

Revisión de la Función de Evaluación del Grupo BID

Panel Independiente de Revisión

INFORME FINAL

abril de 2018



De conformidad con la Política de Acceso a Información, el presente documento está sujeto a divulgación pública.

Agradecimientos

El Panel Independiente de Revisión quisiera expresar su gratitud a los Directorios Ejecutivos y el personal del Grupo BID, quienes participaron de diversas maneras en esta revisión y contribuyeron a que llegara a buen puerto.

Deseamos agradecer también a los miembros del Comité de Políticas y Evaluación del Directorio por su orientación y la oportunidad que nos brindaron de reunirnos y analizar con ellos el informe intermedio de la revisión.

Extendemos nuestro sincero agradecimiento a la Directora y el personal de la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) del Grupo BID por su colaboración y apoyo a lo largo de esta revisión, así como por su apertura y disposición para interactuar con el Panel en la serie de asuntos que encauzaron esta revisión.

Asimismo, agradecemos al personal ejecutivo y profesional del Grupo BID por sus insumos para esta revisión y el importante apoyo profesional y administrativo que prestaron para aplicar el cuestionario de la encuesta y coordinar la logística de la revisión.

Por último, damos las gracias al personal ejecutivo y profesional de las oficinas de evaluación de otros bancos multilaterales de desarrollo por compartir información sobre sus prácticas de evaluación y sus perspectivas sobre los desafíos y las oportunidades para la labor de evaluación en las organizaciones multilaterales.

El Panel Independiente de Revisión

Ian C. Davies, evaluador acreditado, Presidente
Vibecke Dixon, miembro
Roberto Laver, miembro

Resumen Ejecutivo

En el presente informe se presentan los hallazgos y recomendaciones del Panel Independiente de Revisión sobre la función de evaluación del Grupo del Banco Interamericano de Desarrollo (Grupo BID). La revisión se llevó a cabo entre noviembre de 2017 y marzo de 2018.

Este análisis se centra en la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) y su función de evaluación independiente, teniendo en cuenta el sistema de evaluación general del Grupo BID, más concretamente las interacciones entre OVE y las otras funciones clave del sistema tales como la gobernanza (el Comité de Políticas y Evaluación del BID) y la Administración (la Oficina de Planificación Estratégica y Efectividad en el Desarrollo [SPD] del BID), junto con sus correspondientes responsabilidades en el sistema general, es decir, supervisión y autoevaluación, respectivamente.

OVE

El Panel examinó el desempeño de OVE en cuanto a pertinencia y calidad de su trabajo, incluidas sus actividades de extensión. La revisión se centró primordialmente en la calidad de los procesos de OVE para elaborar sus planes de trabajo e interactuar con el Comité de Políticas y Evaluación a fin de analizar, entre otras cosas, la pertinencia de las evaluaciones que se proponen en esos planes.

Pertinencia

El Panel considera que si bien OVE prepara sus planes de trabajo basándose en criterios explícitos que incluyen la pertinencia para el Grupo BID y los países de América Latina y el Caribe, así como la toma de decisiones de la Administración, hay oportunidades para mejorar.

Por consiguiente, con respecto a la **pertinencia** del trabajo de OVE, el Panel **recomienda** lo siguiente:

OVE podría contemplar la posibilidad de ampliar su enfoque de consultas sobre su plan de trabajo a fin de incluir a la Administración y comunicarse también con partes interesadas externas al Grupo BID, tales como ONG y actores pertinentes en distintos ámbitos.

OVE debería comunicar explícitamente, según resulte apropiado y pertinente, cómo se prevé que las evaluaciones que contempla agregarán valor al Grupo BID y contribuirán al desarrollo sostenible en la región de América Latina y el Caribe y a escala global.

Calidad

El Panel analizó aspectos de calidad de la labor de OVE, con arreglo a las normas y estándares de calidad de la evaluación aplicables al Grupo BID.

El Panel observa que, para enmarcar su práctica de evaluación, OVE recurre a una serie de documentos. Asimismo, OVE señala que dispone de procesos y prácticas internos para sustentar una evaluación de calidad, tales como revisiones por pares internos; sin embargo, el Panel no encontró pruebas de un marco explícito, documentado e integral privativo de OVE, en relación con la calidad de las evaluaciones.

El Panel comprueba que, en general, los entrevistados aprecian de manera positiva la calidad global de las evaluaciones de OVE. Además, en comparación con la encuesta para la revisión independiente de 2011, las respuestas en la encuesta de 2018 fueron más positivas con respecto a mejoras en la calidad en los últimos años. El Panel constata que los miembros de

la Administración de nivel técnico ofrecen en general una valoración más positiva del trabajo de OVE, en términos tanto de calidad de la interacción como de los informes de evaluación, que los miembros de nivel ejecutivo. En el contexto de las evaluaciones institucionales, estos últimos expresaron reservas acerca de la calidad de la interacción con OVE y de algunas de las recomendaciones de evaluación.

Actividades de extensión

El Panel hizo un balance de las actividades de extensión de OVE y considera que son apropiadas y se gestionan con miras a mejorarlas.

Por consiguiente, con respecto a la **calidad** del trabajo de OVE, el Panel **recomienda** lo siguiente:

OVE debería establecer una orientación más clara y específica para su personal de evaluación sobre principios, normas y estándares, o equivalentes, en relación con la calidad de evaluación en esa oficina.

Además de su actual enfoque en la rendición de cuentas, OVE debería considerar en su práctica de evaluación enfoques idóneos para distintos propósitos, tales como el apoyo para la toma de decisiones de gestión y el aprendizaje organizacional.

El Presidente del Panel, quien es un evaluador acreditado, analizó una selección de informes de evaluación de OVE y presenta sus observaciones en el Anexo 1 del presente informe.

Eficacia de las recomendaciones

Para analizar la eficacia de las recomendaciones de OVE, el Panel consideró de qué manera, y en qué medida, las recomendaciones formuladas en los informes de evaluación de OVE se dan a conocer a la Administración y el Comité de Políticas y Evaluación y se discuten con ellos. Las valoraciones manifestadas al Panel por los entrevistados acerca de la calidad de las recomendaciones de OVE fueron variadas.

Entrevistados de nivel gerencial indicaron que no siempre observaba vínculos sistemáticos entre las recomendaciones formuladas en el informe de evaluación y el contenido que las precede. Sin embargo, los entrevistados que forman parte de la Administración, especialmente los de nivel técnico, también señalaron que las recomendaciones podían ser prácticas, viables y útiles. En promedio, los encuestados respondieron que están “parcialmente de acuerdo” en que cada uno de los productos de OVE (evaluaciones de país, evaluaciones institucionales, evaluaciones sectoriales/temáticas y evaluaciones de proyectos) generan recomendaciones útiles.

Si bien los entrevistados dieron ejemplos sobre el uso de las recomendaciones de OVE, el Panel no pudo obtener pruebas empíricas sustantivas y sistemáticas de mejoras importantes a las políticas, prácticas y programas del BID con respecto a los sistemas y prácticas que tiene establecidos.

Para fortalecer la **eficacia de sus recomendaciones**, el Panel **recomienda** que OVE considere distintas opciones posibles:

Una de las opciones consistiría en que, antes de incluir recomendaciones en el borrador de un informe, OVE sostuviera una interacción sustancial (por ejemplo, mediante talleres, seminarios y reuniones) con las partes interesadas pertinentes para discutir posibles recomendaciones a la luz de los hallazgos y conclusiones de la evaluación.

Otra opción sería que OVE considere producir algunas evaluaciones sin recomendaciones, pero con temas resaltados, dejando en manos de la Administración la tarea de formular recomendaciones junto con planes de acción.

Una tercera opción sería que OVE priorizara las recomendaciones en función de su importancia.

Gestión por OVE de sus recursos

Se solicitó al Panel que examinara la medida en que OVE hace un uso eficiente de sus recursos para cumplir su mandato. En consecuencia, el Panel solicitó a OVE información para valorar en qué medida asigna sus recursos para evaluación considerando debidamente la eficiencia. Ante la falta de información significativa sobre eficiencia aportada por OVE, el Panel consideró aspectos que el personal de OVE identificó como importantes sobre la forma en que esta oficina gestiona sus recursos, a saber, la asignación de personal a las evaluaciones, la capacitación y la estructura organizacional de OVE.

El Panel no encontró que el proceso de asignación y sus criterios estuvieran documentados de manera clara en beneficio del personal de OVE, y considera que un mayor grado de transparencia y claridad acerca de cómo y sobre qué base se toman las decisiones que atañen al personal ayudaría a equilibrar mejor las oportunidades y los riesgos.

Habida cuenta de la solicitud claramente expresada por el personal de OVE de recibir más capacitación en materia de evaluación, y la rapidez con que la evaluación como disciplina está evolucionando, el Panel considera que el desarrollo profesional constituye una palanca estratégica para la mejora continua de las evaluaciones efectuadas por OVE.

Para fortalecer la **gestión de los recursos de OVE**, el Panel **recomienda** lo siguiente:

OVE debería documentar, aclarar y explicitar en mayor medida los procesos y decisiones de gestión que afectan al personal, especialmente en lo que respecta a la asignación de funcionarios a las evaluaciones.

OVE debería emprender una gestión estratégica sobre la base de un proceso de planificación estratégica sistemático y estructurado, para que, entre otros beneficios, pueda enunciar claramente su visión y misión para un período de entre tres y cinco años y establecer prioridades en ciclos continuos de tres años.

OVE debería revisar su estructura organizacional para evaluar los méritos y riesgos relativos de su actual estructura “uniforme” a la luz de su orientación y prioridades estratégicas, de tal modo que la forma se adapte a la función.

Gestión del Grupo BID

Relaciones entre la Administración del Grupo BID y OVE

El Panel considera que, en general, las relaciones de trabajo entre OVE y el personal de la Administración del Grupo BID de nivel técnico son buenas. Por otro lado, las relaciones de trabajo entre OVE y la Administración del Grupo BID de nivel ejecutivo tienden a ser más contenciosas y, según algunos entrevistados tanto de OVE como de la Administración, a veces incluso de antagonismo.

Aunque en términos generales la relación entre OVE y la Administración y el personal del Grupo BID han sido positiva y de cooperación en la producción de alrededor de 100 evaluaciones en los últimos siete años, unos pocos casos de falta de colaboración han generado una atmósfera negativa entre el personal de OVE y algunos funcionarios de la Alta

Administración del BID, lo que ha dado lugar a tensiones poco sanas y a despertar preocupación en el personal de OVE con respecto a la independencia de su trabajo.

El Panel constató que la relación entre OVE y la Administración del Grupo BID ha mejorado en general desde 2011. Sin embargo, también existe la percepción general de que la calidad de la relación se ha venido deteriorando en el último par de años.

Sistema de autoevaluación y validación

El BID ha obrado con lentitud en la elaboración de un sistema verosímil de autoevaluación y validación a nivel de los proyectos, pese a la colaboración que OVE y SPD han sostenido al respecto desde 2010. El sistema del BID para asegurar la calidad inicial (Marco de Efectividad en el Desarrollo/Matriz de Efectividad en el Desarrollo) está bien desarrollado y se ubica a la vanguardia en comparación con otros bancos multilaterales de desarrollo, tanto por su contenido como por su amplia aplicación dentro del BID. En general, los encuestados expresan una apreciación positiva de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo, con una tendencia positiva en la mayoría de los aspectos (salvo la pertinencia) entre 2011 y 2018.

El Banco produce un número relativamente escaso de informes de terminación de proyecto (ITP), tanto en relación con la cantidad de proyectos que cuentan desde el principio con planes sólidos de seguimiento y evaluación como en comparación con otros bancos multilaterales de desarrollo. Existe una marcada disparidad entre la aplicación amplia y de alta calidad de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo (es decir, una elevada calidad inicial) y el reducido número de autoevaluaciones finales de proyecto. Esto puede obedecer a razones numerosas y de variada índole, pero el Panel halló indicios de una posible falta de equilibrio en los incentivos del sistema general, ya que hay fuertes incentivos para que los proyectos lleguen al Directorio, pero pocos para un seguimiento de buena calidad y para la conclusión de los ITP.

Sistema de seguimiento de recomendaciones

El acompañamiento que hace la Administración de las recomendaciones incluidas en el sistema de seguimiento de recomendaciones puede convertirse en una mera actividad burocrática de cumplimiento, en lugar de una tarea útil y significativa. El Panel constató que el control que se lleva en el sistema a veces se reduce a cumplir mecánicamente con una lista de requisitos burocráticos, lo cual se atribuye a que algunas recomendaciones no son percibidas por la Administración como pertinentes o útiles, sino como una imposición en virtud del respaldo del Directorio.

Evaluaciones de impacto

El BID está elaborando un número cada vez mayor de evaluaciones de impacto por año. El personal percibe que estas evaluaciones brindan información útil acerca de lo que funciona y lo que no funciona en las intervenciones, así como un valioso aprendizaje para los empleados a nivel individual. Sin embargo, las lecciones aprendidas de las evaluaciones de impacto no están compiladas en un único archivo o base de datos.

El Panel recomienda que la Administración de nivel ejecutivo comunique con mayor eficacia el valor de la rendición de cuentas, la transparencia y el aprendizaje a fin de promover un entorno más propicio para la evaluación en toda la organización.

El Panel recomienda que la Administración de nivel ejecutivo establezca directrices sobre la manera en que el personal de la Administración debe relacionarse y colaborar con OVE para asegurar que el intercambio de información y la colaboración en las evaluaciones de OVE sean plenos y abiertos.

La Administración de nivel ejecutivo debería plantearse reevaluar la estructura de incentivos para fomentar un seguimiento y autoevaluaciones de mayor calidad.

El Panel recomienda que el Directorio solicite a la Administración informes periódicos sobre los resultados de los proyectos y los programas con base en las conclusiones de los ITP y los XSR.

El Panel recomienda que OVE reconsidere su enfoque para elaborar y seleccionar las evaluaciones de programa de país en vista de la proporción de proyectos que carecen de un seguimiento y una evaluación final (ITP) de calidad adecuada.

El Panel recomienda que el Directorio solicite a la Administración información de rendición de cuentas pertinente y apropiada sobre el seguimiento de las recomendaciones, de tal forma que pueda ejercer su papel de supervisión y fortalecer los incentivos para que el Grupo BID documente sus resultados de desarrollo y presente información al respecto.

El Panel recomienda asimismo que SPD posibilite las búsquedas cruzadas de recomendaciones en la nueva solución de tecnología de la información para el sistema de seguimiento de recomendaciones.

Supervisión ejercida por el Comité de Políticas y Evaluación y el Directorio, e independencia de OVE

Normas y estándares

El Panel considera que, en términos generales, el BID ha adoptado formalmente principios y estándares clave sobre la gobernanza e independencia de OVE, su liderazgo independiente, la independencia de su personal, su programa de trabajo y presupuesto, y su independencia para presentar y divulgar información.

Si bien los elementos clave del mandato de OVE y las salvaguardias de su independencia constan en documentos aprobados por el Directorio, especialmente los términos de referencia para el Director de OVE, el Panel considera que el marco de política se podría fortalecer en algunos aspectos.

Práctica

El Panel considera que en términos generales OVE opera de conformidad con las políticas y procedimientos del BID. En gran medida, OVE tiene en la práctica una estructura, un liderazgo y una plantilla independientes y goza de autonomía en cuanto a su programa de trabajo y su presupuesto y de independencia en cuanto a su presentación y divulgación de información.

El análisis del Panel resalta específicamente la independencia de conducta de OVE, según lo demuestra su facultad para emitir informes de evaluación imparciales, exentos de influencia indebida y en los que se expresan valoraciones con franqueza, lo que incluye la crítica de los programas y actividades de la institución.

No obstante, el análisis del Panel también identifica ámbitos específicos de riesgo y preocupación a los que hay que prestar una atención seria e inmediata conforme el BID se esfuerza por fortalecer su gobernanza de la función de evaluación independiente.

Supervisión de OVE por parte del Directorio

En su análisis de la situación imperante en 2011, el Panel Independiente de Revisión de entonces constató que el Directorio ejercía una supervisión deficiente de OVE. A partir de los datos obtenidos en las entrevistas y la encuesta, el actual Panel advierte que la interacción entre OVE y el Directorio ha mejorado después de 2011 y que en la encuesta de 2018 se califica mejor al Comité de Políticas y Evaluación en las categorías de supervisión en comparación con la encuesta de 2011. Aunque reconoce esta tendencia positiva, el Panel

considera que los avances en la aplicación de las recomendaciones de 2011 han sido limitados y que la supervisión del Directorio sigue siendo un desafío.

Cooperación de la Administración con las evaluaciones de OVE

El Panel considera que las tensiones que han surgido entre OVE, la Alta Administración y algunos miembros del Directorio en relación con algunas evaluaciones institucionales recientes siguen manifestándose y afectan de manera negativa al Grupo BID, su sistema de evaluación y su función de evaluación independiente. Esas tensiones no se han abordado ni resuelto en forma adecuada.

El Directorio es responsable de salvaguardar la independencia de OVE cuando se pone en riesgo. Dentro del Grupo BID hay tensiones, malentendidos y desconfianza en torno a OVE que, de no abordarse, seguirán minando su independencia y limitando su eficacia.

El desafío para el Comité de Políticas y Evaluación y el Directorio radica en supervisar esas relaciones y asegurarse de que, cuando surjan, las tensiones se solucionen de tal manera que no menoscaben los elementos esenciales de la independencia de OVE con respecto a la Administración, pero que al mismo tiempo brinden a esta última la oportunidad razonable de hacerse oír de manera justa y constructiva.

El Panel **recomienda** al Directorio lo siguiente:

Fortalecer el marco de políticas de la función de evaluación independiente considerando un marco de políticas integral y coherente para el sistema de evaluación general del Grupo BID; y OVE y el Directorio deberían emitir políticas y directrices en los ámbitos específicos detallados en este informe.

Fortalecer la supervisión de OVE por parte del Comité de Políticas y Evaluación/el Directorio planteándose ajustar los términos de referencia del Comité de Políticas y Evaluación para definir mejor su función de ayudar al Directorio a llevar a cabo una supervisión más estratégica de OVE; y considerar los cambios en la organización y el funcionamiento del Comité de Políticas y Evaluación conforme a las sugerencias presentadas en este informe.

Siglas y abreviaturas

BID Invest	Corporación Interamericana de Inversiones
DFID	Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FMI	Fondo Monetario Internacional
ITP	Informe de terminación de proyecto
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
SPD	Oficina de Planificación Estratégica y Efectividad en el Desarrollo
XSR	Informe ampliado de supervisión de proyecto

Índice

INFORME FINAL	1
abril de 2018	1
OVE.....	3
Gestión del Grupo BID	5
Supervisión ejercida por el Comité de Políticas y Evaluación y el Directorio, e independencia de OVE.....	7
1. Introducción.....	12
2. Propósito, contexto y evaluación	12
3. Enfoque	13
4. Supervisión del Directorio.....	14
Principios.....	14
Consideraciones	15
SECCIÓN 1: OVE	17
1. Pertinencia	17
2. Calidad.....	18
3. Actividades de extensión	20
→ Recomendaciones para fortalecer la pertinencia y la calidad	21
4. Eficacia de las recomendaciones de OVE	21
→ Recomendaciones para fortalecer la eficacia de las recomendaciones de OVE	23
5. Gestión por OVE de sus recursos.....	23
→ Recomendaciones para fortalecer la gestión de recursos de OVE.....	24
SECCIÓN 2: Administración del Grupo BID	26
1. Relaciones entre la Administración del Grupo BID y OVE	26
2. Sistema de autoevaluación y validación	27
3. Sistema de seguimiento de recomendaciones	29
4. Evaluaciones de impacto	30
Análisis	30
→ Recomendaciones	31
SECCIÓN 3: Supervisión ejercida por el Comité de Políticas y Evaluación y el Directorio, e independencia de OVE.....	34
1. Normas y estándares	35
1.1 Gobernanza e independencia de OVE.....	35
1.2 Independencia del liderazgo de OVE.....	36

1.3	Independencia del personal de OVE	36
1.4	Programa de trabajo y presupuesto de OVE.....	36
1.5	Independencia en la presentación y divulgación de información.....	37
2.	En la práctica.....	38
3.	Supervisión de OVE por parte del Directorio.....	38
4.	Cooperación de la Administración con las evaluaciones de OVE.....	41
Anexo 1 – Comentarios del Presidente del Panel sobre los informes de evaluación analizados		43
Anexo 2 – Aspectos destacados de la encuesta		45
Anexo 3 – Cuadro de seguimiento de las recomendaciones de 2011.....		53

1. Introducción

En el presente informe se presentan los hallazgos y recomendaciones del Panel Independiente de Revisión sobre la función de evaluación del Grupo del Banco Interamericano de Desarrollo (Grupo BID). Su contenido se basa en entrevistas y reuniones sostenidas por el Panel con miembros del Directorio del BID (el Directorio), el Comité de Políticas y Evaluación, consejeros, personal de la Administración de nivel ejecutivo y técnico, personal de la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE), y directores y funcionarios de otros bancos multilaterales de desarrollo, incluidas sus unidades de evaluación independiente. También se basa en el análisis de datos documentales pertinentes acerca de las funciones de evaluación independiente y de autoevaluación y la supervisión del Directorio del BID.

