



Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial

Distr. general
24 de agosto de 2012
Español
Original: inglés

Junta de Desarrollo Industrial
40º período de sesiones
Viena, 20 a 22 de noviembre de 2012
Tema 5 del programa provisional
Actividades del Grupo de Evaluación

Actividades del Grupo de Evaluación

Nota de la Secretaría

En cumplimiento de lo dispuesto en la decisión IDB.29/Dec.7 de la Junta, la Secretaría informa de las actividades de evaluación realizadas en los dos últimos años, complementando de ese modo la información proporcionada en los *Informes Anuales de la ONUDI* correspondientes a 2010 y 2011.

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Antecedentes	1	2
II. Contexto y función.	2-3	2
III. Actividades y contribuciones del Grupo de Evaluación	4	2
IV. Síntesis de las conclusiones de las evaluaciones.	5-25	3
V. Síntesis de las enseñanzas extraídas.	26-29	7
VI. Aceptación y aplicación de las recomendaciones formuladas en las evaluaciones. ...	30	8
VII. Medidas que se solicitan a la Junta.	31	8

Por razones de economía, solo se ha hecho una tirada reducida del presente documento. Se ruega a los delegados que lleven consigo a las sesiones sus propios ejemplares de los documentos.

V.12-55577 (S) 250912 260912



Se ruega reciclar

I. Antecedentes

1. En la decisión IDB.29/Dec.7, la Junta, entre otras cosas, afirmó la importancia de que los Estados Miembros recibiesen información objetiva y fidedigna sobre los resultados de los programas de la ONUDI a nivel de los países, basada en las conclusiones y enseñanzas extraídas de evaluaciones independientes. Este informe se presenta de conformidad con el párrafo h) de esa decisión, en que se pidió a la Secretaría que informase sobre las actividades de evaluación cada dos años. El presente documento deberá examinarse conjuntamente con la información sobre las actividades relacionadas con las evaluaciones proporcionada en los *Informes Anuales de la ONUDI correspondientes a 2010 y 2011*. En un documento de sesión figurará más información sobre *las conclusiones y las enseñanzas de las evaluaciones de la ONUDI realizadas en 2010 y 2011*. Además, todos los informes de evaluaciones independientes de la ONUDI se pueden consultar en su sitio web (www.unido.org/evaluation).

II. Contexto y función

2. Las funciones y responsabilidades del Grupo de Evaluación (de la Oficina del Director General) se derivan de la política de evaluación de la ONUDI (2006). De conformidad con esa política, la evaluación cumple tres propósitos: garantizar la rendición de cuentas, apoyar a la gestión e impulsar el aprendizaje y la innovación. El Grupo de Evaluación se encarga de hacer evaluaciones independientes de los proyectos y programas de la ONUDI, así como de cuestiones de nivel mundial o regional o institucionales. También hace evaluaciones temáticas relativas a esferas programáticas concretas o a una prioridad de desarrollo y para contribuir al aprendizaje institucional. La función de evaluación de la ONUDI está en consonancia con las reglas y normas de las Naciones Unidas en la materia y con la importancia que en estas se asigna a la independencia, la credibilidad y la utilidad.

3. Reconociendo el papel fundamental de la evaluación para determinar y validar los resultados y para promover el aprendizaje interno y externo, la ONUDI asignó 640.000 euros a la ejecución del programa de trabajo del Grupo de Evaluación en el periodo 2010-2011 con objeto de sufragar las evaluaciones nacionales, estratégicas y temáticas. El presupuesto representó un aumento del 12% en comparación con el bienio anterior. Las evaluaciones independientes de proyectos y programas se siguieron financiando directamente con cargo a los presupuestos correspondientes.

III. Actividades y contribuciones del Grupo de Evaluación

4. Se siguió prestando atención a las evaluaciones temáticas y estratégicas debido a su potencial de aprendizaje y su mayor valor añadido y con el fin de crear sinergia entre las evaluaciones a efectos de utilizar los recursos con más eficiencia. Se seleccionaron cinco evaluaciones temáticas por su importancia estratégica y su potencial de aprendizaje: la contribución de la ONUDI a los mecanismos de la iniciativa “Una ONU”; el desempeño de las oficinas extrasede de la ONUDI; la contribución de la ONUDI a los Objetivos de Desarrollo del Milenio; iniciativas de modernización de las empresas, y los proyectos de la ONUDI en la esfera de los

contaminantes orgánicos persistentes. Esas evaluaciones abarcaban sectores en que las carteras de proyectos eran cada vez mayores y existía la necesidad de proporcionar información comprobada para utilizar en la formulación de políticas y la adopción de decisiones estratégicas. Además, había diez evaluaciones de los países que ofrecían oportunidades de análisis y aprendizaje sistemáticos. Con todo, las conclusiones de las evaluaciones no deberían considerarse representativas de todas las intervenciones de la ONUDI.

