



NACIONES UNIDAS

ASAMBLEA
GENERAL



Distr.
GENERAL

A/34/286/Add.1
12 noviembre 1979
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

Trigésimo cuarto período de sesiones
Tema 101 del programa

DEPENDENCIA COMUN DE INSPECCION

Informe sobre un glosario de términos de evaluación

Observaciones del Comité Administrativo de Coordinación

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a los Miembros de la Asamblea General las observaciones del Comité Administrativo de Coordinación sobre el informe de la Dependencia Común de Inspección titulado "Glosario de términos de evaluación" (A/34/286).

ANEXO

Observaciones del Comité Administrativo de Coordinación

I. Observaciones generales

1. El informe de la Dependencia Común de Inspección sobre un glosario de términos de evaluación (JIU/REP/78/5), preparado por el Inspector Earl D. Sohm, es una nueva contribución de la Dependencia al establecimiento, en el sistema de las Naciones Unidas, de procesos de evaluación eficaces que se basen en conceptos y técnicas generalmente aceptados. Es complementario del informe anterior de la Dependencia sobre la evaluación en el sistema de las Naciones Unidas (JIU/REP/77/1) 1/, en que se recomendó que se elaborase un glosario de términos de evaluación, recomendación que el CAC aceptó en sus observaciones sobre dicho informe (E/1978/12).

2. En el primer capítulo del informe, se resumen los antecedentes históricos de la evaluación en el sistema de las Naciones Unidas y se recuerda que la labor de evaluación tuvo su origen en la conciencia de la necesidad de medir el impacto de los proyectos de cooperación técnica. Intentadas ahora en una mayor escala y con un alcance mucho más amplio que antes, las actividades de evaluación emplean, según el Inspector, una terminología laxa e imprecisa en que no se ha dado aún una definición comúnmente aceptada a los diversos conceptos usados.

3. El CAC está de acuerdo con el Inspector en que es necesario un enfoque gradual y en que con esta primera tentativa de elaborar un glosario no debería procurarse crear definiciones rígidas de los términos de evaluación, sino promover un mejor entendimiento común y la reducción de la confusión y el desacuerdo, en la medida en que ellos surjan de la falta de una terminología convenida.

4. En el informe se definen 24 "términos básicos de evaluación", se explican las relaciones entre algunos de ellos, y se hace una útil recopilación de pasajes de documentos que indican cómo usan o definen dichos términos varias organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Si bien ningún glosario podría reflejar plenamente todas las prácticas de las distintas organizaciones y en la práctica, por lo tanto, será necesario hacer algunos ajustes para elaborar un vocabulario común, sus ventajas son más que sus inconvenientes. El glosario preparado por el Inspector mejorará en alto grado la comunicación entre las organizaciones sobre asuntos relacionados con la evaluación, al hacer menos necesario que en cada caso cada organización defina sus términos o interprete los usados por otras organizaciones. Uno de los beneficios secundarios de esta iniciativa es que el glosario estará disponible en todos los idiomas oficiales y no será ya necesario que las distintas organizaciones traduzcan los términos claves de manera aproximada.

1/ Distribuido a los Miembros de la Asamblea General con la signatura
A/33/225.

II. Observaciones sobre las definiciones

5. El CAC acepta la definición que se da del término "evaluación", que es lo bastante amplia y general para ser generalmente aceptable, y al mismo tiempo lo bastante precisa para ser significativa. La evaluación se define indicando cuáles son sus objetivos, sus requisitos, sus limitaciones, sus medios y sus beneficios, así como mediante una serie de afirmaciones a contrario sobre lo que no debe ser una evaluación. Dicha definición figura, con leves diferencias de redacción, en los párrafos 17 y 18, por un lado, y 20 y 21, por otro.

6. En ambos lugares en el informe se distingue entre "evaluación en curso" y "evaluación a posteriori". Se define a la evaluación en curso como "el análisis que se realiza durante la fase de ejecución de una actividad acerca de su pertinencia continua, así como de sus resultados, eficacia e impactos presentes y probables" y, en el párrafo 21, se la concibe como una "actividad bien provisional o bien permanente". En el anexo se incluyen pasajes de textos recibidos del Banco Mundial y de la OIT que justifican esa definición.