El informe se vale asimismo de una encuesta realizada con el respaldo de los Directorios y los ejecutivos del BID y de BID Invest, y con el apoyo administrativo profesional de la Oficina de Planificación Estratégica y Efectividad en el Desarrollo (SPD). La encuesta se distribuyó a empleados¹ del Grupo BID con el propósito de recabar sus perspectivas acerca del sistema de evaluación del Grupo y obtener una medición del avance alcanzado desde 2011. La encuesta, adaptada a partir de la que se aplicó en 2011 para la revisión independiente externa de la función de evaluación, tuvo una tasa de respuesta del 47%.

La revisión se llevó a cabo entre noviembre de 2017 y marzo de 2018.

2. Propósito, contexto y evaluación

El Directorio encomendó una revisión externa sobre OVE con el ánimo de hacer aportes importantes que permitan mejorar el papel de OVE y brindar asesoramiento y orientación sobre la función de evaluación en todo el Grupo BID.

Esta revisión se llevó a cabo a la par del proceso de nombramiento de la nueva Directora de OVE, a quien se prevé ofrecerá información útil para el desempeño de su cargo, de manera que contribuya al fortalecimiento tanto de OVE y su función de evaluación independiente como de la función de evaluación en general del Grupo BID².

De igual modo, la revisión tiene el propósito asesorar y orientar al Directorio para que refuerce su supervisión de OVE a través del Comité de Políticas y Evaluación y a la Administración del Grupo BID para que fortalezca su función de autoevaluación.

La revisión externa que se llevó a cabo en 2011 sirvió para suministrar información al Directorio, la Administración y la entonces Directora entrante de OVE. En la presente revisión se hace un balance de las recomendaciones formuladas en aquella oportunidad.

Este análisis se centra en OVE y su función de evaluación independiente, teniendo en cuenta el sistema de evaluación general del Grupo BID, más concretamente las interacciones entre OVE y las otras funciones clave del sistema tales como la gobernanza (el Comité de Políticas

¹ A saber, el personal de planta, los empleados contractuales a término definido y los empleados contractuales a término temporal.

² Si bien el panel reconoce que el Grupo BID tiene dos Directorios distintos (el del Banco y el de la Corporación), este informe se enfoca en la supervisión de OVE ejercida por el Directorio del Banco.

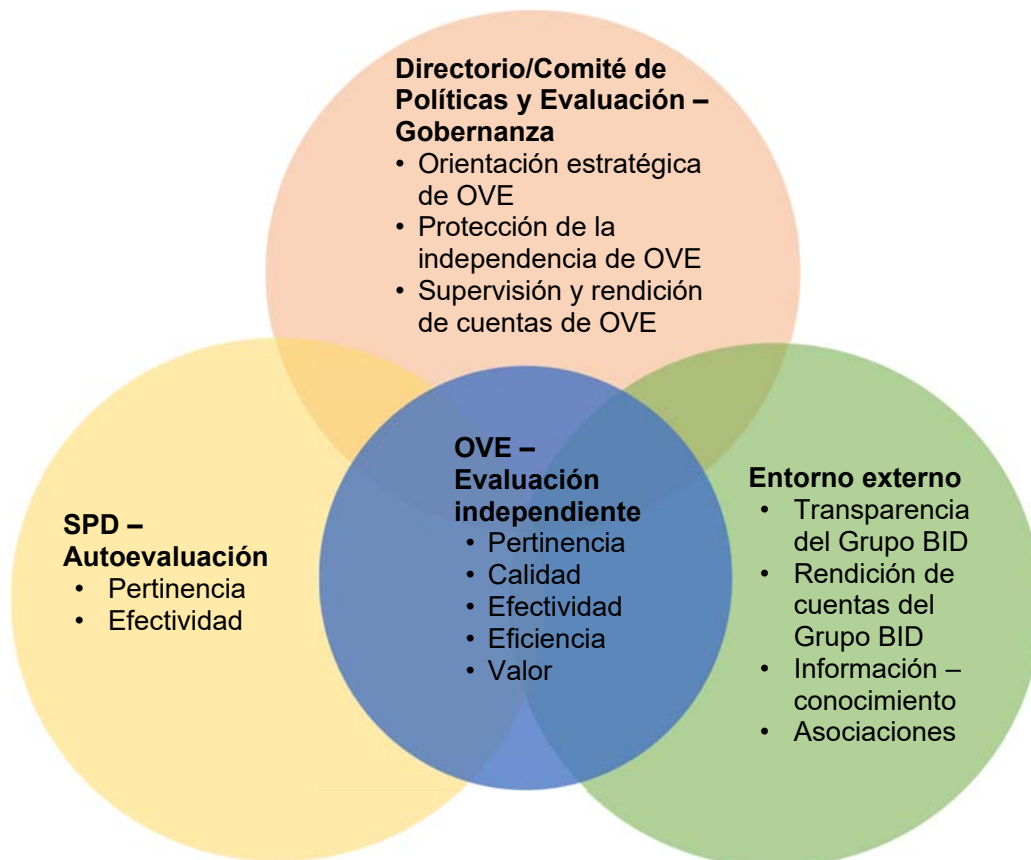
y Evaluación) y la Administración (SPD), junto con sus correspondientes responsabilidades en el sistema general, es decir, supervisión y autoevaluación, respectivamente.

No se evalúa a las unidades y funciones organizacionales del Grupo BID que no tienen que ver con la tarea de evaluación, ni tampoco el desempeño individual de los funcionarios del Grupo.

3. Enfoque

En la revisión, que es prospectiva y tiene una intención formativa, se aplicó un enfoque de sistemas (se abordan las funciones interdependientes que forman parte de un sistema) para llevar a cabo un análisis organizacional de la función de evaluación independiente del Grupo BID (es decir, OVE) y de su sistema de evaluación en general.

El análisis se apoya en enfoques establecidos para las evaluaciones organizacionales^{3,4} a fin de identificar aspectos de desempeño según el papel, las responsabilidades y las expectativas de las funciones clave del sistema y de entender en qué medida se están cumpliendo de tal modo que se genere un beneficio y un apoyo recíprocos, para así optimizar el funcionamiento del sistema en general y respaldar la creación de valor para el Grupo BID.



³ Véase <http://www.reflectlearn.org/discover/frameworks>, donde se podrá encontrar una descripción resumida de los marcos organizacionales de uso común.

⁴ *Organizational Assessment: A Tool for Improving Performance*, Banco Interamericano de Desarrollo e International Development Research Center, 2002.

4. Supervisión del Directorio

En la reunión sostenida el 23 de febrero de 2018 con el Comité de Políticas y Evaluación, se solicitó al Panel que ahondara en algunos aspectos clave relacionados con la supervisión por el Directorio de la función de evaluación independiente. A continuación se puntualizan los principios que el Panel considera esenciales para una supervisión eficaz y se presentan consideraciones concretas sobre los aspectos identificados durante su revisión.

Principios

Responsabilidad de OVE	<p>OVE es responsable de gestionar la función de evaluación independiente del BID.</p>
Rendición de cuentas de OVE	<p>OVE ha de rendir cuentas al Directorio por una gestión de la función de evaluación independiente que contribuya a la misión del BID y al desarrollo sostenible en la región a la que el BID presta servicio.</p> <p>OVE ha de rendir cuentas al Directorio por una gestión de la función de evaluación independiente que sea económica, eficiente, eficaz y congruente con las políticas administrativas del BID.</p>
Responsabilidad del Directorio por la rendición de cuentas de OVE	<p>Las responsabilidades de gobernanza, debida diligencia y fiduciarias del Directorio, entre otras, le exigen solicitar y recibir información de rendición de cuentas y seguridades sobre el cumplimiento adecuado por parte de OVE de sus responsabilidades y obligaciones con respecto a la gestión de la función de evaluación independiente del BID.</p> <p>El Directorio determina y aclara qué información de rendición de cuentas debe recibir de OVE y las correspondientes modalidades, de conformidad con su cometido, papel y responsabilidades de gobernanza.</p> <p>El Directorio es responsable de tener una política clara de rendición cuentas, o equivalente, para la función de evaluación independiente del BID.</p> <p>OVE tiene la obligación de rendir cuentas plenamente por las responsabilidades que se le han conferido y los recursos que se le han confiado, presentando con regularidad (por ejemplo, cada año o a solicitud del Directorio) información adecuada de rendición de cuentas, por escrito, con arreglo a la política de rendición de cuentas del Directorio.</p> <p>El Directorio debería recibir, formalmente y por escrito, un aseguramiento, emitido por un tercero ajeno a la Administración del BID, sobre la suficiencia, fiabilidad, validez, congruencia,</p>

	integridad, exactitud y oportunidad de la información de rendición de cuentas suministrada por OVE.
<i>Responsabilidad del Directorio por la función de evaluación independiente</i>	<p>La función de evaluación independiente del BID no depende de la Administración del BID. Esta autonomía tiene el propósito de asegurar que la Administración no pueda ejercer una influencia indebida en la función de evaluación, su gestión y las evaluaciones. Esto incluye velar por que la función de evaluación tenga acceso irrestricto a toda información.</p> <p>El Directorio tiene la responsabilidad de salvaguardar la independencia de la función de evaluación, su gestión y evaluaciones. Esto incluye ser, y que se le perciba, independiente de la Administración y congruente con su cometido y responsabilidades de gobernanza, y no intervenir directamente en la gestión de la función de evaluación independiente, a cargo de OVE.</p> <p>El Directorio busca certeza sobre la gestión de OVE a través de los informes de rendición de cuentas de esta oficina, auditados de manera independiente, y también puede recurrir, a su discreción, a auditorías, revisiones o revisiones de pares, o equivalentes, independientes acerca de la gestión por parte de OVE de la función de evaluación independiente.</p>

Consideraciones

Interacciones estratégicas entre el Directorio y OVE

La función del Directorio consiste en dar a OVE orientación y prioridades estratégicas para que esta oficina pueda gestionar de manera autónoma la función de evaluación independiente y llevar a cabo evaluaciones independientes. La orientación y prioridades estratégicas deben ser aquellas del BID, según las ha aprobado el Directorio y según se apliquen de manera más específica a la función de evaluación independiente.

Plan de trabajo

Para supervisar el plan de trabajo en el que OVE determina las evaluaciones que llevará a cabo, el Directorio debe basarse en un análisis sobre el grado en que la cartera de evaluaciones propuesta tiene probabilidades de agregar valor y ser pertinente para la misión, estrategia institucional y prioridades del BID, y para el desarrollo sostenible de la región. Asimismo, debe considerarse la apreciación del Directorio acerca de si el valor agregado previsto y la pertinencia ameritan la inversión, es decir, el costo total de las evaluaciones. El Directorio puede acudir al asesoramiento independiente y calificado de terceros para fundamentar sus deliberaciones y respaldar sus decisiones.

En su plan de trabajo, OVE debe exponer claramente el valor que se busca generar con la cartera de evaluaciones propuesta, con respecto a la misión del BID y el desarrollo sostenible de la región, así como su costo total.

El Directorio debe abstenerse de solicitar y comentar información operativa que entra en la esfera de autonomía de OVE para gestionar la función de evaluación. Esto obedece a dos razones principales.

La función de gobernanza que ejerce el Directorio le exige dar orientación, no participar directamente en temas de gestión, pues ello merma la eficacia tanto de la gobernanza como de la gestión. El Directorio puede solicitar en todo momento certeza sobre cuestiones de gestión de conformidad con su política de rendición de cuentas.

Si el Directorio interviene directamente en cuestiones de gestión, se convierte de facto en una parte de la Administración o corre el riesgo de contribuir a esa percepción. Ello pone en riesgo la independencia de la función de evaluación independiente con respecto a la Administración, puesto que difumina la línea divisoria entre la gobernanza y la gestión y le dificulta al Directorio salvaguardar adecuadamente la autonomía de la función de evaluación independiente y la gestión de esta por parte de OVE.

Congruencia con las políticas administrativas del BID

Se tiene la expectativa de que OVE gestione la función de evaluación independiente ciñéndose a las políticas administrativas del BID. Sin embargo, para proteger la independencia de esta función y de su gestión, OVE debe gozar de plena autonomía en lo referente a dicha gestión, lo cual significa no tener que someter a la Administración del BID, en forma alguna, sus decisiones de gestión, incluidas aquellas que se rigen por las políticas administrativas de la institución.

OVE debe rendir cuentas de su gestión al Directorio con arreglo a las políticas administrativas del Banco y suministrarle información adecuada de rendición de cuentas a ese respecto. El Directorio puede solicitar que un tercero calificado, ajeno a la Administración de BID, verifique la congruencia de la gestión de OVE con las políticas administrativas de la institución. El Directorio está facultado para sancionar al titular de OVE si llega a advertir que las prácticas de gestión de esta oficina no son congruentes con las políticas administrativas del Banco.

SECCIÓN 1: OVE

1. Pertinencia

1. El Panel analizó la pertinencia de la labor de OVE en cuanto su congruencia con los requisitos del Directorio como principal parte interesada de OVE y a su alineación con la estrategia y las metas institucionales globales del BID. El Panel también consideró la medida en la que el trabajo de OVE es pertinente para la toma de decisiones por parte de la Administración.
2. El Panel observó que existe un proceso estructurado para que el Comité de Políticas y Evaluación y OVE deliberen y convengan en una propuesta de programa de evaluaciones independientes, es decir, el plan de trabajo. OVE prepara su plan de trabajo sosteniendo reuniones de consulta individuales con cada Director Ejecutivo para obtener insumos y comentarios y deliberar acerca de prioridades individuales. El plan de trabajo se presenta al Comité de Políticas y Evaluación anualmente; a su vez, los temas para las evaluaciones que OVE se propone realizar se presentan según ciclos continuos cada dos años⁵. Los planes de trabajo aprobados están a disposición del público en el portal de OVE dentro del sitio virtual del BID.
3. Anteriormente, OVE proporcionaba una breve descripción de cada tema de evaluación en el programa de trabajo, con vistas a su aprobación por el Directorio. Ahora en cambio, por solicitud del Comité de Políticas y Evaluación, presenta una página de información para cada evaluación. Si bien los miembros del Comité de Políticas y Evaluación por lo general consideran que el plan de trabajo de OVE es adecuado para su finalidad, algunos de ellos preferirían una mayor claridad acerca de las consultas que OVE realiza con los Directores Ejecutivos al preparar el plan. Asimismo, algunos miembros de dicho comité opinan que la planificación y organización de las deliberaciones sobre el plan de trabajo deberían tener un enfoque más estratégico.
4. El Panel considera que los criterios utilizados por OVE para seleccionar las evaluaciones que propone se indican con claridad en el plan de trabajo⁶, pero aparentemente los miembros del Comité de Políticas y Evaluación no estaban al tanto. Con base en su forma de entender el proceso de preparación del plan de trabajo y en un análisis de algunos de los planes de

⁵ Cada año OVE configura un programa de trabajo, en el que reseña el trabajo cumplido durante el año en curso, presenta las evaluaciones programadas y el proyecto de presupuesto para el próximo año, y ofrece una lista indicativa de las evaluaciones previstas para el año siguiente. En este documento de programa de trabajo se incluye una breve descripción de cada tema de evaluación, mientras que en el documento de enfoque de la evaluación, que se presenta al Directorio al comienzo del proceso de evaluación, se ofrece una descripción completa de la cobertura y la metodología de cada evaluación. El documento del programa de trabajo y presupuesto comprende las actividades de evaluación que realiza OVE tanto para el BID como para BID Invest. La mayoría de las evaluaciones de OVE abordan conjuntamente las actividades del BID y de BID Invest, mientras que algunas de ellas se centran sólo en una de las dos instituciones. Propuesta de Programa de Trabajo y Presupuesto de OVE para 2017-2018, diciembre de 2016.

⁶ El diseño del programa de trabajo de OVE tiene en cuenta varios criterios importantes. En primer lugar, OVE procura evaluar los temas de desarrollo y los asuntos institucionales que probablemente vayan a adquirir una marcada relevancia para el Grupo BID y los países de América Latina y el Caribe en el futuro. En segundo lugar, OVE busca asegurar que las evaluaciones sean oportunas, para que puedan tomarse en cuenta en el proceso crítico de toma de decisiones del Banco y BID Invest. Por ejemplo, las evaluaciones de programas de país deben estar disponibles antes de que se finalicen las nuevas estrategias de país; a su vez, las evaluaciones sectoriales deberían idealmente estar disponibles a tiempo a fin de proveer información para los documentos de marco sectorial de la Administración. En tercer lugar, OVE procura lograr un equilibrio en la cobertura de los distintos sectores, temas y áreas geográficas, teniendo en cuenta asimismo la labor de evaluación que ha llevado a cabo en los últimos cinco años. En cuarto lugar, OVE se esfuerza por prestar servicio al Directorio, como principal parte interesada, y a otros grupos interesados, tales como la Alta Administración, el personal de operaciones y las contrapartes nacionales. Las evaluaciones comparativas en profundidad de los proyectos y el apoyo para el fortalecimiento de la capacidad de evaluación son particularmente pertinentes, por ejemplo, para las dos últimas instancias aludidas. Por último, OVE procura fomentar el aprendizaje arrojando luz sobre los nuevos y complejos ámbitos del desarrollo y poniendo a prueba enfoques innovadores de evaluación. Propuesta de Programa de Trabajo y Presupuesto de OVE para 2017-2018, diciembre de 2016.

trabajo recientes presentados por OVE al citado comité, el Panel considera que la pertinencia de las evaluaciones que se proponen para el Grupo BID debería enunciarse con más claridad.

5. Aunque algunos miembros del Comité de Políticas y Evaluación desean más información acerca de las consultas de OVE con los Directores Ejecutivos en relación con su plan de trabajo, el Panel considera que este tema debería ser abordado por dicho comité mediante comunicaciones directas entre sus miembros. El Panel considera, por otro lado, que no le corresponde a OVE informar sobre sus consultas con los Directores Ejecutivos, pues ello pone en riesgo la independencia del Comité de Políticas y Evaluación en general y con respecto a OVE, además de acotar las posibilidades de los Directores Ejecutivos de sostener intercambios plenos con OVE.
6. El Panel también observa que las normas de práctica para las funciones de evaluación independiente en instituciones financieras internacionales enuncian sin ninguna ambigüedad que la función de evaluación independiente elabora su propio plan de trabajo, que podrá ser refrendado por el órgano rector⁷. Las normas indican asimismo que la función de evaluación independiente puede consultar con el personal y la administración de las instituciones financieras internacionales, así como con el directorio y expertos u organizaciones externos, al establecer su programa de trabajo, pero que la administración no ejerce ningún control directo sobre dicho programa⁸.
7. Solicitar información a OVE acerca de la manera en que prepara su programa de trabajo, más allá de los criterios que utiliza para la selección de los temas, podría interpretarse como un intento de intervenir en su elaboración, sea esa la intención o no. Para que las funciones y responsabilidades de los actores clave tengan una complementariedad eficiente y eficaz, es esencial que se respeten las distinciones entre las consultas orientadas a que OVE obtenga insumos, cuya organización y gestión son de la incumbencia exclusiva de OVE, y la responsabilidad de mejorar la planificación y organización de las deliberaciones en el Directorio sobre la propuesta de plan de trabajo de OVE, que le compete al Comité de Políticas y Evaluación.

