración quizá dispongan de una capacidad limitada.

Dado que tratan temas especializados, en estas evaluaciones a menudo se recurre mucho a consultores. Aunque están a cargo de la IOE, existen algunos desafíos para el fomento del aprendizaje y la capacidad interna en la IOE que deben gestionarse con cuidado.

El Manual de evaluación es menos prescriptivo con respecto a las evaluaciones a nivel institucional. Esta es una constatación positiva en vista de la complejidad y singularidad de cada evaluación de este tipo, y de la necesidad de dar lugar a enfoques creativos centrados en la elaboración de un producto final de máximo valor para los principales destinatarios.

Evaluaciones de las estrategias y los programas en los países

Las EEPP son el principal producto de la IOE centrado en los países, en las que se evalúan todas las operaciones en un mismo país en un ciclo mínimo de cinco años. Culminan con un completo taller en el país con la participación formal de la IOE, la Dirección, las administraciones públicas del país y otras partes interesadas (como el sector privado y la sociedad civil). Conjuntamente, las EEPP y los talleres conexos conforman un producto con un alto perfil y un uso intensivo de recursos. Una característica singular es que permiten una participación más directa a los principales destinatarios interesados que otros productos de la IOE, y por ese motivo pueden lograr mayor incidencia.

Un elemento clave de estas evaluaciones y del taller final es la firma por parte del Gobierno y la Dirección de un acuerdo en el punto de culminación (APC). Este es un requisito operacional de la IOE que constituye esencialmente la respuesta de la Dirección a la EEPP. Si bien es necesaria la firma del país y de la Dirección, no es en sí mismo un requisito de esta última. En opinión del grupo encargado del examen, el instrumento y el proceso del APC es ambiguo en cuanto a su propósito e importancia.

Constataciones

El proceso del taller en el país se utiliza para presentar y analizar la EEPP. Es un esfuerzo conjunto importante del país, la Dirección y la IOE, y para el FIDA es una actividad única en este sentido. Por lo general se lo considera una importante oportunidad para la reflexión conjunta en torno a la experiencia y sobre la orientación y las prioridades futuras.

Sin embargo, no hay un vínculo directo entre la EEPP y el taller y la estrategia en el país que se elabora posteriormente. El taller parece ser más bien un punto de culminación para la evaluación que un punto de inicio para la nueva estrategia.

Es interesante observar que a pesar de la escala y el perfil de las EEPP y los talleres, el proceso interno de producción y examen de la IOE es muy somero y mucho más racionalizado que para cualquier otro producto. Esto podría resultar de utilidad para mejorar otros procesos de la IOE.

Aunque el APC tiene una importancia central en el proceso de las EEPP y los talleres y absorbe un volumen considerable de recursos, su propósito general no es claro. Es independiente del programa sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP), que es el documento rector en materia operacional, elaborado por la Dirección y el país en cuestión. Es preciso aclarar la función, el propósito y el valor del APC; puede haber otras vías más sencillas y eficaces en cuanto a costos para alcanzar los objetivos deseados.

Se observa que hay una oportunidad mayormente desaprovechada de incorporar a las EEPP y los talleres conexos la experiencia adquirida en los distintos países, lo cual ofrecería un aprendizaje valioso para las autoridades de los países y el personal de la Dirección.

Un problema con las EEPP es que la base de datos empíricos puede ser bastante escasa, especialmente si la cartera de proyectos es pequeña y ha habido poco diálogo sobre políticas y/o trabajo en materia de conocimientos para evaluar. En esas circunstancias, podría considerarse el uso de un producto más sencillo.

Si bien el esfuerzo de incluir una EEPP para cada región cada año se hace con buenas intenciones, puede llevar a que el programa de trabajo de la IOE incluya tareas de baja prioridad. En esas circunstancias se requiere mayor flexibilidad.

Síntesis de evaluación

Las síntesis de evaluación se introdujeron tras el examen de 2009 principalmente para crear un producto que se centrara de forma más explícita en el aprendizaje. Pretenden ser más integradoras, arrojar observaciones más amplias para estimular la reflexión colectiva, mejorar la eficacia del FIDA en general y también ofrecer a los clientes un material de más alto nivel que valoren y utilicen.

Constataciones

La encuesta reveló que el valor que se otorga a este producto varía y en general no se cumplen las expectativas. Sin embargo, las respuestas a la encuesta y las entrevistas no señalan claramente los motivos, de modo que el tema requiere una consideración más profunda. El material de síntesis de este tipo tiene considerable importancia en otras instituciones y ciertamente podría tenerla en el FIDA si pudiese encontrarse el enfoque adecuado.

Cuando el principal objetivo de los informes de síntesis es el aprendizaje institucional, por lo general no incluyen recomendaciones, como sí lo hacen las síntesis de la IOE. Si estos informes se centraran en los conocimientos y las enseñanzas que pueden aplicarse en el futuro contribuirían más a su adopción y aplicación.

Las síntesis reúnen material empírico de evaluaciones anteriores, pero la elección del tema no siempre se basa en que haya una cantidad importante de material anterior.

Un problema que se observa es que se basan en constataciones de evaluaciones *ex post* anteriores, de modo que en algunos casos la base de datos empíricos puede tener ya un tiempo.

Evaluaciones del impacto

La IOE introdujo las evaluaciones del impacto en 2013, principalmente como forma de fortalecer su metodología y capacidades técnicas. Tienen claros usos en el sistema de instituciones dedicadas al desarrollo (aunque presentan limitaciones), pero dado que son complejas y requieren muchos recursos, generalmente se han utilizado poco y de manera muy selectiva. En esta labor la IOE ha recurrido tanto a consultores externos como a personal interno.