IV. Síntesis de las conclusiones de las evaluaciones

Conclusiones generales

5. Se ha concluido que el proceso de reforma en curso para fortalecer la presencia y el impacto de la ONUDI sobre el terreno, así como los esfuerzos de esta por convertirse en una organización “sin fisuras”, son útiles y pueden mitigar muchos de los problemas y limitaciones individualizados anteriormente. Un gran número de recomendaciones de las evaluaciones, entre ellas una mayor descentralización, más autoridad para las oficinas extrasede y los Representantes de la ONUDI, una función más destacada de las oficinas extrasede en la vigilancia y ejecución de los proyectos y una mayor capacidad administrativa de esas oficinas, ya se están abordando por medio del nuevo sistema de planificación de los recursos institucionales.

6. Los programas de la ONUDI en los países están ganando terreno y se consideran un instrumento más flexible que los programas integrados, pero todavía es necesario aclarar las características principales y la estructura de esos programas y orientarlos más hacia la demanda. Con todo, la mayoría de los programas evaluados han estado en consonancia con las estrategias y prioridades nacionales, así como con los marcos de planificación de las Naciones Unidas, entre ellos el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD). Los proyectos y programas de la ONUDI suelen tener un efecto catalítico y redundan en la elaboración de políticas o estrategias, si bien en muchos programas piloto debería prestarse más atención a la evaluación de los resultados y, consecuentemente, a la elaboración de estrategias de perfeccionamiento o difusión.

7. En muchos casos se concluyó que había margen para una mayor cooperación entre departamentos, que existía una posible sinergia entre proyectos que no se aprovechaba y que no quedaban claras las funciones de las dependencias no rectoras. Por ejemplo, si las iniciativas experimentales en la esfera de la agroindustria o de la energía renovable colaboraran más con la Subdivisión de Servicios Empresariales, de Inversiones y Tecnología de la ONUDI, además de obtenerse mejores resultados se fomentaría la sostenibilidad. Asimismo, los vínculos con el sector privado suelen ser débiles y, si bien con frecuencia se mencionan las alianzas con el sector privado, en la documentación de los proyectos no se especifica la manera en que se desarrollará esa colaboración.

8. Cabe aplicar un sistema de vigilancia integral basado en los resultados para captar los resultados a nivel de los programas y el rendimiento global. Muchos de los programas y proyectos evaluados carecían de puntos de referencia o indicadores adecuados para evaluar los progresos. Actualmente se está intentando elaborar un

marco de resultados sistemático para la Organización que abarcará el uso de indicadores clave de ejecución. Se ha previsto preparar un documento de proyecto sobre la gestión basada en los resultados que, además, servirá para determinar y gestionar los riesgos.

9. Pocas veces se fomentaba la igualdad entre los géneros y la incorporación de la perspectiva de género, con algunas excepciones prometedoras en los proyectos sobre agroempresas.

Pertinencia e implicación

10. En general se observó que los programas y proyectos eran pertinentes y que estaban en consonancia con las prioridades y estrategias de los gobiernos asociados, el MANUD y otros mecanismos de la iniciativa “Una ONU”. Por otra parte, los programas y proyectos evaluados han abordado problemas de desarrollo industrial sostenible y han estado en consonancia con las esferas y competencias estratégicas de la ONUDI. En general, siempre se ha observado una implicación nacional, en particular en los casos en que los interesados nacionales habían participado considerablemente en el diseño de la intervención y en los comités directivos o se habían establecido otros mecanismos de adopción conjunta de decisiones. No obstante, en algunos proyectos se observó una participación limitada de los interesados nacionales. Se concluyó que los conocimientos especializados de la ONUDI eran muy solicitados.