2. Calidad

8. El Panel analizó aspectos de calidad de la labor de OVE, con arreglo a las normas y estándares de calidad de la evaluación aplicables al Grupo BID.
9. El Panel observó que, para enmarcar su práctica de evaluación, OVE recurre a una serie de documentos, como el Protocolo para las Evaluaciones de los Programas de País⁹, los Procedimientos para las Consultas de la Administración con la Oficina de Evaluación y Supervisión y la Revisión de sus Informes¹⁰, las Normas de Buenas Prácticas de Evaluación del Grupo de Cooperación en Materia de Evaluación¹¹ y los Estándares de Calidad para la Evaluación del Desarrollo del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)¹². Asimismo, OVE

⁷ Normas de buenas prácticas del Grupo de Cooperación en Materia de Evaluación, página 12, 4.1.

⁸ *Ibíd.*

⁹ BID, documento RE-348-3. Nueva versión revisada, 15 de mayo de 2009, <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=39458577>.

¹⁰ BID, norma AM-140-1.

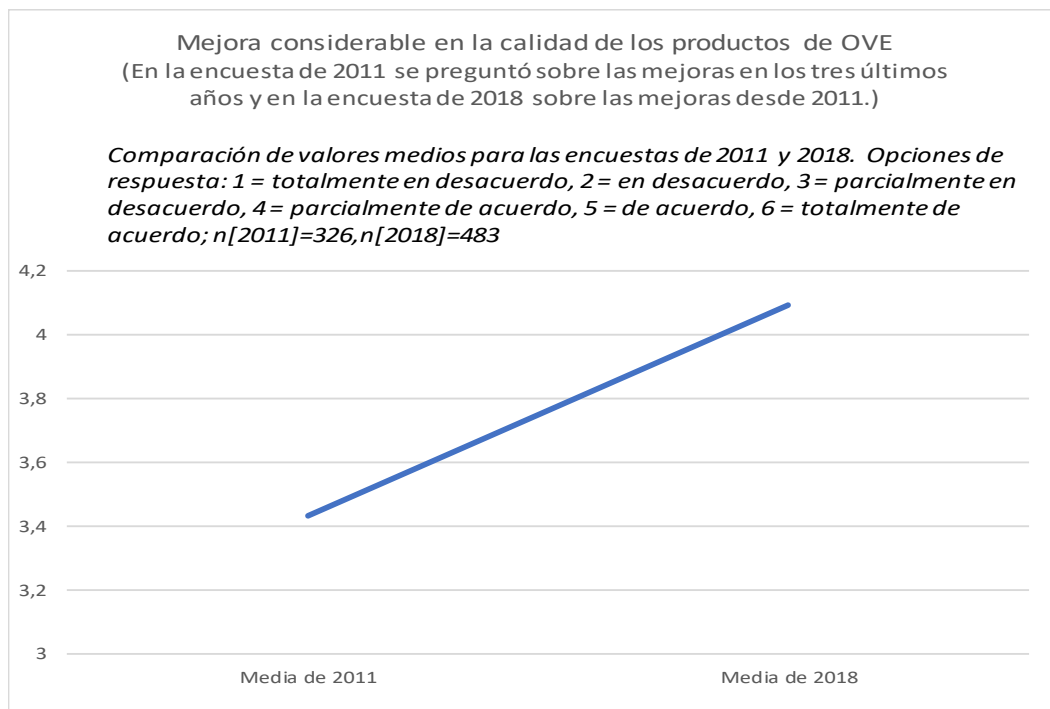
¹¹ Grupo de Cooperación en Materia de Evaluación, *Big Book on Evaluation Good Practice Standards*, noviembre de 2012 <https://www.ecgnet.org/document/ecg-big-book-good-practice-standards>.

¹² <https://www.oecd.org/development/evaluation/qualitystandards.pdf>

señala que dispone de procesos y prácticas internos para sustentar una evaluación de calidad, tales como revisiones por pares internos; sin embargo, el Panel no encontró pruebas de un marco explícito, documentado e integral privativo de OVE, en relación con la calidad de las evaluaciones. Un marco de calidad, o herramienta equivalente, suele abordar la conceptualización y las definiciones de calidad, principios, normas, estándares, procesos, prácticas y procedimientos, según se aplican a la función de evaluación específica de una organización específica. Otros bancos multilaterales de desarrollo y otras organizaciones multilaterales ofrecen ejemplos al respecto¹³.

10. El Panel observó en numerosos entrevistados de OVE una resistencia a la idea de elaborar documentación para abordar la calidad de las evaluaciones, como podrían ser principios, normas y estándares, sistemas y procesos para la labor de evaluación. Entre las razones ofrecidas para justificar esa resistencia cabe mencionar las opiniones de que la organización, es decir, el Grupo BID, ya es demasiado “burocrática” y “sujeta a procedimientos”, condición que una documentación adicional exacerbaría; y que ello estandarizaría la evaluación de forma tal que le impediría ser de aplicación adecuada a los distintos propósitos, objetos de evaluación y contextos que una evaluación de OVE aborda, es decir, que no hay un modelo válido para todos los casos.
11. El Panel entiende y aprecia las preocupaciones manifestadas por algunos funcionarios acerca del riesgo de generar procedimientos burocráticos adicionales; no obstante, considera importante que OVE cuente en alguna medida con orientación documentada, pero a la vez flexible y receptiva. Esa orientación existe, bajo distintas formas y marcos, en instituciones comparables al BID, como el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), el Banco Mundial y otras organizaciones multilaterales.
12. El Panel comprobó que, en general, los entrevistados aprecian de manera positiva la calidad global de las evaluaciones de OVE. En su mayoría, quienes respondieron la encuesta concuerdan en que ha habido una mejora importante en la calidad de los productos de OVE desde 2011 (entre quienes manifestaron una opinión, el 8,28% está totalmente de acuerdo, el 37,06% está de acuerdo y el 31,68% está parcialmente de acuerdo). En comparación con la encuesta de 2011, las respuestas en la encuesta de 2018 fueron más positivas con respecto a mejoras en la calidad en los últimos años.

¹³ El FIDA, la Comunidad Europea, el Banco Mundial, la Organización Mundial del Trabajo (OIT), etc.



13. No obstante, el Panel observa que entre los entrevistados pertenecientes a la Administración hay una marcada diferencia entre los niveles técnicos y los niveles ejecutivos en cuanto a la valoración de la calidad de dichas evaluaciones. El nivel técnico considera una cartera más amplia de productos de OVE, mientras que el nivel ejecutivo se concentra en unas pocas evaluaciones institucionales. El Panel constató que los miembros de la Administración de nivel técnico ofrecen en general una valoración más positiva del trabajo de OVE, en términos tanto de calidad de la interacción como de los informes de evaluación, que los miembros de nivel ejecutivo. En el contexto de las evaluaciones institucionales, estos últimos expresaron reservas acerca de la calidad de la interacción con OVE y de algunas de las recomendaciones de evaluación.
14. El Panel comprobó que, salvo un par de excepciones, los entrevistados no cuestionan la calidad de las metodologías utilizadas para la evaluación, pero observan una variación en la calidad de la evaluación, que suelen atribuir al nivel de conocimiento del evaluador, incluidos los consultores externos a los que se pueda haber contratado para la evaluación, acerca del tema que se evalúa. La apreciación positiva registrada entre los entrevistados acerca de la calidad global de la evaluación de OVE incluye los informes de evaluación, con ciertas reservas acerca de su variabilidad. En las respuestas a las preguntas abiertas de la encuesta también se expresó la preocupación acerca de la calidad variable de los informes de evaluación y se señaló, entre otras cosas, una falta de atención al contexto y las restricciones que impone la vida real en ciertas evaluaciones. En la encuesta hubo asimismo opiniones en el sentido de que los informes de evaluación podían ser demasiado negativos o injustos.

3. Actividades de extensión

15. El Panel hizo un balance de las actividades de extensión de OVE mediante reuniones con personal pertinente de esa oficina y el análisis de la documentación de trabajo para sus actividades de extensión y comunicación.

16. El Panel consideró que OVE documenta sus actividades de extensión a través de la sinopsis de su estrategia de comunicación para 2017-2019, el informe sobre sus actividades y resultados de extensión para 2017, sus informes anuales sobre el programa de actividades de extensión, así como en los planes de comunicación específicos sobre sus productos de conocimiento, tales como su informe anual y sus evaluaciones. El Panel también consideró que OVE apoya el desarrollo de capacidad en la región, merced a su contribución a la Iniciativa CLEAR¹⁴, “un programa conjunto de [...] donantes y fundaciones multilaterales y bilaterales que apoyan centros de creación de capacidad para el monitoreo y evaluación [...] en cuatro regiones del mundo”¹⁵, y a su participación en dicha iniciativa.
17. Con base en la información que recabó y examinó, el Panel considera que las actividades de extensión de OVE son adecuadas y se gestionan de manera conducente a su mejora, por lo cual no tiene recomendaciones específicas que formular con respecto a dichas actividades.

→ Recomendaciones para fortalecer la pertinencia y la calidad

18. OVE podría contemplar la posibilidad de ampliar su enfoque de consultas sobre su plan de trabajo a fin de incluir a la Administración y comunicarse también con partes interesadas externas al Grupo BID, tales como ONG y actores pertinentes en distintos ámbitos. Un ejemplo de esta práctica se ofrece en el sitio virtual de la Oficina de Evaluación Independiente del Fondo Monetario Internacional (FMI)¹⁶.
19. OVE debería comunicar explícitamente, según resulte apropiado y pertinente, cómo se prevé que las evaluaciones que contempla agregarán valor a aspectos tales como, acervo de conocimiento del Grupo BID, innovación, competitividad, sostenibilidad, estrategias, políticas, desempeño en la gestión organizacional y operativa, transparencia y rendición de cuentas, y también cómo contribuirán al desarrollo sostenible en la región de América Latina y el Caribe y a escala global.
20. OVE debería establecer una orientación más clara y específica para su personal de evaluación sobre principios, normas y estándares, o equivalentes, en relación con la calidad de evaluación en esa oficina.
21. Además de su actual enfoque en la rendición de cuentas, OVE debería considerar en su práctica de evaluación enfoques idóneos para distintos propósitos, tales como el apoyo para la toma de decisiones de gestión (por ejemplo, enfoques formativos) y el aprendizaje organizacional (por ejemplo, enfoques de desarrollo).

4. Eficacia de las recomendaciones de OVE

22. El Panel consideró de qué manera, y en qué medida, las recomendaciones formuladas en los informes de evaluación de OVE se dan a conocer a la Administración y el Comité de Políticas y Evaluación y se discuten con ellos. Las principales fuentes de información del Panel acerca de la eficacia de las recomendaciones de OVE fueron el sistema de seguimiento de recomendaciones, que se aborda en la Sección 6.4; los informes anuales de OVE, incluidos sus documentos de referencia acerca de la puesta en práctica de sus recomendaciones por la Administración; y, cuando correspondía, el seguimiento, en el marco de una evaluación, de las recomendaciones formuladas en una evaluación anterior.

¹⁴ Centers for Learning on Evaluation and Results, www.theclearinitiative.org.

¹⁵ OVE, Informe Anual 2017.

¹⁶ <http://www.ieo-imf.org/ieo/pages/News.aspx>

23. OVE afirma que al formular recomendaciones en sus informes de evaluación procura lograr un equilibrio entre lo general y lo particular. Asimismo, se acerca a la Administración para hablar del borrador de su informe de evaluación, incluidas las recomendaciones, antes de elevar el informe al Directorio por intermedio del Comité de Políticas y Evaluación. El Directorio considera las recomendaciones con vistas a respaldarlas o no. Si las respalda, se inscriben en el sistema de seguimiento de recomendaciones.
24. Las valoraciones manifestadas al Panel por los entrevistados acerca de la calidad de las recomendaciones de OVE fueron variadas. Un número considerable de entrevistados, principalmente de nivel gerencial, indicó que no siempre observaba vínculos sistemáticos entre las recomendaciones formuladas en el informe de evaluación y el contenido que las precede. Dicho de otro modo, los informes no siempre proporcionaban pruebas empíricas y análisis suficientes y adecuados para sustentar la recomendación. En promedio, los encuestados respondieron que están “parcialmente de acuerdo” en que cada uno de los productos de OVE (evaluaciones de país, evaluaciones institucionales, evaluaciones sectoriales/temáticas y evaluaciones de proyectos) generan recomendaciones útiles.
25. Sin embargo, los entrevistados que forman parte de la Administración, especialmente los de nivel técnico, señalaron que las recomendaciones podían ser prácticas, viables y útiles. Algunos dieron ejemplos concretos de un proceso útil de seminarios e interacciones sustanciales con OVE previo a la conclusión del borrador de informe. En esos casos, el personal de la Administración manifestó que pudo aprender en el proceso, y las recomendaciones consiguientes fueron de mayor pertinencia y utilidad.
26. Algunos entrevistados, tanto del Directorio como de la Administración y de OVE, cuestionan si las recomendaciones deberían formar parte de la evaluación e incluirse en el informe de evaluación. Las principales razones esgrimidas por esos entrevistados son que la evaluación no tiene, ni puede adquirir mediante la instantánea que ofrece, un conocimiento suficiente sobre los contextos dinámicos que la Administración debe surcar a la hora de tomar decisiones, y que la evaluación no siempre puede acceder a un conocimiento sobre el tema que sea suficiente y adecuado para poder formular recomendaciones significativas.
27. Si bien los entrevistados dieron ejemplos sobre el uso de las recomendaciones de OVE, el Panel no pudo obtener pruebas empíricas sustantivas y sistemáticas de mejoras importantes a las políticas, prácticas y programas del BID con respecto a los sistemas y prácticas que tiene establecidos.
28. El Panel examinó el sistema de seguimiento de recomendaciones y sus productos, los informes anuales de OVE con inclusión de la Nota Técnica sobre la Implementación de las recomendaciones de OVE por parte de la Administración (2017) y, cuando correspondía, el seguimiento de las recomendaciones formuladas en los informes de evaluación. Pese a las limitaciones de tiempo y recursos para el análisis efectuado por el Panel, el hecho de que este no haya podido obtener, de los sistemas y procesos del BID, información sobre los resultados de las recomendaciones implementadas lleva a preguntarse en qué medida pueden hacerlo partes interesadas tales como el Directorio.
29. De hecho, varios de los entrevistados a nivel del Directorio señalaron que es necesaria una mayor visibilidad acerca de los resultados que las evaluaciones y sus recomendaciones tienen en el desempeño general del BID y en el de los sectores. También manifestaron la preocupación de que el sistema de seguimiento de recomendaciones no les presenta una visión general de si las cosas van cambiando o no. Además, señalaron que les cuesta apreciar el rendimiento de la inversión en dicho sistema.
30. Un tratamiento más sistemático del contexto en las evaluaciones de OVE podría contribuir a fortalecer la calidad y credibilidad de sus recomendaciones, lo cual podría responder en cierta

medida a la preocupación manifestada por algunos de los entrevistados de la Administración, en el sentido de que las recomendaciones no siempre tienen en cuenta de manera suficiente las realidades y complejidades de los contextos que surcan.

→ Recomendaciones para fortalecer la eficacia de las recomendaciones de OVE

31. Partiendo de los casos satisfactorios en los que OVE y la Administración interactuaron de manera sistemática para mejorar las recomendaciones, y sacando enseñanzas de los enfoques satisfactorios implementados en otros sitios, OVE, junto con la Administración, debería considerar distintas opciones posibles¹⁷.
32. Una de las opciones consistiría en que, antes de incluir recomendaciones en el borrador de un informe, OVE sostuviera una interacción sustancial (por ejemplo, mediante talleres, seminarios y reuniones) con las partes interesadas pertinentes para discutir posibles recomendaciones a la luz de los hallazgos y conclusiones de la evaluación.
33. Otra opción sería que OVE considere producir algunas evaluaciones sin recomendaciones, pero con temas resaltados, dejando en manos de la Administración la tarea de formular recomendaciones junto con planes de acción.
34. Una tercera opción sería que OVE priorizara las recomendaciones en función de su importancia.

5. Gestión por OVE de sus recursos

35. Se solicitó al Panel que examinara la medida en que OVE hace un uso eficiente de sus recursos para cumplir su mandato. En consecuencia, el Panel solicitó a OVE información para valorar en qué medida asigna sus recursos para evaluación considerando debidamente la eficiencia.
36. OVE respondió que aún no cuenta con un sistema de tecnología de la información que permita consolidar todos los costos de un producto bajo un sólo código, por lo que no le ha sido posible asignar presupuestos globales a los jefes de equipo y dar seguimiento al gasto total de cada evaluación en tiempo real. OVE señala además que sus costos por evaluación son mejores que los de evaluaciones e informes análogos de las unidades de evaluación de otros bancos multilaterales de desarrollo, como la del Banco Mundial.
37. En vista de la diversidad de enfoques y prácticas de evaluación en bancos multilaterales de desarrollo comparables, en opinión del Panel las comparaciones de costos promedio de las evaluaciones no son significativas para valorar la eficiencia. En vez de ello, y ante la falta de información significativa sobre eficiencia proveniente de OVE, el Panel consideró aspectos que el personal de OVE identificó como importantes sobre la forma en que esta oficina gestiona sus recursos, a saber, la asignación de personal a las evaluaciones, la capacitación y la estructura organizacional de OVE.
38. La asignación de funcionarios de OVE a las evaluaciones se realiza bajo la supervisión de su Directora y comprende consultas y deliberaciones con el personal. Según la Directora, un objetivo del proceso de asignación es correlacionar a funcionarios e investigadores

¹⁷ Existe una serie de procesos (http://www.betterevaluation.org/en/plan/reportandsupportuse/develop_recommendations) que las organizaciones dedicadas al desarrollo, incluidos los bancos multilaterales de desarrollo, ponen a prueba e implementan en diversos grados.

colaboradores con evaluadores avezados para promover el desarrollo de aptitudes, criterios de valoración y madurez. Asimismo, se presta atención a que las competencias de los funcionarios se correlacionen con la naturaleza y las complejidades de una evaluación específica, teniendo en cuenta la coherencia del equipo y la disponibilidad en función de la carga de trabajo

39. Si bien reconoce la práctica de la Directora, el Panel no encontró que el proceso de asignación y sus criterios estuvieran documentados de manera clara en beneficio del personal de OVE.
40. El Panel constató entre los entrevistados de OVE el deseo de una mayor transparencia y comprensión acerca de la manera en que se realizan las asignaciones de personal y recursos, pues consideran que el proceso es algo opaco.
41. Algunos funcionarios de OVE indicaron que se necesita más capacitación en materia de evaluación. Según OVE, en su presupuesto hay un rubro para desarrollo del personal, equivalente a una semana por miembro de la plantilla. Para 2017, el monto ofrecido para desarrollo del personal representó el 0,45% del presupuesto total de la OVE.
42. El Panel considera que la manera en que OVE está organizada y en que se lleva su gestión, es decir, la de una estructura orgánica relativamente “uniforme” y con la participación directa de la Directora en la mayoría de las actividades operativas, encierra tanto oportunidades como riesgos. Si bien en la literatura sobre gestión hay variaciones acerca de este último tema, hay acuerdo general en el sentido de que una estructura de organización uniforme puede costar menos y permitir una comunicación más clara y una toma de decisiones más rápida, una mayor responsabilidad para el personal y un menor riesgo de micro gestión por los superiores que una estructura jerárquica con intermediarios de gestión. Por otra parte, hay desafíos reconocidos: riesgos para la motivación del personal; control insuficiente de la gestión; falta de congruencia en la práctica, especialmente si faltan políticas y procedimientos explícitos; y menos oportunidades de reconocimiento y avance profesional.
43. Dar con el equilibrio adecuado entre oportunidades y riesgos es en gran medida algo que depende del criterio del titular de OVE, a la luz del contexto específico de esta oficina. Dicho esto, el Panel considera que un mayor grado de transparencia y claridad acerca de cómo y sobre qué base se toman las decisiones que atañen al personal ayudaría a equilibrar mejor las oportunidades y los riesgos.
44. Habida cuenta de la solicitud claramente expresada por el personal de OVE de recibir más capacitación en materia de evaluación, y la rapidez con que la evaluación como disciplina está evolucionando, el Panel considera que el desarrollo profesional constituye una palanca estratégica para la mejora continua de las evaluaciones efectuadas por OVE.
45. En consonancia con la sugerencia del Panel de que OVE considere una gama más amplia de enfoques de evaluación, habría que desarrollar en consecuencia los conocimientos, aptitudes y pericia del personal de evaluación. Todo esto se debería contemplar desde el punto de vista estratégico, es decir, en función de cómo planifica OVE la evolución de su cartera de evaluación en el mediano a largo plazo.