Constataciones

El grupo encargado del examen *inter pares* externo no se encuentra en condiciones de evaluar en detalle la calidad o el valor de este trabajo. No obstante, agrega un producto complejo y altamente especializado al programa de trabajo de la IOE, que ya es voluminoso. En un momento en que las instituciones necesitan más trabajos de alto nivel y útiles desde el punto de vista estratégico, este quizá no sea el ideal.

La Dirección tiene su propio programa de evaluaciones del impacto, de modo que puede haber cuestiones de duplicación que examinar.

Actualmente, el presupuesto para una evaluación del impacto es el mismo que para una EEPP, el cual podría invertirse en otros productos o servicios que agregasen más valor.

Informe anual sobre los resultados y el impacto de las actividades del FIDA (ARRI)

El ARRI es el producto insignia de la IOE. Absorbe un volumen importante de recursos y es el informe de la IOE que tiene mayor número de lectores; la Junta lo lee con especial atención. Se ha centrado sistemáticamente en presentar información sobre los resultados globales de los distintos proyectos para la rendición de cuentas a nivel institucional, aunque desde al menos 2007 siempre ha incluido un capítulo sobre aprendizaje. La buena práctica indicada por el ECG exige la presentación de un informe de síntesis periódico en el que se detallan el total de las calificaciones de evaluación, que los miembros cumplen de diversas maneras.

Al igual que en instituciones de referencia, la Dirección del FIDA también tiene su propio sistema para presentar información sobre los resultados y la eficacia en términos de desarrollo, que se ha ampliado con la evolución de su estructura para la gestión de los resultados. En el Informe sobre la eficacia del FIDA en términos de desarrollo (RIDE) se presentan los avances en relación con los indicadores y las metas establecidos en el Marco de Gestión de los Resultados (MGR). Este marco consta de cinco niveles, a saber: efectos directos en la pobreza, la seguridad alimentaria y la inversión agrícola a nivel mundial; efectos directos e impacto en el desarrollo a nivel nacional generados por los proyectos respaldados por el FIDA (utilizando datos expuestos en los IFP); productos de desarrollo a nivel nacional generados por los proyectos respaldados por el FIDA; eficacia operacional de los programas en los países y los proyectos respaldados por el FIDA, y eficacia y eficiencia institucionales del FIDA. El RIDE también tiene un capítulo sobre algún tema de actualidad relacionado con los resultados. La presentación de información directamente a la Junta sobre los resultados obtenidos es una de las responsabilidades más importantes de la Dirección.

Tanto en el ARRI como el RIDE ahora se incluye información sobre los resultados de la totalidad de los proyectos completados. En el ARRI se presentan las calificaciones independientes de la IOE para los proyectos (que en su mayoría ahora son calificaciones de autoevaluación validadas), y en el RIDE se exponen las calificaciones de los IFP. Al igual que sucede en otras IFI, en el RIDE se evalúan los resultados institucionales en distintos niveles, mientras que en el ARRI se tratan los indicadores de pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad. La Junta otorga gran valor a este último desde el punto de vista de la rendición de cuentas, ya que al ser independiente se considera más creíble. En

lo concerniente al alcance y los aspectos principales hay duplicación entre ambos informes, lo que plantea dudas sobre la posibilidad de que haya mensajes contradictorios, división de responsabilidades y eficiencia institucional.

Constataciones

El principal objetivo del actual compromiso de la IOE para lograr una cobertura del 100 % de las VIFP es añadir al ARRI las calificaciones de los proyectos. De este modo se aprovecha una importante parte del programa de trabajo de la IOE para llevar adelante una labor que de otro modo tendría un valor institucional relativamente escaso.

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. Habida cuenta que la responsabilidad de la presentación de informes sobre resultados a nivel de los proyectos corresponde en primera instancia a la Dirección y no a la IOE, la elaboración y el examen exhaustivo del RIDE deberían seguir a cargo de la Junta.

Esto da lugar a la posibilidad de que la IOE reestructure el ARRI de modo que sea un documento claramente diferente pero que siga centrado en gran medida en los resultados. Una versión revisada del ARRI podría profundizar en las cuestiones más amplias y de actualidad que inciden en los resultados institucionales; dar mayor importancia a la labor más estratégica de la IOE, en la cual la Junta tiene el mayor interés, y formular observaciones e incluso verificaciones periódicas sobre el RIDE, con sugerencias para su fortalecimiento.

Podrían incluirse las evaluaciones independientes de la IOE respecto a los proyectos (que se recomienda que sean menos y más centradas en grupos de proyectos), aunque no en lugar de los resultados institucionales globales sino como forma de señalar cuestiones importantes para su consideración por parte de la Junta y la Dirección. Podría argumentarse que esta mayor selectividad y atención mejoraría la eficacia de la supervisión que lleva a cabo la Junta y el valor del informe que se presenta a la Dirección.

Conjunto de productos de la IOE: principales cuestiones que deben atenderse

Las cuestiones centrales en relación con los productos y el conjunto de productos son: en qué medida se atienden las necesidades y expectativas de los distintos destinatarios; si se adaptan eficazmente a los cambios institucionales y si las oportunidades fortalecen la oferta y eficacia de la IOE en general, y si hay oportunidades para producir mayor valor institucional con los recursos existentes. El análisis del grupo encargado del examen *inter pares* externo, que se resume en la sección anterior, indica que existe tanto la necesidad como la oportunidad de introducir numerosos cambios positivos.