Objetivos alcanzados

11. La mayoría de los proyectos evaluados había elaborado los productos previstos. Los resultados prácticos fueron más difíciles de evaluar y validar debido a las deficiencias de los sistemas de vigilancia y presentación de información y a la carencia de parámetros de referencia o indicadores de ejecución establecidos. Cabe esperar que el sistema informático de análisis y formulación de programas (SAP) introducido recientemente en la ONUDI solucione muchas de las deficiencias existentes.

12. Numerosos proyectos piloto, así como los centros tecnológicos respaldados por la ONUDI, alcanzan sus objetivos de demostración de tecnología pertinente, por ejemplo, en la esfera de la energía renovable, pero carecen de las estrategias de extensión y difusión necesarias para lograr un mayor impacto.

13. En las evaluaciones también se encontraron ejemplos de deficiencias lógicas, es decir, marcos lógicos en que los resultados eran demasiado ambiciosos en relación con los productos que habían de elaborarse y no era realista pensar que pudieran obtenerse durante la vida útil del proyecto.

Eficiencia en la ejecución

14. En general la relación costo-eficacia de los proyectos y programas de la ONUDI es favorable. Se habían producido retrasos en algunos proyectos, a menudo debido a una planificación poco realista y, en particular, en relación con la

contratación y el despliegue de expertos. También hubo retrasos en la aportación de contribuciones de contrapartida y, en particular, en relación con la infraestructura física. En algunos casos se concluyó que la gestión centralizada había obstaculizado la ejecución, en especial en proyectos pequeños en el medio rural. Los problemas de contratación a menudo ralentizaron la ejecución.

Sostenibilidad

15. Se concluyó que la sostenibilidad institucional era considerable cuando las instituciones del país anfitrión participaban directamente en la ejecución y más débil en aquellos proyectos ejecutados por dependencias autónomas de gestión de proyectos.

16. La sostenibilidad financiera, en particular, resultaba prometedora en los casos en que las autoridades nacionales habían participado a lo largo de toda la ejecución. No obstante, se observó que muchos proyectos carecían de estrategias de salida y a menudo no se sabía si se dispondría de financiación nacional para continuar con las operaciones una vez finalizado el proyecto. Al respecto, los evaluadores recomendaron armonizar más los proyectos de la ONUDI con los marcos de planificación y los presupuestos del Estado.

17. No se registraron casos de proyectos que constituyeran una amenaza para la sostenibilidad ambiental. Por el contrario, muchos proyectos tienen efectos ambientales beneficiosos a largo plazo, como los relacionados con el Protocolo de Montreal, la eliminación paulatina de contaminantes orgánicos persistentes, una producción más limpia y la eficiencia energética.

Principales conclusiones de las evaluaciones de los países

18. Se concluyó que la ONUDI era un colaborador apreciado y se valoró su competencia y su pericia. Muchos gobiernos de países anfitriones expresaron la necesidad de recibir los servicios de la ONUDI y su deseo de colaborar con la Organización. Se consideró que la participación de la ONUDI añadía valor a los mecanismos de la iniciativa “Una ONU” y respondía a las necesidades y prioridades nacionales. La gran mayoría de los programas y proyectos de la ONUDI eran muy pertinentes y la implicación nacional se calificó de alta en muchos casos, si bien no en todos debido a la participación limitada de los interesados locales en algunos de ellos. La orientación y focalización de los programas en los países suele reflejar la disponibilidad de financiación más que las prioridades o necesidades del país. De hecho, la falta de recursos programables a disposición de la ONUDI y la dependencia de la financiación dirigida por los donantes dificulta la formulación y la ejecución de programas nacionales integrales impulsados por los países.

Conclusiones principales de las evaluaciones temáticas

Contribución de la ONUDI a los mecanismos de la iniciativa “Una ONU”

19. La evaluación de la contribución de la ONUDI a los mecanismos de la iniciativa “Una ONU” reveló que la ONUDI había contribuido de manera

satisfactoria a la coherencia de la iniciativa. En particular, la Organización participó en la formulación del Programa único en los países piloto de la iniciativa Unidos en la acción y pasó a ser un estímulo importante para promover las cuestiones relativas al desarrollo industrial y garantizar una respuesta inclusiva de las Naciones Unidas a las prioridades y necesidades nacionales. Se concluyó que los Programas únicos habían dado a la ONUDI la posibilidad de afirmar su liderazgo en las esferas de su mandato y de promover sus esferas temáticas en los marcos nacionales.