→ Recomendaciones para fortalecer la gestión de recursos de OVE

46. OVE debería documentar, aclarar y explicitar en mayor medida los procesos y decisiones de gestión que afectan al personal, especialmente en lo que respecta a la asignación de funcionarios a las evaluaciones.

47. OVE debería emprender una gestión estratégica sobre la base de un proceso de planificación estratégica sistemático y estructurado, para que, entre otros beneficios, pueda enunciar claramente su visión y misión para un período de entre tres y cinco años y establecer prioridades en ciclos continuos de tres años. Ello sentaría la base para la planificación estratégica de sus recursos humanos y brindaría un marco de referencia explícito para la toma de decisiones operativas. También serviría para alinear el trabajo de OVE con la estrategia institucional del BID y establecer una base que le permita a esta oficina mejorar el seguimiento y la información sobre su desempeño
48. OVE debería revisar su estructura organizacional para evaluar los méritos y riesgos relativos de su actual estructura “uniforme” a la luz de su orientación y prioridades estratégicas, de tal modo que la forma se adapte a la función.

SECCIÓN 2: Administración del Grupo BID

49. En esta sección, el análisis abarca principalmente la Administración del Banco, su sistema de autoevaluación, el sistema de seguimiento de recomendaciones y la producción de evaluaciones de impacto. El Panel incluyó a la Corporación/BID Invest al evaluar la relación de la Administración del Grupo BID con OVE y sus respectivos sistemas de autoevaluación, porque OVE valida la autoevaluación tanto del Banco como de BID Invest. Cuando la evaluación incluye a la Corporación/BID Invest, esto se aclara en el texto haciendo referencia ya sea al Grupo BID o la Corporación/BID Invest.
50. La naturaleza de la relación de trabajo entre la Administración del Grupo BID y OVE influye en la calidad, pertinencia y utilidad de la labor y los productos de OVE, habida cuenta de que la Administración es proveedora de insumos para las evaluaciones de OVE y a la vez responsable de la gestión de sus “evaluandos”¹⁸.
51. El trabajo de SPD con el sistema de autoevaluación del BID en cuanto a asegurar la calidad inicial desde el diseño de los proyectos hasta la Matriz de Efectividad en el Desarrollo, brindar apoyo a las autoevaluaciones (es decir, los informes de terminación de proyecto, o ITP) e incrementar el número de evaluaciones de impacto son todos elementos que forman parte de la función de evaluación general del BID. La calidad de cada elemento del sistema incide en el buen funcionamiento del sistema en su conjunto.

1. Relaciones entre la Administración del Grupo BID y OVE

52. En general, las relaciones de trabajo entre OVE y el personal de la Administración del Grupo BID de nivel técnico son buenas. Funcionarios de OVE y de la Administración del Grupo BID ofrecieron ejemplos al Panel concretos de procesos de evaluación constructivos, con participación e interacciones que conducen al aprendizaje y contribuyen a la pertinencia y utilidad de las evaluaciones.
53. Las relaciones de trabajo entre OVE y la Administración del Grupo BID de nivel ejecutivo tienden a ser más contenciosas y, según algunos entrevistados tanto de OVE como de la Administración, a veces incluso de antagonismo. Se dieron a conocer ejemplos concretos al Panel, que reunió documentación sobre situaciones en las que la Administración no proporcionó, en absoluto, la documentación solicitada por OVE, así como ejemplos de tentativas de representantes de la Administración de nivel ejecutivo para, en una reunión del Directorio, detener una evaluación en curso. También hubo un caso en el que personal de la Administración recibió instrucciones de no interactuar con OVE, que si bien pudo solucionarse rápidamente parece haber tenido un efecto inhibitorio en algunos funcionarios, pues se mantuvieron titubeantes respecto a colaborar abierta y plenamente con OVE.

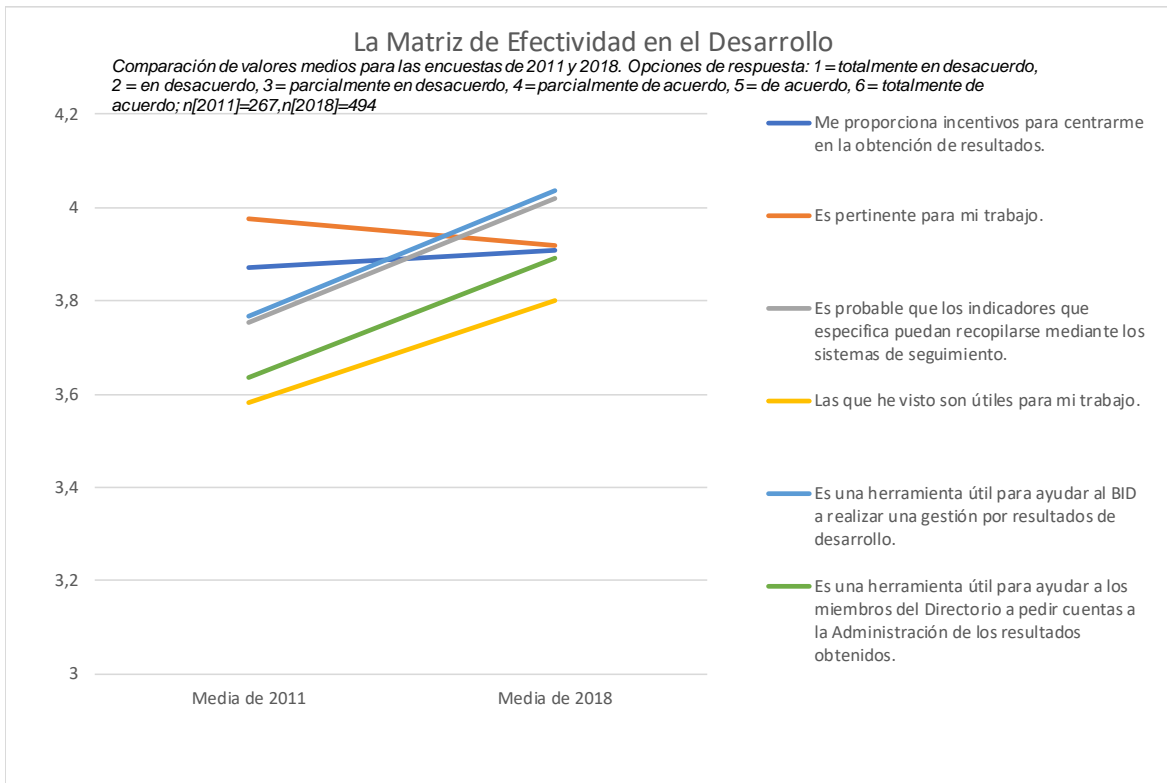
¹⁸ El sujeto de una evaluación, por lo general un programa o sistema y no una persona.

54. Aunque en términos generales la relación entre OVE y la Administración y el personal del Grupo BID ha sido positiva y de cooperación en la producción de alrededor de 100 evaluaciones en los últimos siete años, estos pocos casos de falta de colaboración han sido desafortunados por la atmósfera negativa que han generado entre el personal de OVE y algunos funcionarios de la Alta Administración del BID, lo que ha dado lugar a tensiones poco sanas y a despertar preocupación en el personal de OVE con respecto a la independencia de su trabajo.
55. El Panel constató que la relación entre OVE y la Administración del Grupo BID ha mejorado en general desde 2011. Cuando se les preguntó sobre la calidad actual de esa relación en comparación con 2011 y años anteriores, todos los entrevistados que están en el Grupo BID desde antes de ese año señalaron una mejora notable. Sin embargo, también existe la percepción general de que la calidad de la relación se ha venido deteriorando en el último par de años.

2. Sistema de autoevaluación y validación

56. El sistema del BID para asegurar la calidad inicial (Marco de Efectividad en el Desarrollo/Matriz de Efectividad en el Desarrollo) está bien desarrollado y se ubica a la vanguardia en comparación con otros bancos multilaterales de desarrollo, tanto por su contenido como por su amplia aplicación dentro del Banco. Otras instituciones multilaterales se remiten al BID para aprender de su experiencia en este sentido, pues es sabido que las determinaciones de la evaluabilidad tienen potencial para mejorar el seguimiento y la evaluación. La Matriz de Efectividad en el Desarrollo se elaboró y estructuró de tal modo que respaldara la calidad inicial y la evaluabilidad de los proyectos en la etapa de planificación, así como la pertinencia y la alta calidad del seguimiento y la evaluación final de proyecto. Una buena calidad inicial abre cauce a un seguimiento y una evaluación final pertinentes y de gran calidad acerca de las inversiones
57. Sin embargo, OVE ha observado que los marcos de resultados para la Matriz de Efectividad en el Desarrollo se modifican a menudo durante la ejecución, en ocasiones hasta el último minuto antes de la terminación del proyecto, y que las evaluaciones de impacto que se incluyen en el diseño de los proyectos para obtener un puntaje alto en la Matriz de Efectividad en el Desarrollo con frecuencia se descartan posteriormente¹⁹. Esto puede ser un indicio de que los equipos de proyecto han aprendido cómo asegurar la obtención de un puntaje alto en la Matriz de Efectividad en el Desarrollo para lograr que el Directorio apruebe con prontitud una operación, pero que la puesta en práctica es a todas luces inadecuada.
58. En general, los encuestados expresan una apreciación positiva de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo, con una tendencia positiva en la mayoría de los aspectos (salvo la pertinencia) entre 2011 y 2018.

¹⁹ Véase Oficina de Evaluación y Supervisión (2017), Desempeño de los Proyectos del BID y la CII: Revisión de OVE de los Informes de Terminación de Proyecto y los Informes Ampliados de Supervisión de 2016, y Oficina de Evaluación y Supervisión (2017), Las Evaluaciones de Impacto del BID: Producción, Uso e Influencia.



59. Existe una marcada disparidad entre la aplicación amplia y de alta calidad de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo (es decir, una elevada calidad inicial) y el reducido número de autoevaluaciones finales de proyecto. En comparación con otros bancos multilaterales de desarrollo, el sistema de autoevaluaciones del BID genera relativamente pocos ITP.
60. Si bien no llevó a cabo una evaluación independiente de la calidad del sistema y los datos de seguimiento del Grupo BID por escapar al alcance de esta revisión, el Panel examinó informes pertinentes en los que se analizan algunas partes del sistema de autoevaluación²⁰. La naturaleza y la calidad de los datos de seguimiento de los proyectos es un insumo importante para los ITP. Cuando estaba preparando la evaluación sobre el Noveno Aumento, OVE constató que se producen ITP para el 100% de los proyectos que lo requieren. No obstante, la principal preocupación es que la información consignada en esos informes se centra en el avance financiero y la obtención de productos, y se genera menos información que podría ayudar a determinar si un proyecto está bien encaminado para arrojar resultados reales y lograr los objetivos de desarrollo que se han fijado.
61. El BID ha obrado con lentitud en la elaboración de un sistema verosímil de autoevaluación y validación a nivel de los proyectos, pese a la colaboración que OVE y SPD han sostenido al respecto desde 2010. El Banco produce un número relativamente escaso de ITP, tanto en relación con la cantidad de proyectos que cuentan desde el principio con planes sólidos de seguimiento y evaluación como en comparación con otros bancos multilaterales de desarrollo. Según se señala en una publicación reciente de OVE (Desempeño de los Proyectos del BID y la CII, 2016), los bancos multilaterales de desarrollo socios del Grupo BID emplean las

²⁰ Corral, Leonardo R. y Nancy McCarthy (2017), *Organizational Efficiency or Bureaucratic Quagmire: Do Quality at Entry Assessments Improve Project Performance?*, Documento de Trabajo del BID, IDP-WP-787, en "Concluding Comments", páginas no numeradas; y Raimondo, Estelle, *What Difference Does Good Monitoring & Evaluation Make to World Bank Project Performance?*, junio de 2016.

calificaciones finales convalidadas de sus respectivas oficinas de evaluación independiente como registro definitivo del desempeño de los proyectos para los informes institucionales²¹.

62. Las razones de esta marcada disparidad entre la amplia aplicación de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo y el escaso número de ITP que se generan pueden ser numerosas y de variada índole, pero el Panel halló indicios de una posible falta de equilibrio en los incentivos del sistema general, ya que hay fuertes incentivos para que los proyectos lleguen al Directorio, pero pocos para un seguimiento de buena calidad y para la conclusión de los ITP. El hecho de que la Administración de nivel más alto no solicite con claridad que se documenten los resultados de los proyectos puede ser un factor que contribuye a ello
63. OVE creó un sistema único de validación para los ITP y los informes ampliados de supervisión de proyecto (XSR).
64. En lo concerniente al sector privado, la Corporación, en general, elaboró todos los XSR que se debían para las operaciones que alcanzaron la madurez operativa temprana entre 2005 y 2013. Solo se concluyeron unos pocos XSR para operaciones que alcanzaron la madurez operativa temprana en 2014 debido a las nuevas directrices que se pusieron a prueba para estos informes y a la transición de la fusión hacia afuera. El Departamento de Financiamiento Estructurado y Corporativo (SCF) se rezagó un año en la entrega de XSR y, en consecuencia, los informes correspondientes a las operaciones que llegaron a la madurez operativa temprana en 2013 y 2014 no se entregaron antes de la fusión hacia afuera. Después de esta, BID Invest entregó todos los XSR de las operaciones que alcanzaron la madurez operativa temprana en 2015 y está trabajando en entregar todos los informes que se requieren para las operaciones que llegaron a la madurez operativa temprana en 2016.
65. En el caso del BID, las cifras fueron en aumento hasta 2013, tal que el 74% de los ITP que se debían por proyectos cerrados el año anterior se elaboraron en 2012 y el 93% de los ITP que se debían se elaboraron en 2013²². Desde entonces, el porcentaje de ITP que se requieren y realmente se elaboran ha venido cayendo marcadamente. En 2014, la cifra se redujo al 63% y en 2015 fue del 65%. En 2016, el porcentaje cayó al 16%. Esta producción tan lenta y escasa de evaluaciones finales de proyecto se considera una deficiencia en la función de evaluación global del BID. Sin embargo, tanto OVE como SPD han informado al Panel que el BID está ahora en buen camino para elaborar todos los ITP que se deben en 2018.
66. En 2015 OVE hizo una primera validación de algunos ITP en los que se pusieron a prueba las nuevas directrices para ese informe y en 2017 procedió a la primera validación completa de los ITP preparados conforme a las directrices de 2014/2016. Antes de ello, OVE no validaba sistemáticamente los ITP. En 2017, OVE validó los 21 ITP concluidos para finales de 2016 correspondientes a operaciones que al momento de su aprobación tenían una Matriz de Efectividad en el Desarrollo, de las cuales, cuatro efectuaron su cierre en 2014, once en 2015 y seis en 2016.

3. Sistema de seguimiento de recomendaciones

67. Todas las recomendaciones de OVE respaldadas por el Directorio se registran en el sistema de seguimiento de recomendaciones. La Administración elabora un plan de acción para cada

²¹ Oficina de Evaluación y Supervisión (2017), Desempeño de los Proyectos del BID y la CII: Revisión de OVE de los Informes de Terminación de Proyecto y los Informes Ampliados de Supervisión de 2016.

²² Todas las cifras relacionadas con el número de ITP generados provienen del Informe Anual de Operaciones de la Administración.

recomendación, que posteriormente es evaluada por OVE. Se lleva un control periódico de las actividades de seguimiento de las recomendaciones en el sistema, para el que actualmente se usan planillas de Excel, pero ya se está preparando una nueva plataforma digital.

68. De acuerdo con la sección responsable brindar apoyo de tecnología de la información al sistema de seguimiento de recomendaciones, no se cuenta con un mecanismo que permita efectuar búsquedas cruzadas de recomendaciones, por ejemplo, para determinar cuántas veces se han emitido recomendaciones similares, como la de “es necesario mejorar el seguimiento”, ni tampoco existen planes para incluir en la nueva plataforma la posibilidad de esas búsquedas cruzadas. Esta función podría haber ayudado a obtener información útil acerca de deficiencias persistentes del sistema y a mejorar la eficacia de la supervisión por el Directorio.
69. El acompañamiento que hace la Administración de las recomendaciones incluidas en el sistema de seguimiento de recomendaciones puede convertirse en una mera actividad burocrática de cumplimiento, en lugar de una tarea útil y significativa. El Panel constató que el control que se lleva en el sistema a veces se reduce a cumplir mecánicamente con una lista de requisitos burocráticos, lo cual se atribuye a que algunas recomendaciones no son percibidas por la Administración como pertinentes o útiles, sino como una imposición en virtud del respaldo del Directorio. Tales casos son costosos y representan un desperdicio de recursos de personal y económicos, además de que ponen en riesgo la credibilidad del sistema.