- ✓ **Validaciones de los informes finales de proyectos (VIFP).** La IOE no debería seguir considerando la totalidad de los IFP realizados, sino que debería seleccionar expresamente un menor número de proyectos (entre cinco y 10 al año) y realizar las validaciones en función de la presencia de cuestiones de interés y la posibilidad de extraer enseñanzas valiosas. También podrían considerarse las siguientes opciones: que la IOE examine someramente la finalización, coherencia, enseñanzas y calidad, ya sea en todos los IFP o en una muestra de ellos; que se realice un examen más profundo de algunos IFP centrando el proceso y los objetivos en la extracción de enseñanzas y la colaboración constructiva entre la IOE y la Dirección, o que la IOE participe como observador cuando la Dirección estudia y aprueba las calificaciones de los IFP. En ningún caso las calificaciones serían el tema central. Otra opción sería utilizar la validación como herramienta para mejorar la calidad de la autoevaluación, lo que se lograría de forma más eficaz mediante la consideración de una muestra aleatoria donde cualquier IFP podría seleccionarse para su validación.

- ✓ **Evaluaciones de los resultados de los proyectos.** Podría realizarse un pequeño número de evaluaciones independientes de los proyectos limitándose a los proyectos que presenten problemas en materia de diseño y resultados que sean de interés y valor institucional. Sin embargo, la evaluación general de los proyectos debería referirse a un conjunto de proyectos similares y generar conocimientos aplicables a distintos países y constataciones más generalizables.
- ✓ **Evaluaciones a nivel institucional.** Los temas y los enfoques deberían establecerse con la contribución de la Dirección.
- ✓ **Síntesis de evaluación.** Deberían recabarse los puntos de vista de las principales partes interesadas para encontrar mejores formas de cumplir las expectativas; en los productos de este tipo debería evitarse la formulación de recomendaciones.
- ✓ **Evaluaciones del impacto.** Es poco probable que estos productos tan especializados revistan para la IOE o la institución en general un valor proporcional a los recursos que requieren.
- ✓ **Informe anual sobre los resultados y el impacto de las actividades del FIDA (ARRI).** Debería reestructurarse, centrarse menos en las calificaciones de los resultados de los proyectos individuales y más en lo relativo a los resultados institucionales, sobre los cuales la IOE puede ofrecer una perspectiva única.

Recomendación 4:

La IOE debería examinar y revisar el conjunto de productos que ofrece. Esto requeriría conocer con mayor precisión las necesidades de recursos para cada producto, y realizar una encuesta detallada de los puntos de vista de los principales destinatarios sobre los productos existentes y posibles, incluyendo los propósitos previstos y el valor percibido. Debería consultarse de manera exhaustiva a las principales partes interesadas. También sería conveniente contar con la flexibilidad necesaria para responder a la demanda y las oportunidades.

Sistema de autoevaluación de la Dirección

La autoevaluación en el FIDA (es decir, por parte de la Dirección) consta de dos productos *ex post* periódicos: los informes finales de proyectos (IFP) y los exámenes finales de los programas sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP). Los primeros son un producto de larga data que en un principio eran prácticamente un resumen de los logros físicos y financieros y luego comenzaron a centrarse más en los resultados y las enseñanzas. Está previsto que se preparen para la totalidad de los proyectos finalizados.

En este examen *inter pares* externo no se consideró en profundidad el sistema para la autoevaluación porque, al momento de llevarse a cabo, tanto dicho sistema como los sistemas conexos de gestión de los resultados estaban en proceso de renovación. El fortalecimiento de la autoevaluación fue una de las recomendaciones formuladas en el examen de 2009, pero hasta ahora la Dirección no había tomado medidas concertadas para aplicarla. El marco de gestión orientada a los resultados de desarrollo aprobado por la Junta Ejecutiva en 2016 y el informe de la Consulta sobre la Undécima Resposición de los Recursos del FIDA (FIDA11) que refuerza este marco podrían considerarse factores que han contribuido a la adopción de decisiones.

Informes finales de proyectos

La Dirección ha revisado la versión preliminar de su orientación para la preparación de estos informes en función del acuerdo de armonización con la IOE. Todas las operaciones concluidas deben contar con un informe final de proyecto.

Constataciones

Aunque la preparación de los informes finales de proyectos nominalmente era responsabilidad de los Gobiernos como prestatarios, los cambios recientes han formalizado esta tarea más como producto del FIDA que de los Gobiernos. El objetivo es que el FIDA y los Gobiernos colaboren en pie de igualdad en la elaboración de los informes. El grupo encargado del examen considera que este enfoque es más realista y útil.

Si bien los Gobiernos desempeñan un papel esencial en la recopilación de datos e idealmente en la preparación inicial de los informes finales de proyectos, ahora el FIDA participa activamente en el análisis de los datos y la elaboración de los informes. Los equipos del FIDA en los países también asignan calificaciones en coordinación con la División de Políticas y Resultados Operacionales y el equipo regional. El grupo encargado del examen también considera que este aspecto es positivo para la coherencia y la calidad de los informes finales de proyectos y para el aprendizaje en general.