7. Se define a la evaluación a posteriori como "el análisis que se realiza una vez que se ha completado la actividad acerca de su pertinencia, eficacia e impacto ... resumiendo las lecciones aprendidas" para que sirvan de "insumo de la planificación futura". El CAC está dispuesto a aceptar la definición que se da de evaluación a posteriori, pero el concepto de evaluación en curso como actividad continua que se realiza paralelamente a la ejecución plantea problemas a ciertas organizaciones. En muchos programas amplios del sistema de las Naciones Unidas en las esferas económica y social, las estrategias demoran un decenio, o aún más, en dar sus frutos, y comienzan a arrojar resultados discernibles únicamente después de varios años. Es posible examinar continuamente o de tanto en tanto la producción de resultados de dichos programas y su pertinencia continua, pero mal pueden evaluarse su eficacia y su impacto antes de que esas actividades a largo plazo hayan llegado a una etapa significativa. Para algunos organismos sería preferible que la verificación de los resultados y la pertinencia se considerase un procedimiento de vigilancia y no de evaluación. Sin embargo, en el caso de actividades más limitadas y especializadas y a más corto plazo, el concepto de evaluación en curso es aceptable para muchos organismos.

8. También son aceptables las definiciones que se dan de evaluación "interna" y "externa". Un tipo de disposiciones institucionales de evaluación interna que demostraron ser eficaces en las Naciones Unidas ha sido el establecimiento, bajo la orientación de un comité directivo compuesto de funcionarios de alto nivel, de un equipo ad hoc de evaluación integrado por a) funcionarios de la dependencia responsable de la actividad, b) funcionarios de planificación y programación y c) funcionarios de otras partes sustantivas de la Organización.

9. La definición que se propone del término "proyecto" es muy general y no puede suscitar, en principio, objeción alguna. Sin embargo, debe señalarse que la mayoría de los ejemplos que se citan más adelante se refieren a actividades sobre el terreno. Por ello, tal vez convenga que, en el contexto del sistema de las Naciones Unidas, se proponga una definición más estrecha y más en consonancia con la terminología del PMUD. Algunos organismos tienen dificultades con la explicación

que se da entre paréntesis, donde se toma como sinónimos a "proyecto" y "elemento de programa". En la terminología convenida por el CAC para la planificación de programas se ha adoptado la expresión "elemento de programa", que se ha definido como "un proyecto" ... o "una actividad continua con resultado mensurable". Así pues, un proyecto es uno de los tipos posibles de elementos de programa. A pesar de esta recomendación del CAC, parece que la palabra "proyecto" sigue teniendo acepciones bastante diferentes en distintos organismos. Si se quiere que la palabra "proyecto" se acepte y reconozca como un concepto básico de evaluación, tal vez sea útil tratar de darle una definición más precisa y restringida.

10. Mientras que algunos organismos aceptan la definición y el uso propuestos de la palabra "proceso" como concepto básico de evaluación, otros señalan que esa palabra no forma parte de su terminología de evaluación, sino que generalmente se usa en el sentido de línea de acción y método de operación 2/, y preferirían que se siguieran usando las palabras "funciones continuas" para designar, en la terminología de planificación, presupuestación por programas y evaluación, a las operaciones que presentan características permanentes y de apoyo, puestas como ejemplo en el informe.

11. En lo tocante a la palabra "apreciación" (appraisal) en el anexo (página 28) se citan varios ejemplos de uso de esta palabra en el sentido de juicio sobre una actividad de cooperación técnica proyectada, antes de su iniciación. Sin embargo, debe señalarse que la Asamblea General también usa esa palabra con el sentido de juicio provisional o a posteriori, como cuando se habla de "review and appraisal" (en español, "examen y evaluación") de los decenios de las Naciones Unidas para el desarrollo. Estas actividades tienen el carácter de trabajos de evaluación. "Apreciación" es una de las palabras que se usan con acepciones distintas en distintos organismos. Sería conveniente hacer una aclaración para evitar confusiones a este respecto.

12. El CAC está de acuerdo con las definiciones propuestas para "vigilancia", "inspección" y "auditoría". Sin embargo, en el último caso debe señalarse que en las Naciones Unidas la Junta de Auditores y la División de Auditoría Interna están tratando de introducir el concepto de "auditoría de programas".

13. Sin perjuicio de mantener la definición propuesta de la palabra "metodología", tal vez sea conveniente calificarla e indicar que se trata de "metodología de la evaluación".