4. Evaluaciones de impacto

70. El BID está elaborando un número cada vez mayor de evaluaciones de impacto por año. La valoración de dichas evaluaciones por parte de OVE mostró que el Banco propuso 531 de ellas en documentos de préstamo entre 2006 y 2016, de las cuales 94 se concluyeron, 286 estaban en curso y 151 se cancelaron. En promedio, los funcionarios del BID diseñaron evaluaciones de impacto para el 60% de los proyectos propuestos en ese decenio y llegaron a un 80% de todos los proyectos propuestos en 2016. La valoración de las evaluaciones de impacto por parte de OVE mostró que la introducción de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo ha dado un gran impulso a la elaboración y utilización de ese tipo de evaluaciones. SPD ha tenido una función catalizadora para fomentar la elaboración de evaluaciones de impacto, suministrando capacitación y apoyo técnico de alto nivel a los gerentes de proyecto.
71. El personal percibe que las evaluaciones de impacto brindan información útil acerca de lo que funciona y lo que no funciona en las intervenciones, así como un valioso aprendizaje para los empleados a nivel individual. Sin embargo, las lecciones aprendidas de las evaluaciones de impacto no están compiladas en un único archivo o base de datos. El BID genera un conocimiento técnico útil a partir de sus evaluaciones de impacto, por ejemplo, artículos en publicaciones con revisión de pares, que también se difunden como un “bien común universal”

Análisis

72. La relación entre OVE y el personal de nivel técnico de la Administración ha mejorado notablemente desde 2011, pese a que en el último par de años ha decaído un poco. De los hallazgos del Panel se desprende que la relación entre OVE y la Administración de nivel ejecutivo del BID es más contenciosa, lo que deteriora el entorno propicio para la evaluación. Ello puede obedecer, entre otros motivos, a una posible renuencia del personal ejecutivo del

Banco a adoptar una rendición de cuentas y una transparencia más abiertas, así como a aceptar sus fallas y aprender de ellas

73. Pese a la aplicación de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo, la calidad del seguimiento de los proyectos es deficiente en lo que respecta a medir los resultados reales de los proyectos a nivel de los efectos directos, incluido el logro relativo de objetivos de desarrollo, y el número de ITP que se producen es relativamente escaso. La falta de documentación de los resultados a nivel de productos de cada proyecto individual entraña un riesgo para la capacidad del BID de documentar y mostrar sus resultados institucionales, rendir cuentas del rendimiento de sus inversiones y mostrar la manera y la medida en que dichas inversiones contribuyen de manera efectiva y sostenible a la efectividad en el desarrollo en la región de América Latina y el Caribe.
74. Las razones de la disparidad observada entre una Matriz de Efectividad en el Desarrollo sólida y un sistema de autoevaluación (seguimiento y evaluación final de proyecto) deficiente pueden ser numerosas y de variada índole. El Panel identificó dos elementos que pueden ser de gran importancia. En primer lugar, si la cultura institucional no conduce al aprendizaje a partir de los errores, la autoevaluación no es valorada, pues se corre el riesgo de exponer los propios errores. En segundo lugar, el hallazgo del Panel de que, en términos generales, hay fuertes incentivos para remitir proyectos al Directorio y lograr que este los apruebe, pero son pocos los incentivos para un buen seguimiento de la ejecución y para la presentación de información (es decir, la conclusión de los ITP) significa que se pierde la oportunidad de aprender de la experiencia y demostrar una contribución a la efectividad en el desarrollo.
75. Dicho de otro modo, la actual estructura de incentivos está orientada a aumentar la cartera de préstamos y fortalecer la posición del Banco en América Latina y el Caribe, pero en mucho menor medida a documentar los resultados y aprender de las experiencias, tanto buenas como malas, a fin de contribuir de manera más competente a la efectividad en el desarrollo y rendir cuentas plenamente acerca de su labor a las partes interesadas. Los ITP no son percibidos como herramientas de aprendizaje potencialmente importantes para mejorar el diseño de proyectos futuros. Si bien es posible que se reconozca su valor como herramientas de aprendizaje, no puede haber un aprendizaje pleno sin una estructura de incentivos bien equilibrada.
76. La falta de datos de seguimiento útiles y pertinentes para medir el logro relativo de objetivos de desarrollo y la falta de evaluaciones finales de proyecto (ITP) también puede afectar la calidad de algunos de los informes de evaluación de OVE. Contar con datos fiables sobre seguimiento y un número suficiente de evaluaciones finales de proyecto suministrados por la Administración pueden constituir insumos valiosos para las evaluaciones de OVE, especialmente cuando se trata de valorar el desempeño a nivel general, por ejemplo, para las evaluaciones de los programas de país, las evaluaciones sectoriales y las evaluaciones comparativas de proyectos. Aunque OVE recopila datos más allá de los datos de seguimiento del BID para sus evaluaciones, si no se dispone de datos de seguimiento pertinentes debido a que los indicadores carecen de pertinencia (es decir, indicadores que no miden resultados pertinentes), resulta difícil fundamentar una apreciación sobre el logro relativo de objetivos de desarrollo, como lo demuestran algunas de las evaluaciones de programa de país que ha preparado OVE.
77. En el BID se realizan cada vez más evaluaciones de impacto; sin embargo, no se dispone de una base de datos global o herramienta equivalente para recabar y extraer conocimiento de ellas, lo que contribuiría a los procesos de conocimiento y aprendizaje del Banco.

→ Recomendaciones

78. El Panel recomienda que la Administración de nivel ejecutivo comunique con mayor eficacia el valor de la rendición de cuentas, la transparencia y el aprendizaje a fin de promover un entorno más propicio para la evaluación en toda la organización. Las instituciones de aprendizaje transparentes y que rinden cuentas, que documentan y muestran los resultados de sus inversiones y su contribución a la efectividad en el desarrollo, acrecientan su credibilidad ante las partes interesadas y los financiadores.
79. El Panel recomienda que la Administración de nivel ejecutivo establezca directrices sobre la manera en que el personal de la Administración debe relacionarse y colaborar con OVE para asegurar que el intercambio de información y la colaboración en las evaluaciones de OVE sean plenos y abiertos²³.
80. La Administración de nivel ejecutivo debería plantearse reevaluar la estructura de incentivos para fomentar un seguimiento y autoevaluaciones de mayor calidad, como las siguientes iniciativas, por ejemplo:
 - a. Introducir requisitos de producción de datos de seguimiento pertinentes e ITP de alta calidad como parte de la evaluación de desempeño/sistema de reconocimiento del personal. Hacer que las actividades de seguimiento y evaluación final formen parte de los criterios para evaluar al personal en lo referente a promociones y avance profesional²⁴. El Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional (DFID) posee una notable experiencia en cuanto a introducir competencias de seguimiento y evaluación como requisitos en el sistema de reconocimiento de su personal²⁵.
 - b. Establecer un “cuadro de funcionarios de evaluación” o “coordinadores de evaluación” en todas las unidades pertinentes para apoyar al personal en la generación de datos de seguimiento e ITP (autoevaluaciones finales de proyecto).
81. El Panel recomienda que el Directorio solicite a la Administración informes periódicos sobre los resultados de los proyectos y los programas con base en las conclusiones de los ITP y los XSR a fin de generar más incentivos para que el Grupo BID documente su logro relativo de los objetivos de desarrollo de los proyectos y la contribución del Banco a la efectividad en el desarrollo de América Latina y el Caribe. Actualmente, el Directorio aprueba inicialmente

²³ Un buen ejemplo de este tipo de directrices es la nota de orientación que la Gerencia del FMI dirigió al personal sobre cooperación con la Oficina de Evaluación Independiente (OEI) (<http://www.ieo-imf.org/ieo/pages/CooperationWithIMFstaff.aspx>).

²⁴ El Presidente del Panel está en desacuerdo con esta recomendación pues una motivación intrínseca (como la pertinencia y el valor del seguimiento para la gestión) suele ser más eficaz y sostenible que la motivación extrínseca (como la remuneración en función del desempeño o equivalente). Según Jerry Z. Muller (*The Tyranny of Metrics*, Princeton University Press, 2018), la idea de que la mejor manera de motivar a las personas dentro de estas organizaciones es vincular recompensas o sanciones a la medición de su desempeño —pueden ser recompensas monetarias (remuneración en función del desempeño) o de reputación (clasificación)— tiene consecuencias negativas inopinadas cuando se pone en práctica.

²⁵ En cuanto a qué tipo de incentivos funcionan y cuáles no, existe un gran número de publicaciones académicas en una amplia gama de profesiones (economía, psicología, sociología, etc.) y si bien hay distintas opiniones sobre el tema, la investigación ha demostrado que el *reconocimiento de los pares* es uno de los incentivos más eficaces para las “profesiones basadas en el conocimiento” típicas (como los médicos, los académicos y el personal técnico de organizaciones como el Grupo BID). Para esas mismas profesiones, los incentivos puramente monetarios pueden tener un efecto perverso (y, por ende, no se recomendaría el uso de bonos monetarios directos por la conclusión de un ITP). La unidad de evaluación del DFID tuvo en cuenta las conclusiones de estas investigaciones y diseñó un sistema que propició una mejora sustancial en las competencias del personal para la evaluación y la medición de resultados al otorgar reconocimiento a esas competencias.

Véase el marco de competencias técnicas para evaluación del DFID, que forma parte de su sistema de reconocimiento para todo el personal, en <https://www.gov.uk/.../file/553170/Evaluation-Sept16.pdf>, y la política de evaluación del DFID, y una descripción más general sobre cómo “insertaron” la evaluación en toda la organización, en <https://www.gov.uk/government/publications/dfid-evaluation-policy-2013>. La introducción del cuadro de funcionarios de evaluación del DFID y su sistema de reconocimiento han pasado por una revisión interna y una externa, al respecto véase www.oecd.org/.../unitedkingdom/DFID-Review-of-Embedding-Evaluation.pdf y icai.independent.gov.uk/wpcontent/uploads/How-DFID-Learns-FINAL.pdf. La cultura de aprendizaje del DFID y la del Grupo BID son muy diferentes, de manera que conviene proceder con cautela en cuanto a aplicar directamente el mismo sistema en ambas organizaciones. Sin embargo, en vista de las similitudes en el contenido de las profesiones (ambas se basan en el conocimiento y generan conocimiento), las experiencias del DFID podrían ser de interés para la Administración del Grupo BID.

cada proyecto, pero no hay ningún mecanismo establecido para que supervise los resultados de un proyecto tras su aprobación.

82. El Panel recomienda que OVE considere, y adapte en consecuencia, su enfoque para elaborar y seleccionar las evaluaciones de programa de país en vista de la proporción de proyectos que carecen de un seguimiento y una evaluación final (ITP) de calidad adecuada, dado que estos elementos ofrecen una base crítica para las evaluaciones de programa de país efectuadas por OVE. La oficina podría considerar no elaborar evaluaciones de programa de país completas para cada ciclo de una nueva estrategia de país, sino “actualizaciones” de la evaluación de programa de país cada dos ciclos.
83. El Panel considera que es responsabilidad del Directorio asegurar que la Administración da seguimiento a las recomendaciones, es decir, ello no debería ser responsabilidad de OVE. Por lo tanto, el Panel recomienda que el Directorio solicite a la Administración información de rendición de cuentas pertinente y apropiada sobre el seguimiento de las recomendaciones, de tal forma que pueda ejercer su papel de supervisión y fortalecer los incentivos para que el Grupo BID documente sus resultados de desarrollo y presente información al respecto.
84. El Panel recomienda asimismo que SPD posibilite las búsquedas cruzadas de recomendaciones en la nueva solución de tecnología de la información para el sistema de seguimiento de recomendaciones. De este modo, se podrían identificar deficiencias sistémicas en el diseño y la gestión de proyectos y resaltar ámbitos susceptibles de aprendizaje y mejora.

SECCIÓN 3: Supervisión ejercida por el Comité de Políticas y Evaluación y el Directorio, e independencia de OVE

85. Los términos de referencia del Panel Independiente de Revisión dejan en claro que para poder evaluar el trabajo de OVE, sus esfuerzos de mejora desde 2011 y su valor agregado para el Grupo BID es esencial examinar a OVE dentro del sistema interdependiente más amplio en el cual opera, incluida su relación con el Directorio. En la presente sección se considera la naturaleza y calidad de la relación entre OVE y el Directorio, centrando la atención en la independencia y la supervisión.
86. Para comenzar, el Panel desea hacer dos puntualizaciones con respecto al alcance de esta sección. En primer lugar, el análisis del Panel, de conformidad con sus términos de referencia, aborda la relación de supervisión entre el Directorio (es decir, el Directorio del BID) y OVE, no entre el Directorio de la Corporación y OVE. Por ende, las observaciones formuladas en esta sección acerca de la labor de supervisión del Directorio se refieren al Comité de Políticas y Evaluación y el Directorio del BID, no al Comité del Directorio Ejecutivo ni al Directorio de la Corporación. Los dos últimos no se han evaluado en esta revisión aunque el Panel reconoce que puede haber muchas similitudes en la forma en que ambos Comités y ambos Directorios ejercen la supervisión.

En segundo lugar, tal como señaló el Panel en la reunión informal que sostuvo con el Comité de Políticas y Evaluación el 23 de febrero de 2018, sus observaciones acerca de la relación entre el Directorio y OVE pueden, en efecto, reflejar dinámicas y aspectos de gobernanza más amplios en el BID y desprenderse de ello. El estudio y la valoración de estas preocupaciones más amplias sobre gobernanza rebasan el alcance de esta revisión y ameritan un análisis más profundo. A este respecto, el Directorio podría plantearse encomendar una revisión independiente de sus mecanismos de gobernanza, lo que incluye su estructura institucional y las relaciones formales e informales que rigen las actividades y los procesos decisorios de la organización²⁶.

87. En esta sección se analiza la independencia de OVE y la supervisión ejercida por el Directorio desde dos perspectivas: (a) normas y estándares (perspectiva formal), y (b) práctica real (perspectiva informal). Según la primera perspectiva, el Panel examina las normas y estándares formales adoptados por el Directorio con respecto a la función de evaluación independiente y a la luz de principios y estándares de evaluación aceptados. Conforme a la segunda perspectiva, a partir de los datos obtenidos en sus entrevistas, el Panel evalúa la aplicación real de las normas y estándares del BID. Para este análisis, el Panel se apoya en los principios y estándares de evaluación para la independencia de las unidades de evaluación según constan en el *Big Book on Evaluation Good Practice Standards* del Grupo de Cooperación en Materia de Evaluación²⁷, así como en los Estándares de Calidad para la Evaluación del Desarrollo del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE²⁸. Con base en su análisis de las normas y estándares (o equivalentes) del BID y teniendo presentes los citados principios y estándares del Grupo de Cooperación en Materia de Evaluación y el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE, el Panel ofrece recomendaciones para fortalecer el marco de políticas del Grupo BID sobre la función de

²⁶ En el caso del FMI, cabe señalar que en 2008 su Oficina de Evaluación Independiente llevó a cabo una revisión de la gobernanza de la organización.

²⁷ <https://www.ecgnet.org/document/ecg-big-book-good-practice-standards>

²⁸ <https://www.oecd.org/development/evaluation/qualitystandards.pdf>

evaluación independiente. A partir de su revisión de la práctica real, el Panel ofrece recomendaciones sobre medidas prácticas para fortalecer la supervisión del Directorio y afianzar el compromiso de la Administración con la evaluación independiente.

1. Normas y estándares

88. La pregunta clave que aborda el Panel a este respecto es la siguiente: ¿en qué medida las estructuras, políticas y procedimientos del BID son congruentes con las normas establecidas y aceptadas para la independencia de las unidades de evaluación?
89. El Panel considera que, en términos generales, el BID ha adoptado formalmente principios y estándares clave sobre la gobernanza e independencia de OVE, su liderazgo independiente, la independencia de su personal, su programa de trabajo y presupuesto, y su independencia para presentar y divulgar información. A continuación se presenta una descripción de las disposiciones de política del Banco que reflejan las normas establecidas y aceptadas para la independencia de OVE²⁹.

1.1 Gobernanza e independencia de OVE

Mandato	OVE se estableció como una oficina de evaluación independiente, conforme a la recomendación del informe final del Grupo de Trabajo sobre Supervisión y Evaluación (titulado Fortalecimiento de la Supervisión y Reconstrucción del Proceso de Evaluación en el Banco) de 1999. OVE opera de conformidad con un mandato aprobado por el Directorio ³⁰ .
Independencia estructural	OVE es independiente de la Administración del Banco. No depende jerárquicamente de ella, desde el punto de vista organizacional se ubica al margen de la función de gestión jerárquica y es independiente de los departamentos operativos, de política y de estrategia del Banco, así como de la respectiva toma de decisiones.
Marco de supervisión y consultivo	OVE informa al Directorio a través del Comité de Políticas y Evaluación como canal principal y a través del Comité de Programación en el caso de las evaluaciones de programa de país. Las responsabilidades formales de OVE en lo concerniente a la presentación de información y comunicación consisten en (a) presentar la propuesta para su programa de trabajo y presupuesto anuales, tras sostener conversaciones formales e informales con miembros del Directorio, la Administración y partes interesadas clave; (b) presentar documentos de enfoque para los productos de evaluación aprobados; (c) presentar informes de evaluación; (d) presentar informes semestrales sobre la ejecución de los respectivos planes de trabajo, y (e) presentar su informe anual.

²⁹ Véanse las resoluciones 338 (1999), 366 (2011 y 2018), y la norma AM 140-1.

³⁰ El panel hace notar que las principales disposiciones de política sobre el mandato, el ámbito de responsabilidades, la estructura jerárquica y los principios operativos de OVE figuran en las resoluciones del Directorio en las que se aprueban los términos de referencia para el Director de OVE y no, como resultaría más adecuado, en la resolución del Directorio sobre OVE como una oficina de evaluación independiente, incluido su Director.

Ámbito de responsabilidad	El ámbito de responsabilidad de OVE abarca, sin restricción, todos los factores determinantes de los resultados operativos del Grupo BID. OVE lleva a cabo la evaluación independiente y sistemática de las estrategias, políticas, programas, operaciones, actividades y sistemas del Grupo BID.
Derechos de acceso	El Director de OVE deberá tener acceso irrestricto a todo el personal, las reuniones pertinentes y los registros operativos y de política del Banco.

1.2 Independencia del liderazgo de OVE

Nombramiento	El Directorio selecciona y nombra al Director de OVE conforme a procedimientos aprobados por el propio Directorio.
Período	El Director de OVE recibe un nombramiento por un período fijo.
Terminación	Solo el Directorio tiene la facultad de destituir al Director de OVE, con arreglo a los procedimientos vigentes, con base en su desempeño o en asuntos de integridad. Al término de su período de servicio, el Director de OVE no será elegible para contratación ordinaria o reintegración al Banco como funcionario o consultor.
Facultades y remuneración	El Director de OVE tiene una categoría equivalente a la de un nivel ejecutivo E3 del Banco.
Evaluación de desempeño	El Presidente del Comité de Políticas y Evaluación lleva a cabo la revisión anual del desempeño del Director de OVE.

1.3 Independencia del personal de OVE

Selección	El Director de OVE deberá liderar a OVE, incluida la gestión de su personal, de conformidad con las políticas, reglamentos y procedimientos del Banco.
Competencias	El Director de OVE deberá liderar y desarrollar una oficina de evaluación independiente con un alto nivel de desempeño y experiencia pertinente.
Conflictos de interés	Las políticas y procedimientos del BID sobre conflictos de interés son aplicables al personal de OVE, pero OVE no tiene una política específica sobre conflictos de interés.

1.4 Programa de trabajo y presupuesto de OVE

Programa de trabajo y presupuesto	OVE debe desarrollar su propio programa de trabajo y presupuesto para aprobación del Directorio.
Rendición de cuentas y transparencia	El Director de OVE debe rendir cuentas sobre el uso de los recursos financieros de la oficina. OVE está sujeta a los requisitos de auditoría institucional del BID.

1.5 Independencia en la presentación y divulgación de información

Línea de dependencia jerárquica	OVE presenta sus informes de evaluación al Directorio para consideración y respaldo de las recomendaciones, sin la anuencia de la Administración. El Director de OVE tiene la autoridad y responsabilidad definitivas en lo referente al contenido y la calidad de los productos (sus procesos, metodología y recomendaciones), el logro de metas a largo plazo y los objetivos anuales de la oficina.
Partes interesadas	La principal parte interesada de OVE es el Directorio, del que depende jerárquicamente, pero OVE también interactúa con otras partes interesadas internas y externas.
Recomendaciones	OVE da seguimiento al estado de implementación de las medidas adoptadas por la Administración en respuesta a las recomendaciones que se presentan en las evaluaciones y tienen el respaldo del Directorio, y presenta informes al respecto, según el sistema de seguimiento de recomendaciones del BID.
Disponibilidad y divulgación de información	OVE divulga los resultados de evaluación de las operaciones del Banco dentro de la institución, en los países miembros prestatarios y en la comunidad de desarrollo de conformidad con la Política de Acceso a Información del Banco. Los documentos de enfoque y las evaluaciones de OVE y las respuestas de la Administración, cuando se requiere y según su disponibilidad, se divulgan al público en el sitio virtual de OVE, de conformidad con la Política de Acceso a Información del Banco.