Tradicionalmente, los informes finales de proyectos no se divulgaban, pero ahora la Dirección se ha propuesto que para 2021 (cuando finaliza la FIDA11) se divulgue el 90 %. Los datos disponibles más actualizados indican que se ha divulgado el 54 % de los informes. La política sobre la divulgación de estos documentos es muy positiva tanto desde el punto de vista de la rendición de cuentas como del aprendizaje, aunque es preciso velar por que la iniciativa no afecte a la sinceridad.

La puntualidad en la culminación de los informes finales de proyectos ha mejorado y la brecha entre las calificaciones de la Dirección y de la IOE se ha reducido desde que las calificaciones se presentan en las validaciones de la IOE y se resumen en el ARRI.

No se observa que la Dirección extraiga y recopile sistemáticamente las principales constataciones, informaciones y enseñanzas derivadas de los informes finales de proyectos (o los exámenes finales de los COSOP). Como consecuencia, no se aprovecha plenamente uno de los activos posiblemente más valiosos para el aprendizaje institucional, la mejora de los resultados y la

ventaja comparativa, es decir, los conocimientos adquiridos gracias a la experiencia de los equipos encargados de los proyectos y los clientes. Ya se ha puesto en marcha el módulo relativo a la culminación de los proyectos del nuevo Sistema de Gestión de los Resultados Operacionales. De este modo, será más fácil extraer enseñanzas de la ejecución de los proyectos (desde el diseño hasta la ejecución y la culminación).

No se observa ninguna colaboración, formal ni informal, entre la Dirección y la IOE durante la elaboración de los informes finales de proyectos (y exámenes finales de los COSOP) con objeto de mejorar la calidad de estos productos. Esto refleja en términos generales la marcada preocupación de la IOE con respecto a los posibles conflictos de intereses. No obstante, la experiencia en otras instituciones confirma que hay margen para realizar intercambios informales beneficiosos para ambas partes que contribuirían a la calidad, la coherencia y el aprendizaje interno derivado del proceso de autoevaluación sin comprometer la independencia de la IOE.

Exámenes finales y de los resultados de los COSOP

En el transcurso de la ejecución de los COSOP se llevan a cabo exámenes de los resultados. Está previsto que se realicen cada tres años. Los exámenes de los resultados de los COSOP son equivalentes a los exámenes de mitad de período de los proyectos a nivel de los países. Los exámenes finales de los COSOP son equivalentes a los informes finales de proyectos a nivel de los países.

Constataciones

En 2016, las nuevas directrices relativas a los COSOP y las notas sobre las estrategias en los países introdujeron el requisito de realizar un examen final, aunque en la práctica ya se utilizaba habitualmente. En los nuevos procedimientos —que la Junta Ejecutiva examinó en diciembre de 2018— se resaltó la importancia de los exámenes finales y de los resultados de los COSOP.

En el acuerdo de armonización entre la Dirección y la IOE se estipula que se armonizarán las calificaciones utilizadas en los exámenes finales de los COSOP y las empleadas por la IOE. Aunque no se refleja en el acuerdo, la Dirección requerirá que tanto las actividades crediticias como las no crediticias reciban calificaciones. En el examen *inter pares* externo se señala que la armonización de los métodos es esencial para posibilitar la comparabilidad y para que ambas partes mejoren la metodología de evaluación.

La IOE no valida los exámenes finales de los COSOP sino que hace sus propias EEPP.

El marco de gestión de los resultados institucionales acordado con la junta Ejecutiva para el período de la FIDA11 establece que la información sobre los resultados a nivel de los programas en los países se proporcionará a través de las calificaciones globales para los exámenes finales de los COSOP, además de los resultados que se presentan en las encuestas de los asociados en los países (encuesta de clientes). Se espera que de este modo el FIDA ponga mayor énfasis en los exámenes finales de los COSOP.

Autoevaluación: principales cuestiones que deben atenderse

- ✓ La Dirección ha avanzado bien en la implantación de nuevos sistemas y procesos para mejorar la coherencia, fiabilidad, oportunidad y calidad de las autoevaluaciones. El desafío inmediato será garantizar la calidad en la ejecución, lo que requerirá la combinación de una promoción de alto nivel, incentivos, capacitación y control de la calidad. Para que quienes deben hacer que el sistema funcione realicen el esfuerzo necesario, es preciso que vean el valor que tiene para ellos mismos y para sus equipos. Esto requerirá que los informes finales de proyectos y los exámenes finales de los COSOP se conviertan en una fuente de aprendizaje valiosa y valorada.

- ✓ Aparte de la calidad de la información que ofrece el sistema de autoevaluación mismo, el desafío será mejorar la extracción, difusión interna y utilización de las enseñanzas y constataciones de evaluación para crear valor a partir de la actividad.
- ✓ Podría reconsiderarse la conveniencia de seguir abarcando todos los proyectos terminados en la preparación de los informes finales de proyectos. En muchos casos resultan de un valor mínimo, por ejemplo, cuando un proyecto complementario se diseña y aprueba antes de haberse preparado un informe final (en cuyo caso se necesitaría un producto de evaluación previo que pueda aportar enseñanzas al proyecto complementario). Otra situación donde quizá no se necesite un informe final del proyecto es cuando un país deja de solicitar préstamos al FIDA.
- ✓ La IOE debería ofrecer asesoramiento para la preparación de los informes finales de los proyectos y los exámenes finales de los COSOP si se le solicita, pero el sentido de apropiación con respecto a estas autoevaluaciones debería seguir correspondiendo exclusivamente a la Administración.