14. Probablemente, en el sistema de las Naciones Unidas, el concepto de objetivos de programas sea el más importante de un glosario, y el que menos se preste para una definición aceptada por todos. Una de las razones de ello tal vez sea que, en el sistema hay varias definiciones concebibles, aplicables a diversas clases de situaciones y tipos de programas, y distintas opiniones de los órganos legislativos. Tal vez sea útil seguir analizando y examinando el concepto de objetivos de los programas en el sistema de las Naciones Unidas antes de tratar de convenir en una definición satisfactoria o en varias. En esta etapa, algunos organismos desearían formular otras observaciones, que son las que se indican a continuación.

2/ Por ejemplo, en el pedido hecho por el Comité del Programa y de la Coordinación de "un estudio a fondo del proceso de planificación" en el sistema de las Naciones Unidas.

/...

15. En las esferas del desarrollo económico y social, sigue habiendo incertidumbre acerca de lo que los órganos legislativos desearían que fuesen los objetivos a nivel de programas o subprogramas. Todavía no se ha aclarado si los objetivos de los programas han de consistir simplemente en la producción de resultados por las secretarías, en la intención de las organizaciones de aliviar los problemas mundiales, o en metas conjuntas de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y los Estados Miembros para transformar situaciones dentro de países o regiones. Este problema ha sido examinado en otros informes de la Dependencia Común de Inyección sobre la planificación de programas.

16. Como se dice en el informe (A/34/286, párr. 31), se puede, y quizás se deba, concebir a los objetivos del sistema de las Naciones Unidas en términos de una serie de niveles jerárquicos. Sin embargo, tal vez sea necesario ampliar la jerarquía de modo que abarque más niveles que los dos propuestos, especialmente en el caso de actividades que abarcan a todo el sistema. Entre la producción de resultados de alcance limitado por las secretarías y el cumplimiento de los ideales más ambiciosos del sistema de las Naciones Unidas, como se plantea, por ejemplo, en las resoluciones relativas al nuevo orden económico internacional, hay lugar para varios niveles de objetivos, para cada uno de los cuales el alcance es más vasto que lo que puede lograrse razonablemente cuando se han alcanzado los objetivos del nivel inmediatamente inferior.

17. Como se indica en el párrafo 32 del informe, en la cadena jerárquica de objetivos, el eslabón entre un nivel determinado y el inmediato superior sería un conjunto de supuestos. En muchos casos esos supuestos pueden ser de un carácter más amplio que los ejemplos enumerados en dicho párrafo. Cuando se trata de medir la eficacia y el impacto de las actividades de las Naciones Unidas a la luz de sus objetivos mediante el proceso de evaluación, habría que examinar en su mutua relación a la jerarquía de los objetivos y los conjuntos conexos de supuestos que los vinculen. En la evaluación se debe considerar detenidamente si el hecho de no lograr un objetivo de nivel más alto se debe principalmente a defectos internos en la concepción del programa, a la ejecución o a que no se ha materializado un estado de cosas externo cuya existencia se había supuesto, pero respecto de la cual las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas no podían ejercer influencia.

18. El CAC puede estar de acuerdo con la definición de "indicadores" propuesta en el párrafo 34. Sin embargo, algunos organismos desean señalar que hay una íntima relación entre el nivel de los objetivos asignados a un programa y el tipo de indicadores que permiten que los evaluadores midan el grado de realización de dichos objetivos. La mayoría de los ejemplos citados en el proyecto corresponden a objetivos asignados a proyectos de cooperación técnica, es decir que son apropiados para objetivos al nivel de elemento de programa. Si bien en algunos organismos una elevada proporción de las actividades de programas que han de evaluarse consiste en proyectos de cooperación técnica, no sucede así en todos los programas ni en todos los organismos. Otro ejemplo que se da de indicadores de realización, el de las "tasas de desempleo", puede relacionarse con el nivel más alto de objetivos. Independientemente de las complejidades de la

medición del desempleo y el subempleo, las realizaciones a nivel nacional en esta esfera dependen de una serie de factores de política de carácter nacional e internacional, entre los que la acción del sistema de las Naciones Unidas es sólo uno, y por cierto no el más decisivo. Por lo tanto, los indicadores de realización a dicho nivel, lo mismo que en el caso de las tasas de analfabetismo, no pueden servir de patrones adecuados para medir el impacto de las actividades del sistema de las Naciones Unidas.