90. Si bien los elementos clave del mandato de OVE y las salvaguardias de su independencia constan en documentos aprobados por el Directorio, especialmente los términos de referencia para el Director de OVE, el Panel considera que el marco de política se podría fortalecer en algunos aspectos. En primer lugar, en consonancia con las recomendaciones de 2011 y el análisis expuesto en una parte anterior del presente informe, el Panel considera que al Grupo BID le convendría adoptar un marco de políticas integral y coherente para su sistema independiente y de autoevaluación. Dicho marco debe refrendar y reflejar plenamente los principios y estándares aceptados para las evaluaciones independientes. Se pueden encontrar ejemplos en otras organizaciones multilaterales como el FIDA y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)³¹.
91. En segundo lugar, sin perjuicio de lo anterior, el Panel considera que hay ámbitos que requieren el establecimiento de políticas o directrices específicas acerca de la función de evaluación independiente, a saber: (a) directrices formales de OVE sobre conflictos de interés para compilar sus prácticas anteriores, de tal forma que se disponga de medidas para que no haya consideraciones financieras o sobre empleo anterior, actual o en el futuro inmediato — o relaciones y consideraciones profesionales o personales anteriores— que interfieran en la

³¹ Véase la Revisión de la Política de Evaluación del FIDA (documento EB 2011/102/R.7/Rev3) en <https://webapps.ifad.org/members/eb/102/docs/spanish/EB-2011-102-R-7-Rev-3.pdf> y la Política de Evaluación del PNUD (documento DP/2016/23) en http://web.undp.org/evaluation/documents/policy/2016/Evaluation_policy_SP_2016.pdf.

objetividad, o la objetividad percibida, de los evaluadores (esta fue una sugerencia del informe del Panel Independiente de Revisión de 2011 que aún no se ha puesto en práctica); (b) políticas para asegurar que el personal de OVE no se encuentre en desventaja y esté protegido de potenciales limitaciones en su carrera profesional debido a hallazgos o recomendaciones formulados en sus evaluaciones; (c) una política de divulgación de información específica para OVE que confiera a los respectivos Directorios del Grupo BID la determinación final sobre la confidencialidad de un informe de OVE. El FIDA y el Banco Mundial ofrecen ejemplos de ese tipo de políticas de divulgación de información independientes.

92. El Panel considera que el nombramiento de la nueva Directora de OVE es una ocasión oportuna para entablar un diálogo sobre las consideraciones de política antes mencionadas y su establecimiento. Si bien se necesitan reglas claras y salvaguardias formales, por sí mismas no son suficientes. Un aspecto central para el funcionamiento efectivo de OVE es el grado de identificación y compromiso de toda la institución con la evaluación independiente. El Grupo BID es una institución dotada de una Presidencia y una Alta Administración vigorosas, que sientan la pauta de las respectivas organizaciones. Para que el marco de normas y estándares del Grupo pueda ser eficaz, la Alta Administración debe comprometerse sin reservas a fomentar una cultura de aprendizaje y un mayor reconocimiento de que la evaluación independiente puede ayudar a transformar al Grupo BID en una institución más eficaz en su conjunto. La Administración debe buscar maneras de incrementar e incentivar el aprendizaje del personal y la atención permanente con respecto al conocimiento sobre evaluación independiente.

2. En la práctica

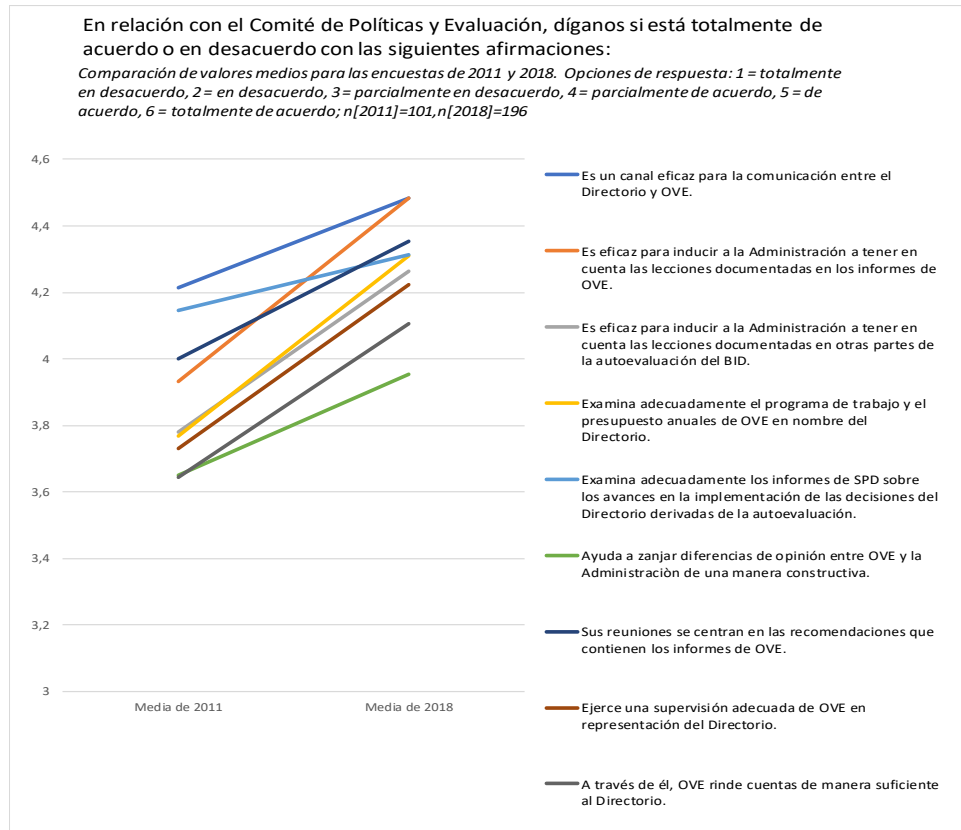
93. La pregunta clave que aborda el Panel a este respecto es la siguiente: ¿de qué manera, y en qué medida, las políticas y procedimientos del Banco sobre la función de evaluación independiente se respetan e implementan en la práctica?
94. El Panel considera que en términos generales OVE opera de conformidad con las políticas y procedimientos del Banco. En gran medida, OVE tiene en la práctica una estructura, un liderazgo y una plantilla independientes y goza de autonomía en cuanto a su programa de trabajo y su presupuesto y de independencia en cuanto a su presentación y divulgación de información.
95. El análisis del Panel resalta específicamente la independencia de conducta de OVE, según lo demuestra su facultad para emitir informes de evaluación imparciales, exentos de influencia indebida y en los que se expresan valoraciones con franqueza, lo que incluye la crítica de los programas y actividades de la institución.
96. No obstante, el análisis del Panel también identifica ámbitos específicos de riesgo y preocupación a los que hay que prestar una atención seria e inmediata conforme el BID se esfuerza por fortalecer su gobernanza de la función de evaluación independiente.

3. Supervisión de OVE por parte del Directorio

97. El Directorio tiene la responsabilidad de supervisar, entre otras cosas, el uso eficiente por el Banco de los recursos que se le han confiado, así como su logro de resultados de desarrollo y de un impacto sostenible en el ámbito del desarrollo. OVE cumple una función

independiente de importancia crítica para que el Directorio pueda llevar a cabo papel y responsabilidades.

98. En su análisis de la situación imperante en 2011, el Panel Independiente de Revisión de entonces constató que el Directorio ejercía una supervisión deficiente de OVE. A partir de los datos obtenidos en las entrevistas y la encuesta, el actual Panel advierte que la interacción entre OVE y el Directorio ha mejorado después de 2011 y que en la encuesta de 2018 se califica mejor al Comité de Políticas y Evaluación en las categorías de supervisión en comparación con la encuesta de 2011. Aunque reconoce esta tendencia positiva, el Panel considera que los avances en la aplicación de las recomendaciones de 2011 han sido limitados y que la supervisión del Directorio sigue siendo un desafío.



99. De hecho, los datos empíricos muestran imperfecciones en la naturaleza y la calidad de la supervisión del Directorio. En entrevistas con distintas partes interesadas, repetidamente se dijo al Panel que el enfoque de OVE en sus planes de trabajo no es estratégico. Se describió dicho enfoque como “transaccional”, “muy ad hoc”, “carente de criterios objetivos” y “no refleja las prioridades estratégicas”. Los planes de trabajo “no son documentos estratégicos” y “carecen de alineación con la nueva estrategia institucional del BID”. El Comité de Políticas y Evaluación debería suministrar a OVE un mayor caudal de “insumos estratégicos” y “una orientación más estratégica”. Según su análisis de las actas de este Comité, el Panel confirma que tanto el propio Comité como el Directorio carecen de un enfoque estratégico con respecto a la labor de OVE. Las siguientes son otras preocupaciones relacionadas que se derivan de los datos de las entrevistas sobre la supervisión ejercida por el Directorio:

- Las deliberaciones del Comité de Políticas y Evaluación acerca de los temas atinentes a OVE no son suficientemente transparentes, por ejemplo, no hay un intercambio abierto y un discurso colectivo sobre los planes de trabajo de OVE.

- La supervisión por el Directorio no es suficientemente sustantiva, es decir, las reuniones del Comité de Políticas y Evaluación para deliberar acerca de las evaluaciones de OVE se centran más en la forma que en la sustancia. Muchos entrevistados señalaron que se pone demasiado énfasis en la redacción de los informes y se pierde la oportunidad de sostener una discusión más crítica sobre aspectos clave de carácter sustantivo.
 - La supervisión por el Directorio no está orientada al logro de resultados. Se evalúa a OVE sobre la base de productos, no de resultados. Uno de los entrevistados observó que se debe evaluar a OVE en función de cómo logra influir en los comportamientos.
 - La supervisión por el Directorio no es clara en su alcance. Los miembros del Directorio expresaron opiniones mixtas y divergentes sobre el alcance de la función de supervisión. Eso fue evidente en relación con las solicitudes de información efectuadas por algunos miembros del Comité de Políticas y Evaluación a la Directora de OVE acerca del plan de trabajo anual y ciertos documentos de enfoque. En tanto que algunos miembros del Comité se mostraban muy propensos a solicitar más información a la Directora de OVE, otros manifestaban renuencia y percibían ese modo de proceder como una merma de la independencia de OVE.
 - La supervisión por el Directorio se caracteriza por una atmósfera contenciosa. Muchos de los entrevistados entre las partes interesadas señalaron que las reuniones del Comité de Políticas y Evaluación sobre la labor de OVE tendían a estar marcadas por la hostilidad.
100. El Panel también observa que la supervisión por el Directorio en relación con la Directora de OVE ha sido negligente. El Presidente del Comité de Políticas y Evaluación llevó a cabo la primera revisión de desempeño de la Directora, para el período 2016, en marzo de 2017 pese a que ella había solicitado anteriormente evaluaciones anuales. En febrero de 2018, tuvo lugar una segunda revisión de desempeño, para el período 2017. Esta omisión contribuyó al deterioro de las relaciones y privó a la Directora de OVE de evaluaciones oportunas, integrales y objetivas de su desempeño, que habrían permitido efectuar los ajustes que hubieran sido necesarios. De igual modo, hubo poco seguimiento por parte del Comité de Políticas y Evaluaciones con respecto a las recomendaciones presentadas al Directorio en la revisión externa independiente de 2011³².
101. Con base en su valoración de los datos, el Panel comparte algunas ideas sobre posibles maneras de mejorar la supervisión ejercida por el Comité de Políticas y Evaluación y el Directorio, salvaguardando la independencia de OVE.
102. Un aspecto importante de la independencia de OVE es su facultad para elaborar su propio plan de trabajo, sujeto en última instancia a la aprobación del Directorio. En consonancia con la buena práctica, cabe destacar que el ámbito de competencia de OVE se extiende, sin restricciones, a todos los factores que determinan los resultados operacionales del Grupo BID. Sin embargo, no queda claro de qué manera los planes de trabajo de OVE se encuadran dentro de una estrategia general para la función de evaluación independiente. Aparentemente las interacciones entre el Comité de Políticas y Evaluación y OVE responden sobre todo a procesos, con un estrecho enfoque en productos individuales. No hay suficiente claridad ni comprensión sobre la manera en que los productos de OVE se encuadran en una estrategia global que prioriza los desafíos más apremiantes de la institución y maximiza el valor de OVE.
103. Como ocurre con los directorios de otras entidades multilaterales, se prevé que una de las funciones del Directorio sea la de aportar “pensamiento estratégico”. El enfoque principal de la supervisión de OVE por el Comité de Políticas y Evaluación debería ser de nivel estratégico,

³² Véase el cuadro en el anexo titulado “Seguimiento de las recomendaciones de la revisión externa de 2011”.

no de gestión u operación. El Comité no debe interactuar en relación con el contenido de los documentos de enfoque y las metodologías de evaluación, que entran en la esfera de autonomía de gestión de OVE. Asimismo, debería mantener su distancia y otorgar una gran autonomía a OVE con respecto a la formulación de sus planes de trabajo anuales.

104. Una supervisión estratégica entrañaría, entre otras cosas, (a) interactuar con el Director de OVE en lo referente a preguntas sobre el “panorama de conjunto”, con un enfoque de largo alcance, por ejemplo, las siguientes: ¿está OVE haciendo “lo correcto” (no solo haciendo “las cosas correctamente”)?, ¿está produciendo los tipos apropiados de evaluaciones?, ¿está evaluando las partes más críticas de la cartera del Grupo BID?, ¿cuáles son los criterios y prioridades estratégicos clave que deben sustentar y configurar el desarrollo de los programas de trabajo anuales de OVE?; (b) crear más espacio para discusiones colectivas y transparentes sobre los planes de trabajo anuales de OVE; (c) acordar e implementar un marco de resultados que permita evaluar el desempeño de OVE en función de resultados, no solo de productos; (d) ser proactivos en la solución de diferencias entre la Administración y OVE.
105. Con la llegada de una nueva Directora de OVE y la apertura y disposición manifestadas por muchos miembros del Directorio para entablar una interacción de mayor nivel con OVE, el Panel piensa que este es un momento oportuno para emprender un proceso de diálogo y deliberaciones estratégicos. Esto sin duda ayudará a la Directora de OVE a identificar prioridades esenciales para su misión y forjar un compromiso con el Directorio como su principal parte interesada.
106. En opinión del Panel, una mejor forma para lograr una supervisión más eficaz sería que el Comité de Políticas y Evaluación y el Directorio consideraran efectuar cambios en su organización y funcionamiento. En la revisión externa independiente de 2011 se hizo notar que la estructura y el mandato del Comité diferían de los de comités de evaluación del directorio de otros bancos multilaterales de desarrollo, de tal modo que se limitaba su memoria institucional y su capacidad para la planificación estratégica, lo que restaba eficacia a su función de supervisar la evaluación. De hecho, en el citado informe se puso de relieve el mayor número de miembros del Comité (14 en comparación con siete u ocho en otros bancos multilaterales de desarrollo); los períodos de nombramiento más limitados de los miembros del Comité y su rotación más frecuente (cada año en comparación con cada dos años en otros bancos multilaterales de desarrollo); el hecho de que las evaluaciones de programa de país no sean de competencia del Comité, lo que le dificulta más ejercer una supervisión adecuada de OVE; y el doble mandato del Comité, que abarca asuntos tanto de evaluación como de política, lo que supone una carga de trabajo considerablemente mayor. El Panel piensa que estas observaciones, formuladas en la mencionada revisión, mantienen su pertinencia y ameritan una seria consideración por parte del Comité de Políticas y Evaluación al iniciarse esta nueva fase con una nueva Directora de OVE.

4. Cooperación de la Administración con las evaluaciones de OVE

107. El establecimiento de una oficina de evaluación independiente dentro de una organización puede dar lugar a tensiones que no siempre se diluyen fácilmente. Sin embargo, el Panel considera que las tensiones que han surgido entre OVE, la Alta Administración y algunos miembros del Directorio en relación con algunas evaluaciones institucionales recientes siguen manifestándose y afectan de manera negativa al Grupo BID, su sistema de evaluación y su función de evaluación independiente. Esas tensiones no se han abordado ni resuelto en forma adecuada.

108. El Directorio es responsable de salvaguardar la independencia de OVE cuando se pone en riesgo. Dentro del Grupo BID hay tensiones, malentendidos y desconfianza en torno a OVE que, de no abordarse, seguirán minando su independencia y limitando su eficacia.
109. El desafío para el Comité de Políticas y Evaluación y el Directorio radica en supervisar esas relaciones y asegurarse de que, cuando surjan, las tensiones se solucionen de tal manera que no menoscaben los elementos esenciales de la independencia de OVE con respecto a la Administración, pero que al mismo tiempo brinden a esta última la oportunidad razonable de hacerse oír de manera justa y constructiva.

→ Recomendaciones

110. **Fortalecer el marco de políticas de la función de evaluación independiente:**
 - a. El Directorio debería considerar un marco de políticas integral y coherente para el sistema de evaluación general del Grupo BID que enuncie claramente principios, procedimientos y políticas operativas, funciones y responsabilidades de conformidad con principios de evaluación y estándares de evaluación independiente establecidos y aceptados; y
 - b. OVE y el Directorio deberían emitir políticas y directrices en los ámbitos específicos detallados en el párrafo 91.
111. **Fortalecer la supervisión de OVE por parte del Comité de Políticas y Evaluación/el Directorio:**
 - a. El Directorio debería plantearse ajustar los términos de referencia del Comité de Políticas y Evaluación para definir mejor su función de ayudar al Directorio a llevar a cabo una supervisión más estratégica de OVE. Los términos de referencia revisados del Comité deberían comprender los siguientes: (a) que la supervisión por parte del Comité adopte un enfoque estratégico, respetando plenamente al mismo tiempo la independencia de OVE; (b) que el Comité elabore un enfoque de evaluación más apropiado, que incluya herramientas adecuadas, acerca del desempeño general de OVE y el desempeño del Director de OVE, en consonancia con el marco estratégico de esta oficina; (c) que el Comité mejore sus deliberaciones colectivas sobre los planes de trabajo de OVE centrándose en consideraciones y prioridades de nivel estratégico; (d) que el Comité solicite revisiones externas de pares periódicas acerca de OVE; (e) que el Comité solicite a OVE que en su informe anual proporcione información para demostrar sus avances con respecto a indicadores clave de desempeño (según los determine el propio Comité para evaluar el desempeño general de OVE) y cualquier medida correctiva necesaria; (f) que el Comité establezca un mecanismo eficiente y eficaz para facilitar la solución de diferencias entre la Administración y OVE; (g) que se brinde inducción a los nuevos miembros del Comité sobre la función de evaluación independiente, en coordinación con OVE.
 - b. El Directorio debería considerar los cambios en la organización y el funcionamiento del Comité de Políticas y Evaluación conforme a las sugerencias presentadas en el párrafo 106.

Anexo 1 – Comentarios del Presidente del Panel sobre los informes de evaluación analizados

El Presidente del Panel, evaluador acreditado³³, leyó informes de evaluación de OVE y, de entre los distintos tipos de evaluaciones que OVE realiza, analizó cinco³⁴ para familiarizarse con la naturaleza de los distintos tipos de informes de evaluación de OVE y valorar las que considera fortalezas y debilidades relativas de los informes que examinó. No se pretendió que la selección fuera una muestra representativa de todos los informes de evaluación producidos por OVE desde 2011, ni tampoco que el análisis del Presidente del Panel ofreciera una valoración sistemática de la calidad global del trabajo de OVE.

A juicio del Presidente del Panel, los informes revisados³⁵ reflejan un nivel apreciable de esfuerzo profesional puesto en esa labor y de cuidado en la preparación de cada informe. En particular, el Presidente del Panel observó que los informes proporcionan una amplia descripción del contexto en el que tuvo lugar la intervención del BID.

El Presidente del Panel advirtió algunas variaciones en la calidad de los informes que examinó e identificó ámbitos que podrían ser susceptibles de una mejora en general y que OVE podría tener interés en considerar. En opinión del Presidente del Panel, estas observaciones podrían brindar a OVE la oportunidad de sacar mayor partido del valor integral de sus evaluaciones y de comunicarlo de manera más eficaz en sus informes.