Recomendación 5:

La Dirección debería realizar un examen paralelo de sus productos de autoevaluación para clarificar los objetivos y las responsabilidades, además de garantizar su valor y utilización.

Una estrategia plurianual para la IOE

Si bien los programas de trabajo anuales de la IOE presentan gran detalle sobre las actividades y las entregas, por lo general no mencionan las cuestiones estratégicas más amplias. Este enfoque puede resultar adecuado (aunque no ideal) en un contexto institucional que registre pocos cambios. No obstante, en los últimos años ha habido importantes cambios en la institución, en el contexto del desarrollo en general y en la comunidad dedicada a la evaluación.

Habida cuenta de la complejidad del papel que desempeña la IOE y su amplia participación e influencia en toda la institución, es esencial que sus objetivos estratégicos se establezcan con claridad y sean avalados por la Junta y comprendidos ampliamente en todos los niveles del FIDA.

Principales cuestiones que deben atenderse

El grupo encargado del examen *inter pares* externo considera que la formulación de una estrategia plurianual para la IOE resolvería importantes dificultades actuales y sería de gran valor para la eficacia general de la evaluación en el FIDA. Lo ideal sería una estrategia de entre tres y cinco años de duración, pero este punto deberá acordarse entre la IOE y la Junta. Una opción pragmática que podría considerarse es que la estrategia contribuya directamente al ciclo de reposición de recursos, lo que brindaría la oportunidad de establecer prioridades para el futuro a la luz de la experiencia y las orientaciones estratégicas institucionales durante el período de reposición que termina.

Una estrategia plurianual permitiría:

- ✓ contar con una declaración de las prioridades, los objetivos y las oportunidades vinculados a la evaluación desde el punto de vista de la IOE, declaración que actualmente no existe;
- ✓ contar con una plataforma donde la IOE pueda exponer su visión y prioridades para la evaluación en el FIDA, determinar lo que se considera un buen resultado, y establecer cómo puede esperarse que ello beneficie a las distintas partes interesadas del FIDA;
- ✓ crear un vínculo claro entre la Política de Evaluación y los programas de trabajo anuales de la IOE;
- ✓ contar con un medio para que la IOE someta sus propias prioridades operacionales a un examen estratégico de manera periódica, además de señalar las dificultades y oportunidades más amplias en materia de evaluación para la Junta y la Dirección;
- ✓ comunicar el modo en que el enfoque estratégico de la IOE refleja y sirve de apoyo a importantes cambios en el contexto institucional en general (por ejemplo, el nuevo marco de seguimiento de los resultados);
- ✓ coordinar el contexto más amplio dentro del cual la labor de la Dirección y la Junta en materia de evaluación deben complementarse y servir de base mutua;
- ✓ crear un medio para la colaboración estratégica con la Junta y la Dirección con respecto a las prioridades y expectativas para la función de evaluación, y garantizar que la IOE, la Junta y la Dirección establezcan un diálogo fluido sobre el modo más eficaz de gestionar un conjunto de sistemas de evaluación con responsabilidades diferenciadas;
- ✓ analizar las consecuencias que tienen los principales cambios institucionales (como la descentralización) en la evaluación ;

- ✓ contribuir a una mayor cultura de evaluación a nivel institucional, y
- ✓ abordar las cuestiones relativas a los recursos desde una perspectiva estratégica más amplia.

Recomendación 6:

En consulta con la Dirección y para su aprobación por parte de la Junta, la IOE debería preparar una estrategia plurianual para la aplicación de la Política de Evaluación, donde se expresen con claridad los objetivos de corto a mediano plazo, los productos y servicios prioritarios, y los roles y las responsabilidades. Debería estudiarse la coordinación de esta tarea con el ciclo de reposición de recursos del FIDA.

El Manual de evaluación

Manual y métodos de evaluación

El Manual de evaluación del FIDA establece directrices básicas para los métodos y procesos que determinan directamente la forma en que se realiza el trabajo de evaluación. Aclara los enfoques y métodos utilizados para las evaluaciones del Fondo que, por lo general, el personal y los consultores consideran de utilidad. Contar con orientaciones de este tipo constituye una buena práctica, aunque no todas las organizaciones bilaterales y multilaterales del ámbito del desarrollo cuentan con ellas.

Se necesita un examen exhaustivo para reflejar importantes cambios que han sucedido o que ya pueden preverse (por ejemplo, el acuerdo de armonización y los nuevos elementos del marco de resultados), así como para abordar numerosos procesos y otras cuestiones operacionales destacadas en el presente examen.

En el análisis expuesto anteriormente se pusieron de relieve preocupaciones sobre la carga que representan algunos procesos internos de la IOE, y la necesidad de racionalizarlos de forma urgente. En el examen también se destacaron dos aspectos donde la orientación concreta que el manual ofrece para la IOE y la Dirección se refiere directamente a temas relativos a la práctica y la eficacia de la evaluación. El uso de las calificaciones y la formulación de recomendaciones son fundamentales para la evaluación tanto en el FIDA como en otras instituciones, y con frecuencia son factores determinantes en la relación entre las distintas funciones de evaluación. Ambos son aspectos donde la teoría y la práctica están evolucionando, y donde el grupo encargado del presente examen ve buenas razones para la reconsideración y la revisión.

Principales constataciones

El Manual de evaluación del FIDA es coherente en términos generales con las normas de evaluación aplicadas en el ámbito del desarrollo a nivel internacional. Ofrece una orientación detallada que ayuda al personal y a los consultores a realizar las evaluaciones de un modo coherente que contribuye a la calidad de los procesos y los productos.