Desempeño de las oficinas extrasede

20. La evaluación temática del desempeño de las oficinas extrasede confirmó la pertinencia y utilidad de la representación de la ONUDI sobre el terreno. Las oficinas extrasede contribuyen a individualizar y formular proyectos y programas de cooperación técnica de la ONUDI. También prestan un valioso apoyo a la ejecución de los proyectos y programas, si bien cumplen funciones más administrativas que sustantivas. Se calculó que en 2011 el personal de las oficinas extrasede ejecutó el 7,5% de las actividades de cooperación técnica de la ONUDI. Con todo, muchas oficinas cuestionaron la posibilidad de asumir una responsabilidad más directa de la ejecución de actividades de cooperación técnica (mayor descentralización) debido a limitaciones de capacidad.

Contribución de la ONUDI a los Objetivos de Desarrollo del Milenio

21. En la evaluación se concluyó que la contribución de los proyectos de la ONUDI a los Objetivos de Desarrollo del Milenio era de diversa índole, pero que no se medía ni se informaba al respecto sistemáticamente. La excepción eran los proyectos relativos al Protocolo de Montreal, que contribuían claramente al indicador 7.3 (Consumo de sustancias que agotan la capa de ozono) del séptimo Objetivo. Se observaron otras contribuciones a los indicadores 7.2 (Emisiones de dióxido de carbono) y 7.5 (Proporción del total de recursos hídricos utilizada) de ese Objetivo, de las que se informó menos sistemáticamente, en proyectos de eficiencia en el uso de los recursos y producción más limpia. Los proyectos de la ONUDI relativos a las prioridades temáticas de reducción de la pobreza mediante actividades productivas y creación de capacidad comercial probablemente contribuirán a la meta B del primer Objetivo, “Lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, en particular las mujeres y los jóvenes”. No obstante, se constataron apenas unas pocas contribuciones cuantificadas de proyectos de la ONUDI a la creación de empleo o el mejoramiento de los medios de vida de los beneficiarios que viven por debajo del umbral de pobreza del país. Las excepciones fueron proyectos dedicados a la capacitación después de una crisis y al desarrollo del espíritu empresarial. También se destacaron vínculos plausibles entre los proyectos de creación de capacidad y el empleo.

22. La ONUDI debe prestar más atención a las definiciones, metas e indicadores pertinentes de los Objetivos de Desarrollo del Milenio a fin de contribuir a hacerlos realidad. El uso de indicadores de proyectos que sean compatibles con los indicadores nacionales de los Objetivos de Desarrollo del Milenio sería un buen modo de poder llegar a captar los resultados pertinentes.

Labor de la ONUDI en la esfera de los contaminantes orgánicos persistentes

23. La evaluación de la labor de la ONUDI en la esfera de los contaminantes orgánicos persistentes reveló que la asistencia de la Organización era decisiva para la preparación de los planes nacionales de ejecución de muchos países. Esa asistencia abarcaba el establecimiento de capacidad básica para los gobiernos, la realización de inventarios iniciales de contaminantes orgánicos persistentes y la concienciación de los encargados de formular políticas.

24. La ONUDI también desempeñó un papel esencial en la demostración y transferencia de nueva tecnología para posibilitar el tratamiento y la destrucción de contaminantes orgánicos persistentes en condiciones de seguridad. Según información reciente, se han obtenido resultados favorables y, en general, la ONUDI está haciendo lo que corresponde, es decir, atiende a las necesidades de formulación de políticas y creación de capacidad y combina esto con inversiones en tecnología para la eliminación paulatina de los contaminantes orgánicos persistentes.

25. La evaluación temática puso de relieve que la cartera cada vez mayor de proyectos relativos a los contaminantes orgánicos persistentes ha causado algunas dificultades en lo que respecta a la limitación de la capacidad de la ONUDI, dificultades estas que, si no se afrontan, podrían poner en peligro la capacidad de la Organización para obtener los resultados previstos. Actualmente la ONUDI carece de los recursos humanos necesarios para ejecutar eficazmente la gran cartera de proyectos aprobados, más los que están en tramitación. En la evaluación se recomendó a la ONUDI que siguiera concentrándose más en la función de aplicación y delegara las funciones de ejecución en asociados cualificados de los países, y que hiciera frente a las limitaciones de recursos humanos mediante una reorganización o contratando más personal.