- **Información imparcial y equilibrada:** Los informes de evaluación deben destacar tanto las deficiencias como las fortalezas.
- **Tratamiento del contexto:** La metodología de evaluación debería incluir un tratamiento sistemático del contexto, por ejemplo, el análisis y valoración de las interacciones entre variables contextuales, de la gestión de la intervención y de los resultados observados, intencionales o no, positivos o negativos.
- **Distinción entre los hechos y los criterios de valoración:** Los informes de evaluación deberían establecer una distinción clara y sistemática entre datos, hallazgos de hechos, análisis, razonamiento evaluativo³⁶ y conclusiones.
- **Abordaje de las preguntas de evaluación:** Los informes de evaluación deberían abordar las preguntas de evaluación, incluidas las que se proponen en el documento de enfoque, de manera completa y sistemática. Deberían ofrecer relaciones causales claras, razonadas y convincentes entre insumos, resultados y productos, hasta llegar a las conclusiones y recomendaciones.

³³ Designación para los evaluadores profesionales de la Sociedad Canadiense de Evaluación.

³⁴ Evaluación del Programa de País: Brasil 2011-2014 (octubre de 2015)

Evaluación sectorial y temática – Evaluación Comparativa: Revisión del Respaldo del Banco a la Política y la Administración Tributarias, 2007-2016 (agosto de 2017)

Evaluación comparativa – Proyectos de Regularización y Administración de Tierras (febrero de 2014)

Revisión de la Implementación a la Fecha de la Fusión hacia Afuera del Sector Privado (octubre de 2017)

³⁵ Evaluación del Programa de País: Brasil 2011-2014 (octubre de 2015)

Evaluación sectorial y temática – Evaluación Comparativa: Revisión del Respaldo del Banco a la Política y la Administración Tributarias, 2007-2016 (agosto de 2017)

Evaluación comparativa – Proyectos de Regularización y Administración de Tierras (febrero de 2014)

Revisión de la Implementación a la Fecha de la Fusión hacia Afuera del Sector Privado (octubre de 2017)

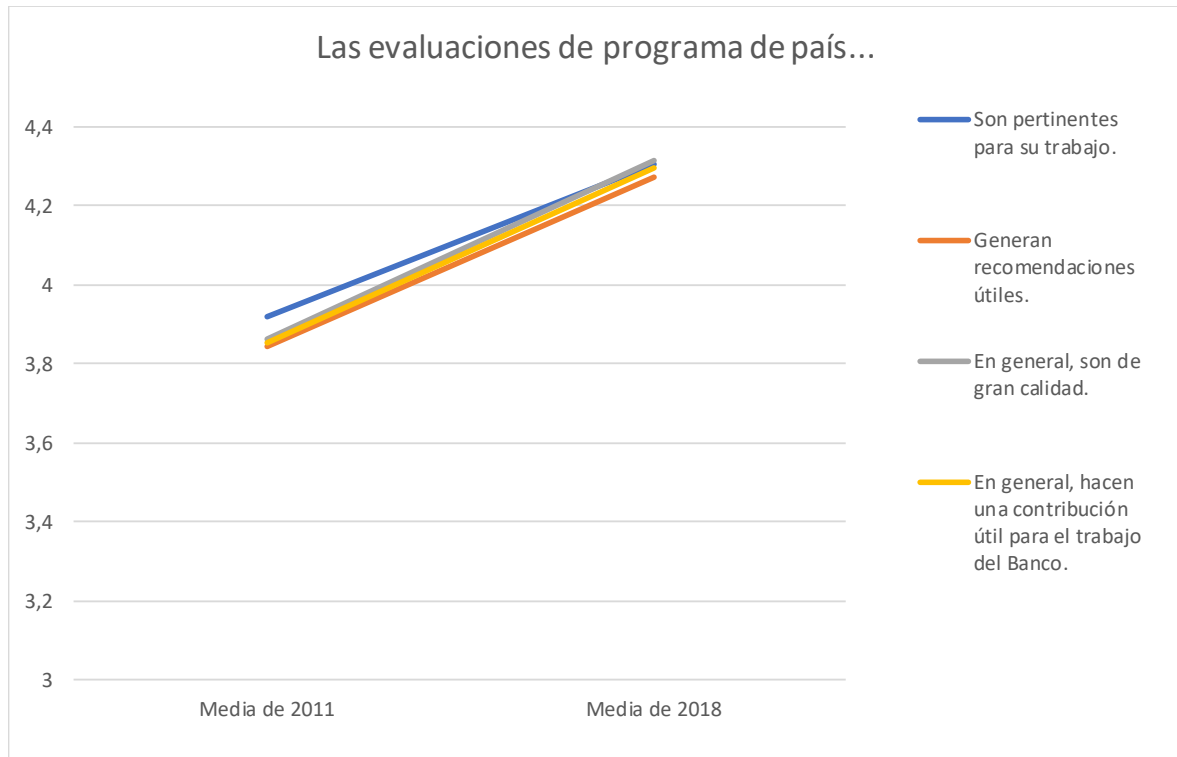
³⁶ Véase, por ejemplo, *Evaluative reasoning in public-sector evaluation in Aotearoa New Zealand: How are we doing?*, Heather Nunns, Robin Peace y Karen Witten. *Evaluation Matters*. New Zealand Council for Educational Research 2015 http://www.nzcer.org.nz/system/files/journals/evaluation-matters/downloads/EM2015_1_137.pdf.

- Razonamiento evaluativo: Los informes de evaluación deberían exhibir un razonamiento evaluativo claro y explícito que sirva de base para las conclusiones y recomendaciones.
- Conocimiento: El conocimiento adquirido por el programa y por la evaluación debería comunicarse en el informe³⁷.
- Declaración sobre limitaciones: Los informes de evaluación deberían contener sistemáticamente una declaración sobre las limitaciones de la evaluación y las dificultades que se pueden haber encontrado en esa labor.

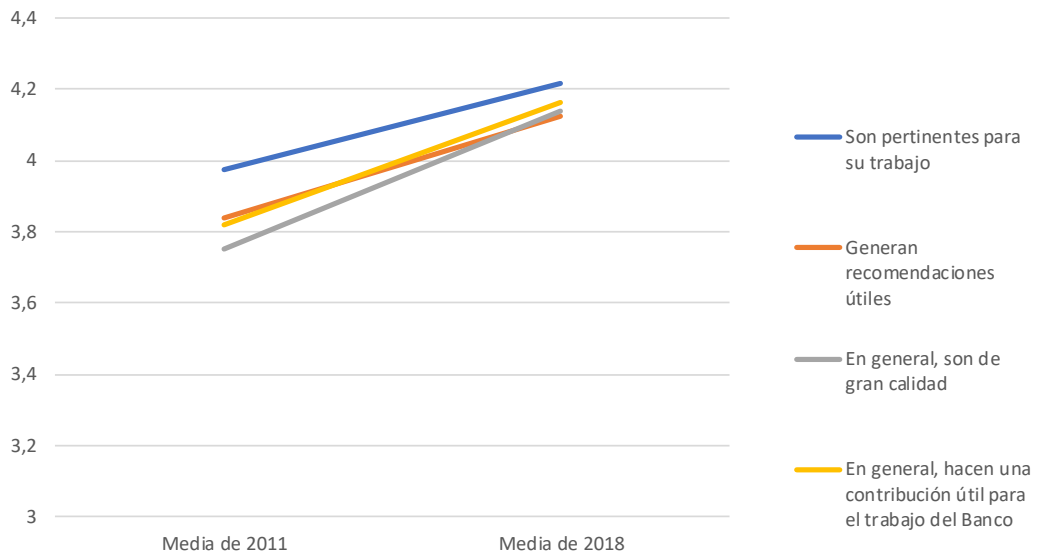
³⁷ También denominado "lecciones aprendidas".

Anexo 2 – Aspectos destacados de la encuesta

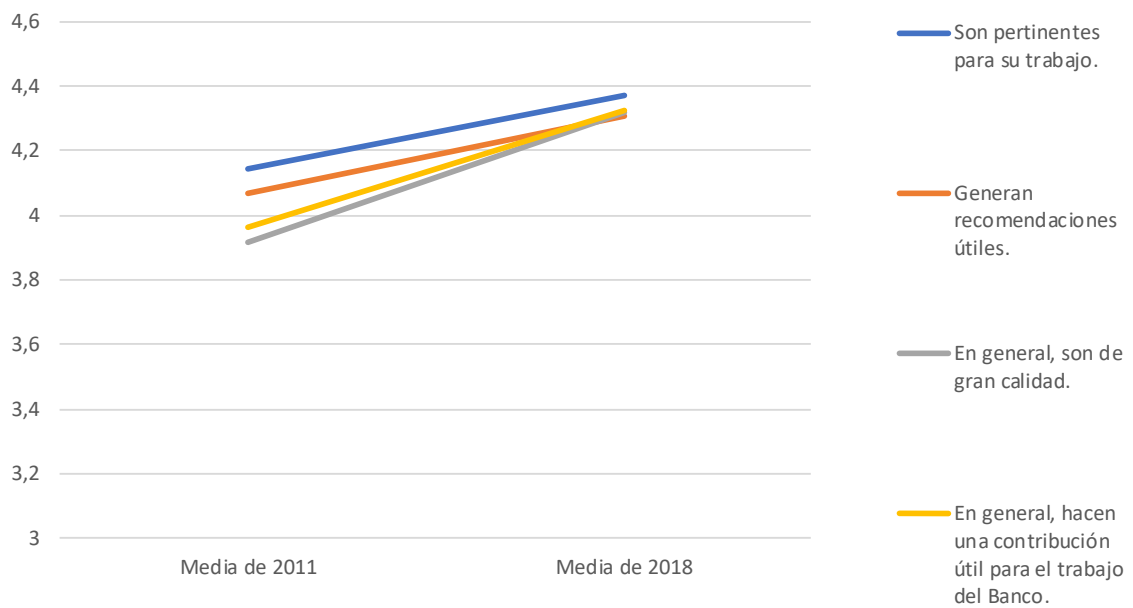
En los siguientes gráficos se ponen de relieve los datos recopilados mediante las encuestas de 2011 y de 2018. Las opciones de respuesta, a menos que se indique otra cosa, fueron las siguientes: totalmente en desacuerdo – 1; en desacuerdo – 2; parcialmente en desacuerdo – 3; parcialmente de acuerdo – 4; de acuerdo – 5; totalmente de acuerdo – 6.



Las evaluaciones institucionales...

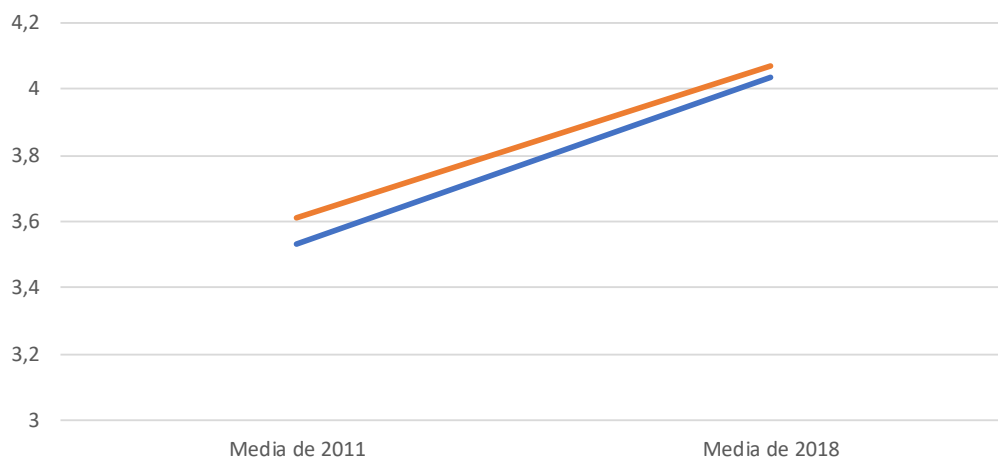


Las evaluaciones temáticas y sectoriales...

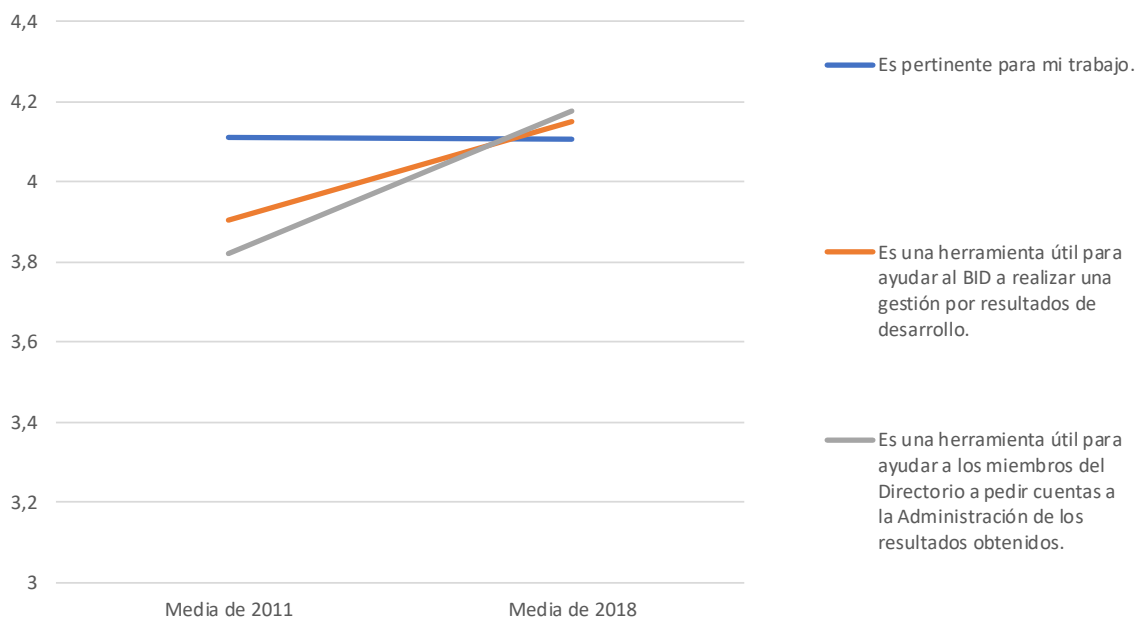


En relación con las evaluaciones en las que ha interactuado con OVE, responda a las siguientes afirmaciones:

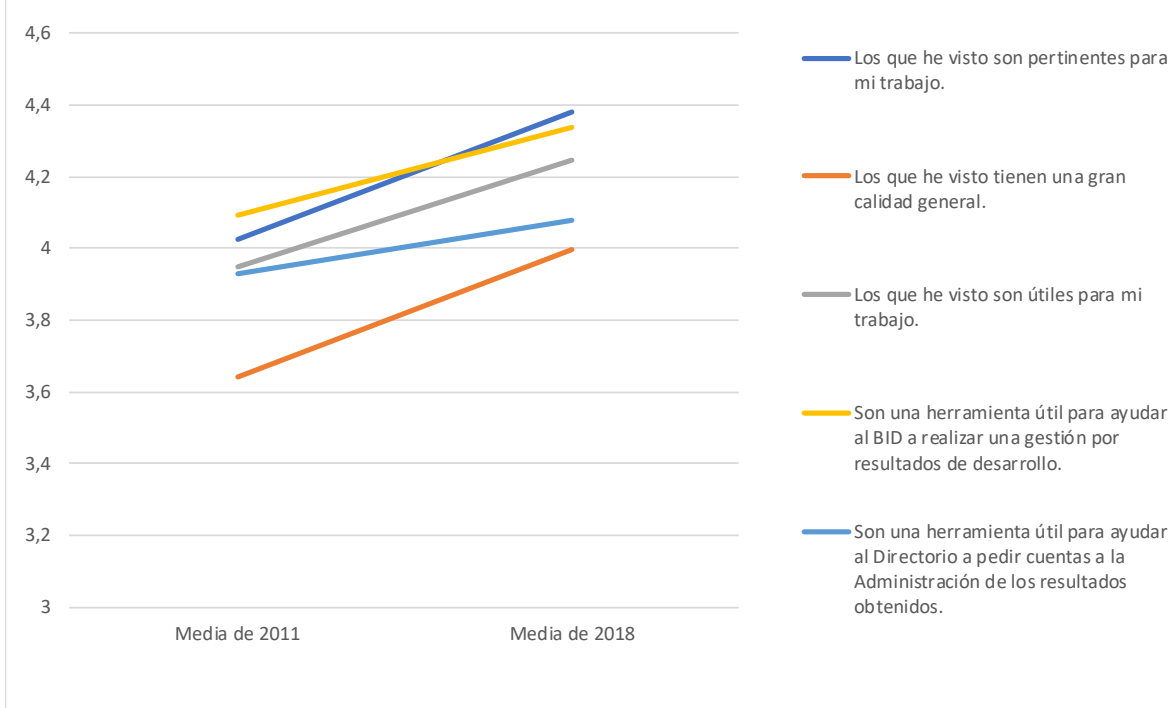
- Mis opiniones se consideran con seriedad durante la finalización del informe de evaluación.
- En general me sentí satisfecho con el proceso de interacción con OVE.



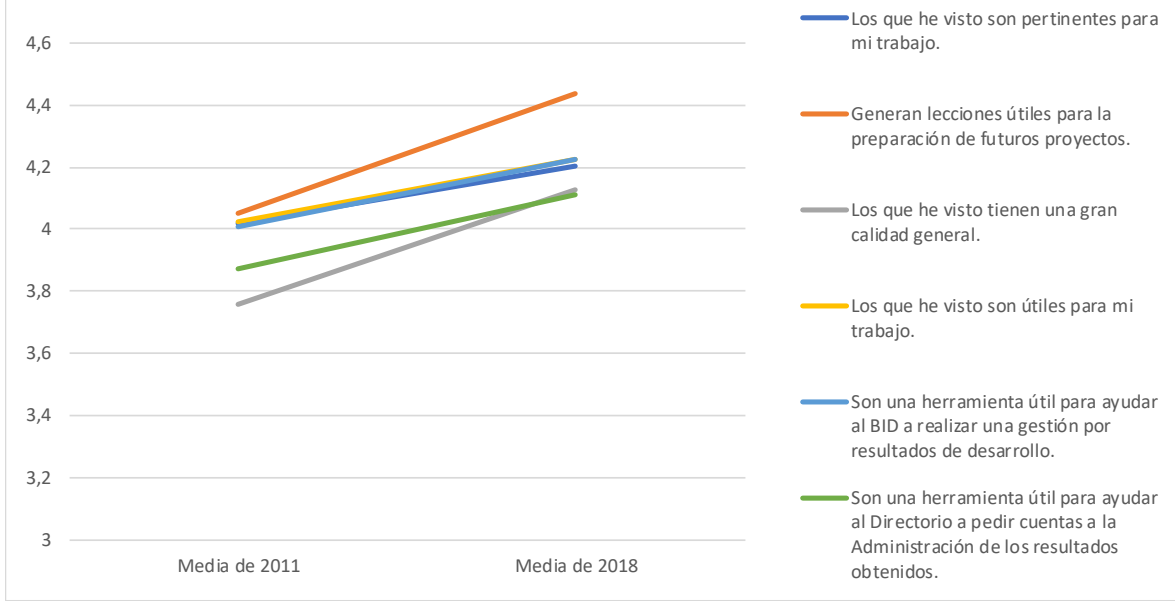
En relación con el Panorama de Efectividad en el Desarrollo...



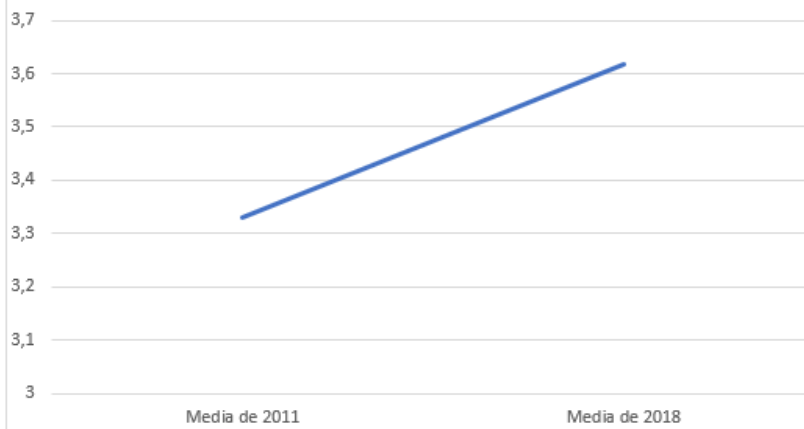
En relación con los informes de seguimiento de avance...