No obstante, también es muy prescriptivo y da escaso lugar a la flexibilidad, la crítica o la innovación. Existe un importante margen para la simplificación y la racionalización, lo cual contribuiría a la utilización del material.

En su redacción actual, es principalmente un manual para la IOE que se centra en las cuestiones directamente relacionadas con la labor de esta; la culminación del proceso de armonización genera la necesidad de unificar y consolidar la orientación, además de justificar tal tarea.

En la Política de Evaluación ahora hay material detallado sobre los productos, métodos y procesos que correspondería más bien al manual.

Se observan algunas carencias relativas a cuestiones cuya prioridad ha aumentado desde la última actualización del manual, como, por ejemplo, las cuestiones de género y ética y el objetivo de no dejar a nadie atrás. Si bien las cuestiones de género se mencionan brevemente junto con alguna orientación básica, se necesita una cobertura más exhaustiva. La práctica ética, por ejemplo, es un componente de las normas de calidad de la evaluación en el ámbito del desarrollo a nivel internacional, tales como las normas y reglas del UNEG y las normas de calidad de la evaluación del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE.

Manual de evaluación: uso de calificaciones

El uso de calificaciones es un importante aspecto de la metodología de evaluación del FIDA; determina directamente el contenido y los objetivos de los distintos productos de evaluación, la naturaleza de la colaboración entre los evaluadores y los responsables del trabajo que se somete a evaluación, y las expectativas más básicas de los principales destinatarios con respecto a lo que pretende lograrse con la evaluación. Por tal motivo, las cuestiones señaladas por el grupo encargado del examen se tratan por separado en este documento.

La metodología del FIDA para el uso de calificaciones se creó en 2003 y está bien documentada en el Manual de evaluación. Las calificaciones son fundamentales en el enfoque de evaluación aplicado por la IOE y son una característica común de todos sus productos de evaluación. Forman parte de la evaluación hace tiempo porque se consideró que ofrecían una medida clara de los resultados de los proyectos a efectos de la rendición de cuentas. También se ha considerado que el proceso de asignar calificaciones en función de determinados criterios y subcriterios contribuye a la coherencia entre los evaluadores (por ejemplo, a la coherencia entre la evaluación independiente y la autoevaluación). Por último, una importante ventaja es que las calificaciones pueden sumarse para ofrecer una medición de los resultados de las carteras, y desglosarse por factores tales como criterio, país, región, sector, etc.

No obstante, en la comunidad dedicada a la evaluación crece la opinión de que el uso de calificaciones puede tener desventajas y necesidades que deben abordarse cuidadosamente. Hay importantes cuestiones relativas a la validez de las calificaciones, el peso que deberían tener, la importancia a menudo inevitable del juicio subjetivo, y si contribuyen al propósito de la evaluación o lo entorpecen. El examen *inter pares* externo no es el ámbito adecuado para analizar la validez de las calificaciones, pero la evaluación se concentra cada vez más en el aprendizaje y la experiencia ha demostrado que el uso de calificaciones como se ha entendido tradicionalmente merece someterse a examen.

Principales constataciones: Uso de calificaciones

En términos generales, el enfoque de la IOE con respecto a las calificaciones es coherente con la práctica y las normas y estándares internacionales.

Muchas de las personas entrevistadas señalaron que el método para asignar las calificaciones ofrece una estructura para la evaluación de los resultados que resulta de utilidad.

Sin embargo, otros —especialmente en la Dirección pero también algunos miembros del personal de la IOE— cuestionan la solidez de las calificaciones para los proyectos y las EEPP y las calificaciones globales derivadas de ellas, así como su utilidad.

El uso y la importancia de las calificaciones en el FIDA se basan en un conjunto de procesos internos pesados y que requieren muchos recursos, tanto dentro de la IOE como entre la IOE y la Dirección. La asignación de calificaciones muchas veces se convierte en la principal finalidad, y resulta claro que la importancia otorgada a estas no contribuye al aprendizaje.

Se observa que las calificaciones se consideran la principal causa de fricción entre la IOE y la Dirección, acaparando a menudo su atención en detrimento de otras cuestiones que podrían ser más constructivas y útiles. Se reconoce ampliamente que la calidad de los datos presenta dificultades constantes. También se reconoce el hecho de que en muchos casos la ponderación explícita o implícita de los distintos criterios refleja el juicio profesional. Por otra parte, inevitablemente surgen diferencias en torno a las calificaciones que se asignan de manera teórica y las que se otorgan sobre el terreno.

Los sistemas de calificaciones tienen problemas para contemplar los resultados inesperados (tanto positivos como negativos), que son esenciales para la eficacia de la evaluación.

Manual de evaluación: uso de recomendaciones

Normalmente, las recomendaciones, junto con las calificaciones, son los aspectos más destacados de una evaluación. Ponen de relieve lo que los evaluadores consideran requisitos esenciales para abordar un problema detectado, ofrecen una base clara para el diálogo y los planes de acción o para la obtención de recursos si es necesario, y son una interfaz institucional única entre la IOE, la Dirección y la Junta. En el FIDA, como en cualquier otra institución, las recomendaciones pueden generar fricciones. Sin embargo, la experiencia también confirma que puede no ser así si existen procesos de apoyo y un contexto de confianza mutua, y que, de hecho, pueden representar un excelente medio para establecer acuerdos y un plan de futuro eficaz.