V. Síntesis de las enseñanzas extraídas

26. Las enseñanzas extraídas de las evaluaciones de los países apuntan a la importancia de una colaboración estrecha, tanto en la etapa de formulación como en la ejecución, con los gobiernos de los países asociados y otros interesados de los países y del sistema de las Naciones Unidas, así como la importancia de la presencia de la ONUDI sobre el terreno. La implicación y participación activa de los homólogos estatales refuerza la eficacia de los programas y proyectos. Lo mismo puede decirse de los vínculos a las estrategias y los marcos presupuestarios nacionales. Para garantizar la sostenibilidad de las instituciones respaldadas se debe disponer de recursos humanos y financieros del país una vez finalizado el proyecto. También se ha observado que la financiación conjunta con los países receptores aumenta la implicación de estos y facilita una ejecución fluida.

27. Los vínculos horizontales creados entre los proyectos y los programas de la ONUDI a nivel nacional hacen que aumenten las repercusiones de su labor y mejore la relación costo-eficacia, pero siguen sin aprovecharse muchos posibles sectores que se prestan para establecer sinergia horizontal. A pesar de los esfuerzos institucionales por promover la colaboración interna, la coordinación de programas y la creación de sinergia exigen atención concreta, asignación de recursos y distribución de responsabilidades.

28. El apoyo directo a instituciones y empresas individuales públicas y privadas entraña el riesgo de distorsionar el mercado. Por eso se prefiere, de ser posible, prestar un apoyo más amplio a un número mayor de empresas. La creación de capacidad de los proveedores de servicios públicos, como los laboratorios, puede redundar en un mercado más competitivo de servicios de ensayo, lo que beneficiaría tanto a los proveedores de servicios del sector privado como a los clientes. Se podrían mejorar todavía más los resultados si la labor se centrara expresamente en el sector privado.

29. La cooperación Sur-Sur es una esfera de cooperación pertinente, si bien se siguen desaprovechando muchas oportunidades. Los proyectos de cooperación Sur-Sur a menudo se ejecutan en zonas remotas y en condiciones difíciles, razón por la cual es esencial disponer de recursos suficientes para la gestión *in situ*, cuestión que suele subestimarse. La supervisión de la ONUDI resulta difícil en países en que la Organización no está presente.

VI. Aceptación y aplicación de las recomendaciones formuladas en las evaluaciones

30. El Grupo de Evaluación de la ONUDI ha puesto en marcha un sistema de seguimiento de la respuesta de la administración con objeto de observar el proceso de aceptación y aplicación de las recomendaciones formuladas en las evaluaciones. La aceptación de las recomendaciones sigue siendo considerable y alcanzó el 94% en 2011. En cuanto a la presentación de información por parte de los administradores de proyectos sobre la aplicación de las recomendaciones, se han planteado problemas. Muchas veces esa información no se presenta, o se presenta con gran retraso. No obstante, de las recomendaciones sobre las que se proporcionó información, se ha aplicado el 43%, en tanto que el 36% todavía se encuentra en vías de aplicación. El 21% de ellas no se habían aplicado porque no se habían aceptado o porque su aplicación dependía de recursos que todavía habían de recibirse, a menudo mediante un proyecto de seguimiento.

VII. Medidas que se solicitan a la Junta

31. La Junta tal vez desee considerar la posibilidad de aprobar el siguiente proyecto de decisión:

“La Junta de Desarrollo Industrial:

- a) Toma nota del informe sobre las actividades del Grupo de Evaluación (IDB.40/13);
- b) Recuerda sus decisiones IDB.29/Dec.7, IDB.34/Dec.3 e IDB.37/Dec.4;
- c) Reitera su apoyo a la función de evaluación para la rendición de cuentas, el aprendizaje y la contribución al cambio y la mejora institucionales;
- d) Promueve la continuación de las evaluaciones de los resultados, tanto a nivel de los resultados prácticos como de los impactos, y la incorporación de la información sobre el rendimiento y las enseñanzas extraídas en los procesos de planificación estratégica y de gestión.”