En relación con los informes de terminación de proyecto...



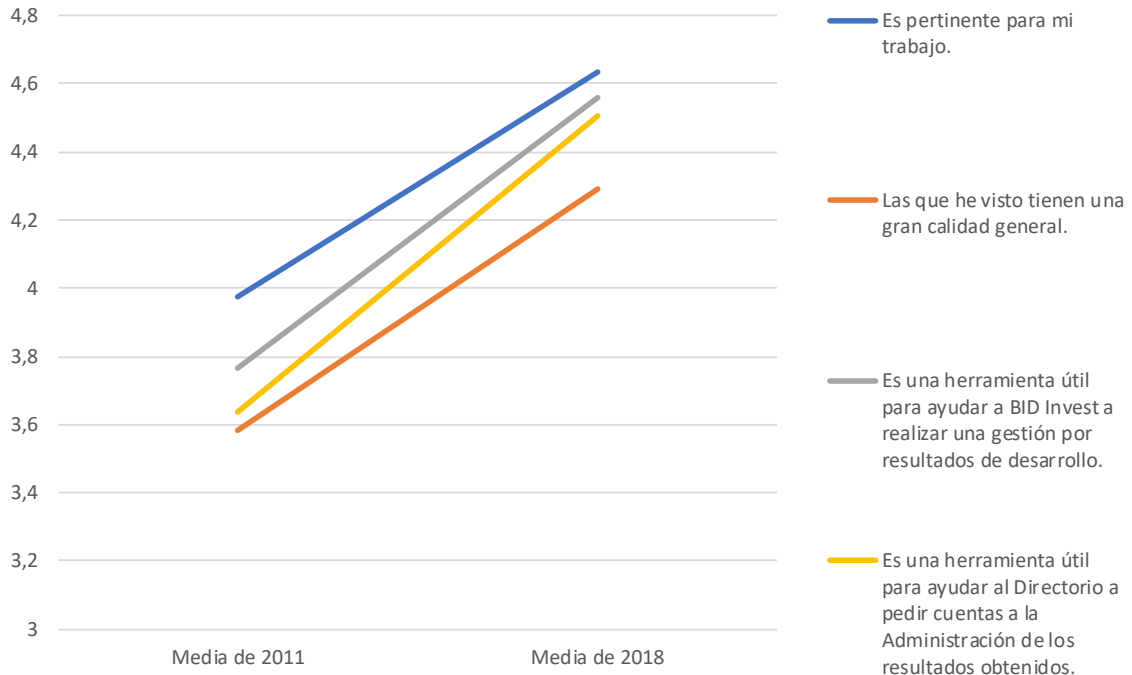
Mejora considerable en la calidad del sistema de autoevaluación (Matriz de Efectividad en el Desarrollo, informes de terminación de proyecto e informes de seguimiento de avance) desde 2011
(En la encuesta de 2011 se preguntó sobre las mejoras en los tres últimos años; en 2018, se preguntó sobre las mejoras desde 2011).



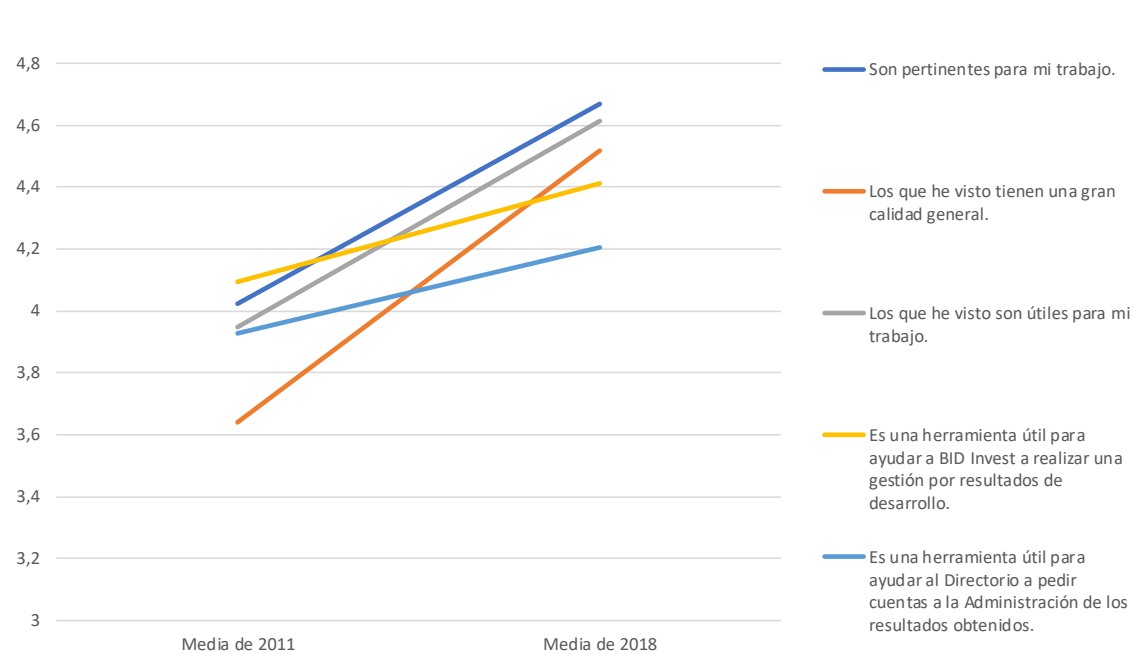
Califique el alcance de la influencia del sistema de autoevaluación indicando en qué medida los productos del sistema influyen en: Una mejor toma de decisiones en el BID. *Opciones de respuesta: 1 = en absoluto, 2 = un poco, 3 = hasta cierto punto, 4 = en gran medida*



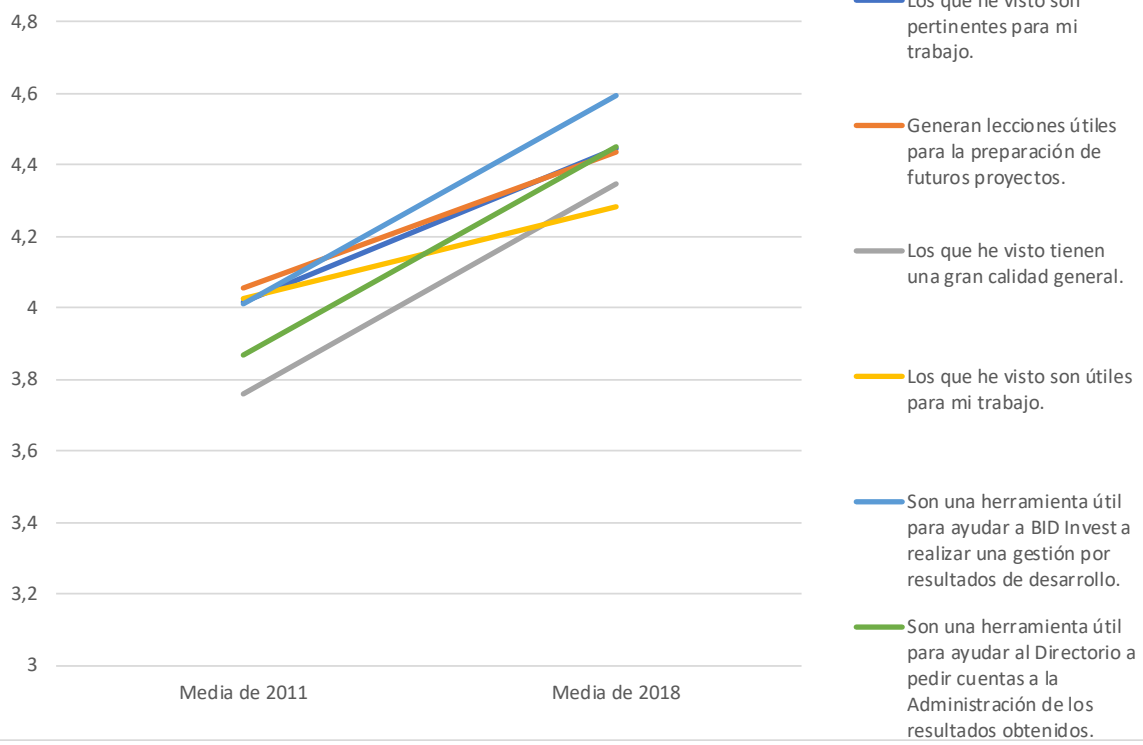
En relación con la herramienta de efectividad en el desarrollo, aprendizaje, seguimiento y evaluación (DELTA):



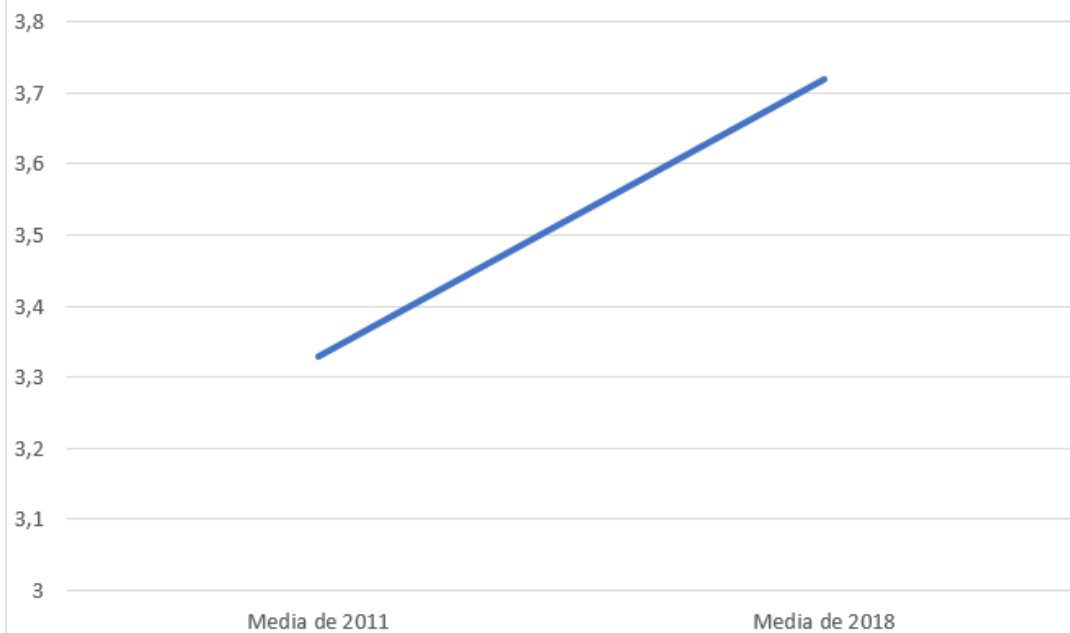
En relación con los informes anuales de supervisión (ASR)...








En relación con los informes ampliados de supervisión de proyecto (XSR)...





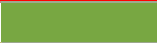



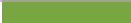





















En qué medida está de acuerdo o en desacuerdo con la siguiente afirmación: "Ha habido una mejora considerable en la calidad del sistema de autoevaluación (la herramienta DELTA, los informes anuales de supervisión y los informes ampliados de supervisión de proyecto) desde 2011."



Anexo 3 – Cuadro de seguimiento de las recomendaciones de 2011

	Excelente	La recomendación se aplicó plenamente (o en un nivel superior) y no hubo deficiencias.
	Bueno	La recomendación se aplicó con deficiencias solo menores.
	Satisfactorio	La recomendación se aplicó parcialmente con algunas deficiencias.
	Insatisfactorio	Hubo algunas deficiencias importantes al aplicar la recomendación.
	N/A	La recomendación no se consideró aplicable.

Recomendación/Medida	OVE	Administración	Directorio
Recomendación 1: Reducir las tensiones para crear una relación de trabajo más constructiva entre el Directorio, OVE y la Administración			
1a Es necesario que la nueva Directora de OVE mejore la comunicación con el Directorio y con la Administración para aumentar la confianza y reducir las tensiones, algo que debe ser reciprocado por la Administración			
1b Organizar retiros conjuntos, con el respaldo de un facilitador profesional, para identificar y sugerir formas de resolver esferas de desacuerdo			
1c Reactivar el mecanismo formal de la Administración para considerar evaluaciones institucionales o estratégicas			
1d Utilizar un enfoque basado en mayor medida en la consulta para preparar el plan de trabajo de OVE			
1e Elaborar un acuerdo de armonización para los sistemas de evaluación independiente y autoevaluación, que abarque enfoques, directrices y sistemas de puntaje			
1f Adoptar un proceso de evaluación más incluyente			
Recomendación 2: Mejorar la gestión del conocimiento institucional para fortalecer los ciclos de aprendizaje y retroinformación y así crear una auténtica cultura de aprendizaje			
2a Invitar al Director de OVE a que asista a reuniones pertinentes de los comités de la Administración			
2b Reconocer que la creación de un ciclo de aprendizaje eficaz constituye un proceso complejo y evolutivo, que requiere de la Administración y del Directorio recursos, liderazgo y apoyo continuo a todos los niveles			
2c Establecer un grupo de trabajo de alto nivel para que dirija este esfuerzo			
2d Crear una cultura que dé prioridad al aprendizaje y lo premie			
2e Aprender de otros bancos multilaterales de desarrollo, algunas organizaciones no gubernamentales y entidades de desarrollo, para adoptar prácticas que hayan dado resultados satisfactorios (tales como crear confianza, adoptar un enfoque estratégico y centrar la atención en el liderazgo) y evitar los errores cometidos por otros (tales como la sobrecarga de información, la falta de recursos o identificación con el proceso, intentos de difundirlo todo y la falta de concentración)			
2f Utilizar conocimientos provenientes del sistema de autoevaluación como aporte para la toma de decisiones			
2g Crear en OVE una pequeña unidad dedicada a extraer, agrupar y difundir lecciones			
Recomendación 3: Aumentar el uso y la influencia de los productos de evaluación independiente			
3a Reformar la cultura de OVE para que la función del evaluador no concluya con la producción de un informe, sino que continúe y abarque la prestación de asesoramiento y respaldo para ayudar a la Administración a efectuar cambios como resultado de los informes de evaluación			
3b Dar mayor precisión a las recomendaciones de OVE			
3c Establecer un sistema por el que se dé seguimiento y se pida cuentas a la Administración por la adopción de medidas en relación con recomendaciones aceptadas			
3d Mejorar la gestión y difusión de conocimientos, producir más síntesis y productos de conocimiento, aplicar el sistema más temprano en el proceso y lograr una mayor oportunidad			
3e Modificar la variedad de productos de OVE, elaborar y usar protocolos estándar y producir documentos de enfoque para cada evaluación			
3f Adoptar un proceso de evaluación más incluyente			
3g Lograr mayor transparencia adoptando un sistema de clasificación, publicando directrices formales sobre conflictos de intereses para la labor de evaluación y divulgando documentos de enfoque y datos no procesados usados en las evaluaciones de impacto			
3h Crear el espacio presupuestario necesario mediante la reducción del número de informes de OVE, una mayor eficiencia y, de ser posible, un aumento de la proporción del presupuesto administrativo del BID para equiparar más al Banco con instituciones comparables			

Comentarios del Presidente del Panel: El Presidente del Panel no está de acuerdo con esta recomendación. Los parámetros y

Recomendación 4: Elaborar e implementar una estrategia de gestión del cambio			
4a Demostrar, fáctica y retóricamente, que se valora y utiliza la información generada por el sistema de autoevaluación			
4b Tener en cuenta los comentarios de los funcionarios para ajustar el sistema y dotarlo de flexibilidad			
4c Aplicar con carácter experimental nuevos enfoques antes de introducirlos en todo el BID			
4d Introducir incentivos para motivar al personal y crear un sistema para pedir cuentas al personal por la realización de las tareas de autoevaluación que se le hayan encomendado y la utilización de los conocimientos obtenidos para mejorar los resultados logrados por las intervenciones del BID			
4e Reconsiderar la necesidad de medir los resultados con el mismo grado de detalle para todas las operaciones		No se evaluó	No se evaluó
4f Disponer que OVE prepare informes de supervisión sobre el sistema de autoevaluación			
4g Crear sistemas informáticos integrados y compatibles para respaldar el sistema de autoevaluación			
4h Proporcionar adecuados recursos para completar la transición a lo largo de un trienio para la plena aplicación del sistema de autoevaluación. Además de proporcionar recursos adicionales en forma temporal, debe realizarse un riguroso proceso de identificación de actividades de baja prioridad de las que pueda prescindirse para disponer del tiempo y el espacio presupuestario necesarios			
Recomendación 5: Fortalecer la supervisión, por parte del Directorio, de los sistemas de evaluación independiente y autoevaluación			
5a Fortalecer los términos de referencia del Comité de Políticas y Evaluación y definir claramente la función del Comité en materia de supervisión, rendición de cuentas y promoción del aprendizaje y el uso de lecciones provenientes de los sistemas de evaluación independiente y autoevaluación			
5b Conferir al Comité de Políticas y Evaluación responsabilidad de supervisión de todos los productos de OVE, incluidas las evaluaciones de programa de país			
5c Hacer que el Comité de Políticas y Evaluación centre la atención en el aprendizaje y el uso de resultados de las evaluaciones			
5d Fortalecer el informe anual de final de período presentado por el Presidente del Comité de Políticas y Evaluación al Directorio para probar la eficacia y eficiencia de los sistemas de evaluación independiente y autoevaluación, en el que se señalan asuntos estratégicos y se formulan recomendaciones al Directorio sobre los ámbitos que requieren mejoras			
5e Crear marcos de resultados, con parámetros de referencia cuantificados y objetivos para indicadores de desempeño clave, para los sistemas de evaluación independiente y autoevaluación, que el Comité de Políticas y Evaluación pueda usar para evaluar los resultados logrados	Véanse comentarios del Presidente del Panel	Véanse comentarios del Presidente del Panel	
5f Intensificar la fiscalización, por parte del Comité de Políticas y Evaluación, del programa de trabajo y el presupuesto de OVE			
5g Introducir una revisión anual del desempeño para el Director de OVE			
5h Elaborar procedimientos de destitución para el Director de OVE			
Recomendación 6: Fortalecer el papel de los países clientes en el proceso de evaluación			
6a Concentrarse en que los clientes participen en las evaluaciones, aprendan de ellas y las utilicen en su labor de planificación			
6b Intensificar la utilización de sistemas nacionales y adaptar las medidas de fortalecimiento de la capacidad de evaluación a las realidades de los países			
6c Reducir los costos que se trasladan a los países (armonización entre donantes; incorporación de la recopilación de datos a las encuestas periódicas realizadas por departamentos de estadística; reconsideración de la necesidad de medir todos los aspectos de todos los proyectos)			No se evaluó
6d Llevar a cabo evaluaciones conjuntas, con carácter experimental, con países que tengan la capacidad y el interés de hacerlo			
Recomendación 7: Preparar una nueva política, de carácter consolidado			
7a La nueva política de evaluación debería reflejar la experiencia vivida con los sistemas de evaluación independiente y autoevaluación a partir de 2000, los cambios que han tenido lugar en el BID, la evolución de las buenas prácticas en la comunidad internacional de profesionales de la evaluación, el avance hacia un sistema de responsabilidad compartida con los países y las conclusiones del Panel Independiente de Revisión			
Recomendación 8: Disponer que la Administración y OVE preparen planes de acción detallados			
8a Una vez que se delibera en el Comité de Políticas y Evaluación sobre el informe del Panel Independiente de Revisión, OVE y la Administración deberían modificar las medidas previstas en este plan de acción preliminar que reciban el respaldo del Comité, especificando la manera y la oportunidad en que se proponen adoptar las medidas necesarias. Estos planes de acción deberían presentarse al Comité de Políticas y Evaluación para su debate y seguimiento			

las metas cuantificados tienden a crear disfunción. Véanse la ley de Campbell y la ley de Goodhart.