Principales constataciones: Uso de recomendaciones

El grupo encargado del examen *inter pares* externo no evaluó la calidad de las recomendaciones de evaluación (hay listas de comprobación a estos efectos), si bien esta tarea debería realizarse periódicamente.

Hay quienes opinan que las recomendaciones de la IOE ahora se formulan de modo más colaborativo, lo cual se reconoce y valora positivamente. En otras instituciones es práctica común que la Dirección tenga la oportunidad de estudiar las recomendaciones antes de formularla la versión final de estas, e incluso elaborarlas conjuntamente. Esa modalidad siempre se considera mutuamente beneficiosa y contribuye al entendimiento de ambas partes sobre los temas básicos vinculados a las recomendaciones, además de fortalecer el sentido de apropiación de aquellos que tomarán las medidas relacionadas.

El FIDA cuenta con sistemas para hacer un seguimiento de las recomendaciones de evaluación, lo cual el ECG considera buena práctica. Al igual que las prácticas aplicadas en otras instituciones, el seguimiento de las medidas adoptadas en relación con las recomendaciones de la IOE, a través del Informe del Presidente sobre el estado de aplicación de las recomendaciones de evaluación y las medidas adoptadas por la dirección (PRISMA), se orienta más a la rendición de cuentas que al aprendizaje. Lo que se verifica es si se tomaron las medidas acordadas para resolver el problema, y no si el problema se resolvió y de qué modo. Es decir, no se trata de aprendizaje sino de rendición de cuentas. Podría resultar de utilidad considerar la naturaleza del PRISMA teniendo esto en cuenta.

Un problema común en otras instituciones es que a menudo hay poco debate directo de las consecuencias que tiene la aplicación de las distintas recomendaciones en los recursos. Las cuestiones relativas a los recursos deberían considerarse parte integral de los planes de acción para aplicar las recomendaciones. El uso de un enfoque más colaborativo en la formulación de las recomendaciones podría contribuir en este aspecto.

Recomendación 7:

Debería elaborarse un nuevo manual de evaluación. Sería conveniente que abarcara cuestiones y procesos relativos a la evaluación en toda la institución (no solo en la IOE), que reflejara los cambios en la política, los productos y los métodos de evaluación y las iniciativas de la Dirección en materia de resultados y desempeño, y que comprendiera temas tales como las cuestiones de género y los derechos. Los objetivos rectores deberían ser la claridad y la simplicidad. La IOE debería conducir el proceso pero en colaboración y consulta con la Dirección. En el futuro podría considerarse la conveniencia de preparar una serie de notas de orientación sobre los distintos temas en lugar de elaborar un solo documento de gran volumen, lo cual facilitaría en gran medida la actualización.

Cuestiones presupuestarias

El FIDA y su Junta han dedicado gran cantidad de recursos a la evaluación independiente y la autoevaluación tanto en términos de presupuesto como de personal. El proceso presupuestario utilizado garantiza eficazmente que el presupuesto de la IOE se prepare y considere aparte del presupuesto de la institución en general, elemento que el ECG estima fundamental en los estándares de buenas prácticas para la independencia funcional de los departamentos de evaluación. No hay motivos para creer que este proceso sufre ningún tipo de presión o amenaza.

El presupuesto de la IOE es muy detallado; se especifican prácticamente todas las tareas concretas previstas y se proporcionan fondos a nivel de los productos individuales. Es considerablemente más detallado que el presupuesto administrativo paralelo también aprobado por la Junta para toda la institución, pero no es claro en cuanto a la justificación ni a lo que se espera lograr.

Las comparaciones con los presupuestos de los departamentos encargados de la evaluación independiente en otras instituciones deben realizarse teniendo en cuenta cuestiones de comparabilidad y fechas. No obstante, el 3,7 % del presupuesto administrativo general del FIDA que se destina a la IOE es considerablemente superior a los porcentajes comparables, que se ubican en un rango de entre el 1 % y el 2 %. Un factor que contribuye en este sentido es que la IOE trabaja como un departamento de evaluación “completo” en una institución relativamente pequeña.

El grupo encargado del examen considera que el presupuesto de la IOE es totalmente adecuado para cumplir sus responsabilidades básicas de evaluación en el FIDA y para prestar apoyo al enfoque más estratégico señalado en el presente informe. No obstante, el grupo también señaló numerosos aspectos donde los recursos podrían utilizarse con mayor eficiencia, y donde podrían lograrse importantes ahorros mediante la realización de reformas en los procesos y el conjunto de productos.

Constataciones

El presupuesto de la IOE se elabora con un inusual grado de detalle, especificidad y orientación. El grupo encargado del examen no ha encontrado en las instituciones de referencia un departamento equivalente a la IOE que disponga de un presupuesto tan detallado. También es un presupuesto considerablemente más detallado y prescriptivo que el elaborado para la institución en su conjunto. No resulta claro por qué es así ni qué finalidad se persigue con ello.

La estructura y el contenido del presupuesto han cambiado muy poco con los años. La Junta examina en gran detalle cada cambio mínimo, lo cual genera una tendencia a la continuidad de un año a otro y una presión contra la realización de cambios importantes por parte de la dirección de la IOE con fines de adaptación o previsión en la asignación de recursos.

La rigidez del presupuesto representa un gran obstáculo para que la dirección de la IOE pueda responder de manera más eficaz y flexible a las oportunidades o los desafíos imprevistos. La rigidez que se observa actualmente se ve acentuada por la ausencia de un marco estratégico más amplio dentro del cual puedan establecerse y evaluarse distintas opciones relativas al presupuesto y al programa de trabajo anuales.