19. Puede aceptarse con carácter preliminar la definición amplia y simple de "resultados" que se propone en el informe. Sin embargo, debe señalarse que, respondiendo a una recomendación hecha por la Dependencia Común de Inspección en su informe sobre la programación y evaluación (A/33/226, cap. VII, recomendación 2), el Secretario General se ha comprometido a presentar a la Asamblea General un informe sobre la nomenclatura y la definición de los resultados. Se está preparando dicho estudio para presentarlo al Comité del Programa y de la Coordinación en su 20^o período de sesiones, que se celebrará en 1980.

20. El CAC concuerda con la definición de "impacto" dada en el párrafo 36, pero señala que difiere de la que se da en el párrafo 19, donde se dice que el impacto es una expresión de "las modificaciones positivas". Es preferible el lenguaje neutral del párrafo 36, que se refiere simplemente a "las modificaciones producidas", pues, al evaluar el impacto de una actividad, se deben examinar tanto sus resultados negativos y no intencionales como los positivos e intencionales.

21. El CAC acepta en principio las definiciones propuestas de "pertinencia", "eficacia", "eficiencia" y "relación costo-eficacia". Sin embargo, cabe señalar que, si bien en general la eficacia de un proyecto se puede estimar con un grado razonable de precisión, especialmente si el resultado consiste en personal capacitado, una institución, una fábrica o una obra agrícola, puede ser difícil medir la eficacia y la relación costo-eficacia de resultados tales como directrices políticas, información, intercambio de experiencia, orientación técnica en la forma de un manual y, a fortiori, la eficacia de todo un programa que produce en distintas oportunidades diversos resultados de tipos diferentes, pues no hay metodología, criterios ni normas generalmente aceptados. Cabe señalar, también, que todos los ejemplos que se dan respecto de la "eficacia" son relativos y parecen presuponer dos proyectos tan análogos en sus atributos espaciales, temporales y de otra índole que resulta posible hacer una comparación simple entre ellos. Raramente se da esa feliz situación.

22. Con respecto a la definición y los ejemplos que se proponen en lo tocante al "análisis de la relación costo-beneficio", el informe de la Dependencia Común de Inspección dice que "se trata de un análisis muy difícil de aplicar en forma satisfactoria" (A/34/286, párr. 42). El CAC concuerda con este juicio especialmente en el caso de las actividades de los programas del sistema de las Naciones Unidas. Hace ya cierto tiempo que se practican actividades de evaluación a nivel de proyectos en el sistema de las Naciones Unidas. Cuando las características físicas y financieras del proyecto lo permitieron, en muchos casos se intentaron análisis de la relación costo-beneficio, con diversos grados de éxito. La

evaluación a nivel de programas es más reciente en el sistema de las Naciones Unidas y, hasta el momento, los análisis de la relación costo-beneficio no se han considerado pertinentes para este nivel de evaluación de programas. Si, luego de obtenerse más experiencia y mejorarse la metodología se llega al grado en que se considere que esos análisis tienen alguna pertinencia, será necesario ampliar el glosario para incluir distinciones tales como la diferencia entre los costos de mercado y los costos sociales y expresiones conexas tales como "precio sombra", "tasa interna de rendimiento", "efecto externo", etc.

III. Recomendaciones del informe

23. El glosario es un intento de "identificar las definiciones actuales y pasadas sobre las que se ha llegado a cierto grado de consenso a distintos niveles en el sistema de las Naciones Unidas y esforzarse por conseguir un mayor consenso en cuanto a las interpretaciones comunes a todo el sistema" (A/34/286, párr. 14). Se entiende que con el glosario no se pretende crear nuevas definiciones rígidas de términos de evaluación y que "no se podrá llegar a un acuerdo total sobre todos y cada uno de los términos" (A/34/286, párr. 15). Dado este enfoque flexible, que hace posible que en la elaboración futura de una terminología común se tengan en cuenta las observaciones que anteceden, el CAC acepta la recomendación de que el glosario "sea adoptado para su utilización por el sistema de las Naciones Unidas como marco general para los términos relacionados con la evaluación" (A/34/286, párr. 43). De hecho, algunas organizaciones, como la UNESCO, ya han adoptado oficialmente el glosario, con las adaptaciones necesarias, pero preservando la estructura de su marco básico.

24. El CAC tiene sumo interés en que el glosario se desarrolle progresivamente y se perfeccione a la luz de las observaciones y sugerencias que ha formulado y de ulteriores consultas con la Dependencia Común de Inspección, que acogería con agrado.