El programa de trabajo y el presupuesto se preparan en función de coeficientes relativos a la dotación de personal y los costos en lo que respecta a los productos individuales, pero la opinión general es que subestiman en gran medida las necesidades reales en materia de recursos. La revisión completa de los productos que se recomienda anteriormente debería basarse en las estimaciones presupuestarias actuales y futuras y contribuir directamente a ellas.

Al no contarse con un sistema de registro del tiempo y un sistema mejorado de asignación de costos, no es posible determinar con precisión el costo de los distintos productos y servicios que ofrece la función de evaluación en el FIDA. Los sistemas de datos del Fondo tampoco permiten abordar adecuadamente las cuestiones relativas al valor agregado de la evaluación.

Principales cuestiones que deben atenderse

- ✓ La simplificación del instrumento presupuestario y el proceso de planificación de la IOE contribuiría en gran medida a su labor de ejecución y planificación programática. Es preciso que la presupuestación se apoye más en el establecimiento de prioridades estratégicas y que la dirección de la IOE disponga de mayor flexibilidad operacional para ejecutar el programa de trabajo y el presupuesto.
- ✓ Para lograr una mejor planificación y ejecución se requiere una mayor precisión en las estimaciones y el seguimiento de costos, especialmente en relación al tiempo que dedica el personal a cada producto.

Recomendación 8:

El presupuesto de la IOE debería simplificarse considerablemente y armonizarse en términos de estructura general con el presupuesto administrativo general del FIDA. Debería reducirse la rigidez y la especificación excesivas actuales para permitir una gestión más flexible y eficaz de los recursos por parte de la IOE.

Anexo 1: Nota sobre la evaluación del FIDA presentada en abril de 2019 por la Red de Evaluación del Desempeño de las Organizaciones Multilaterales

La Red de Evaluación del Desempeño de las Organizaciones Multilaterales (MOPAN) se estableció en 2002 como red de países donantes con ideas afines para someter a seguimiento el desempeño de las organizaciones multilaterales de desarrollo a nivel de los países. Como parte de su ciclo 2017-2018, llevó adelante un examen independiente de la eficacia del FIDA desde el punto de vista de la gestión estratégica, operacional, en materia de relaciones y de conocimientos, así como con respecto a la eficacia en términos de desarrollo. Por lo tanto, la función de evaluación fue uno de los elementos considerados en el marco de una labor mucho más amplia. El examen de la función de evaluación que lleva a cabo la MOPAN se basa principalmente en las evaluaciones realizadas por la organización sometida a estudio.

El nuevo informe de la MOPAN sobre el FIDA presenta conclusiones mayormente positivas sobre las características fundamentales de la función de evaluación, aunque también señala la necesidad de mejorar el uso de las enseñanzas derivadas de la medición y evaluación de los resultados en el diseño de los programas. El examen *inter pares* externo subraya muchas de las mismas características positivas, pero también presenta un importante trabajo adicional de análisis y formulación de observaciones a partir del cual se ofrecen recomendaciones para lograr mejoras.

En consecuencia, en términos generales puede parecer difícil conciliar ambos informes, lo cual se explica por el hecho de que tienen propósitos distintos y por lo tanto utilizan herramientas y estructuras muy diferentes. Ambos plantean observaciones basadas en información empírica pero sobre la base de preguntas y análisis muy diferentes. Son coherentes entre ellos pero al mismo tiempo resulta imposible compararlos en los aspectos fundamentales. Es importante que los principales destinatarios de ambos informes (especialmente la Junta Ejecutiva y el personal superior de la Dirección) comprendan las principales diferencias y su razón de ser.

- El examen de la MOPAN considera toda la institución en su conjunto mientras que el examen *inter pares* externo considera solamente y en profundidad la función de evaluación.
- La MOPAN ofrece un panorama que pone de relieve si el FIDA cumple con un conjunto de normas en un determinado momento (básicamente indica si ciertos “elementos” existen o no), sin determinar su calidad, su valor agregado o si son adecuados para la finalidad prevista.
- La MOPAN evalúa la situación en relación con sus normas utilizando su propio conjunto de preguntas. El examen *inter pares* externo utiliza las normas establecidas por el ECG y el UNEG y preguntas formuladas específicamente para esta evaluación, analizadas y aprobadas por el Comité de Evaluación y la Junta.
- La principal finalidad de la MOPAN no es ofrecer información de evaluación para mejorar los resultados (en este caso, de la función de evaluación) ni para incrementar su valor.
- El examen *inter pares* externo se centra claramente en la calidad del elemento considerado (por ejemplo, la Política de Evaluación), su valor agregado y las formas de mejorarlo, las posibilidades de incrementar su eficiencia, si es adecuado para la finalidad prevista y, lo que es muy importante, si es adecuado para el futuro (ya que los contextos interno y externo cambian rápidamente).

- A pesar de que la labor de la MOPAN y el examen *inter pares* externo se apoyan en distintas normas, coinciden en que varios aspectos de la función de evaluación del FIDA se ajustan a esas normas.
- El período que abarca el examen de la MOPAN comprende hasta mediados de 2018. Muchos cambios que han tenido lugar desde entonces (especialmente en lo que atañe a la Dirección) no están comprendidos en el trabajo.
- La MOPAN utiliza un sistema de calificaciones con todos los problemas que puede conllevar, entre ellos, la tendencia a no incorporar datos cualitativos.