



Consejo Económico y Social

Distr. general
15 de julio de 2008
Español
Original: inglés

Examen

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Junta Ejecutiva

Segundo período ordinario de sesiones de 2008

15 a 18 de septiembre de 2008

Tema 13 del programa provisional*

Informe sobre la función de evaluación y las principales evaluaciones en el UNICEF**

Resumen

El presente informe se ha preparado de conformidad con la nueva política de evaluación (E/ICEF/2008/14) y la decisión 2008/4 de la Junta Ejecutiva, y contiene datos de referencia sobre el estado actual de la función de evaluación en el UNICEF a nivel nacional, regional y mundial, así como orientaciones estratégicas para su fortalecimiento.

El informe contiene también un resumen de las principales evaluaciones realizadas a nivel nacional, regional y mundial. La información sobre las evaluaciones a nivel regional y nacional se basa en informes elaborados por los directores regionales.

* E/ICEF/2008/16.

** El retraso en la presentación de este documento se debió a la necesidad de celebrar consultas internas.



Introducción

1. El propósito de la función de evaluación, tal como se recoge en la política de evaluación, es asegurar que el UNICEF disponga oportunamente de información estratégica y objetiva sobre el rendimiento de sus políticas, programas e iniciativas a fin de obtener mejores resultados en beneficio de las mujeres y los niños. La función de evaluación promueve el aprendizaje institucional y refuerza, por un lado, el proceso de adopción de decisiones basado en información fáctica, y, por otro, las actividades de promoción, la transparencia, la coherencia y la eficacia.

2. La función de evaluación del UNICEF está descentralizada. La mayor parte de la labor de evaluación que se hace en la organización consiste en evaluaciones a nivel nacional, y las oficinas regionales son las encargadas de supervisar y apoyar las evaluaciones que realizan las oficinas en los países. Las oficinas regionales llevan a cabo evaluaciones temáticas relacionadas con sus estrategias regionales y organizan evaluaciones a nivel multinacional. En la sede, con apoyo de la Oficina de Evaluación, se llevan a cabo evaluaciones relacionadas con sus esferas de competencia. La Oficina de Evaluación proporciona el liderazgo funcional y la gestión general del sistema de evaluación. Además, realiza evaluaciones independientes, la mayor parte de ellas a nivel mundial, y también, en asociación con el sistema de las Naciones Unidas, lleva a cabo evaluaciones conjuntas con países en que se ejecutan programas y países donantes, así como con otros asociados.

3. En el presente informe se describe la función de evaluación en el contexto del plan estratégico de mediano plazo del UNICEF para el período 2006-2009 (E/ICEF/2005/11), en el cual se indica que el UNICEF se concentrará en seis esferas principales para fortalecer su función de evaluación:

- a) El desarrollo de la capacidad nacional y el fortalecimiento del liderazgo nacional en las evaluaciones en los países;
- b) El reforzamiento de la función de evaluación en el sistema de las Naciones Unidas y con otros asociados;
- c) La evaluación en las crisis humanitarias;
- d) Las evaluaciones relativas a las esferas prioritarias, las estrategias y la eficacia operacional del plan estratégico de mediano plazo;
- e) El fortalecimiento de la capacidad de evaluación de la organización;
- f) Más atención a la función de evaluación por parte de los responsables de la gestión.

4. El anexo II del plan estratégico de mediano plazo contiene el marco integrado de supervisión y evaluación, en el que se detallan las distintas tareas necesarias para evaluar el desempeño del UNICEF en el contexto de dicho plan. El marco integrado se está revisando ahora en el marco del examen de mitad de período del plan estratégico de mediano plazo para 2006-2009.

5. El presente informe se estructura de la siguiente manera: en la sección I se describen los principales acontecimientos que tuvieron lugar el año pasado y que guardan relación con las esferas prioritarias para el fortalecimiento de la función de evaluación, conforme a lo descrito en el plan estratégico de mediano plazo. En la

sección II se expone el estado actual de la función de evaluación en el UNICEF en lo referente a las tendencias de la asignación de los recursos humanos y financieros y la evolución de la cantidad y la calidad de las evaluaciones. En la sección III se indican las medidas destinadas a fortalecer la función de evaluación tanto a nivel nacional y regional como en la sede. En la sección IV se recogen las conclusiones y recomendaciones de las principales evaluaciones realizadas el año pasado en las diferentes regiones y por la Oficina de Evaluación, y, en los casos en que se puede, se incluyen las respuestas de la administración a esas conclusiones y recomendaciones.

I. Evaluación en el contexto del plan estratégico de mediano plazo del UNICEF para 2006-2009

6. El UNICEF sigue asumiendo una función de liderazgo en la evaluación del desarrollo de la capacidad a nivel nacional y regional y en el apoyo al liderazgo nacional en las evaluaciones en los países. El UNICEF ha dirigido la labor de elaboración y realización de los programas y cursos de capacitación organizados por el Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas destinados específicamente al personal de las Naciones Unidas y a los evaluadores nacionales en los países en que se ejecutan programas. Como lo había hecho anteriormente, el UNICEF colaboró con asociaciones de evaluación regionales y nacionales en diversas actividades relacionadas con el desarrollo de la capacidad de evaluación¹.

7. La evaluación conjunta dirigida por Bosnia y Herzegovina de las políticas centradas en los niños en el sector de la protección social de ese país y la evaluación del programa para Ecuador realizada en ese país son buenos ejemplos del fortalecimiento del liderazgo nacional en las evaluaciones a nivel de los países. El UNICEF también contribuye activamente a la preparación de la evaluación dirigida por Sudáfrica de la función y la contribución del sistema de las Naciones Unidas en ese país, la cual se realizará en 2008. Desde 2007, el UNICEF ha desempeñado una importante función de coordinación en las evaluaciones realizadas por el Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas destinadas a determinar la evaluabilidad de los proyectos piloto que se ejecutan en países de la iniciativa “Unidos en la acción”.

8. El UNICEF sigue contribuyendo activamente de varias otras maneras a la labor del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas. Basándose en las normas y los estándares de evaluación que se adoptaron en 2005, el UNICEF desempeña una función de liderazgo en varios equipos de tareas que tienen por misión profesionalizar la función de evaluación en el sistema de las Naciones Unidas, por ejemplo, mediante la elaboración de normas, códigos de conducta y directrices profesionales para los evaluadores y la realización de exámenes inter pares. En cooperación con la Escuela Superior del Personal del Sistema de las Naciones Unidas, se están preparando cursos de capacitación para los evaluadores del UNICEF, el sistema de las Naciones Unidas y entre las contrapartes nacionales.

9. Por lo que respecta a la evaluación en las crisis humanitarias, una importante contribución del UNICEF ha sido la elaboración de normas y directrices para las evaluaciones en tiempo real, con objeto de mejorar la preparación y respuesta ante

¹ En la sección III del presente informe se ofrece información detallada al respecto.

situaciones de emergencia. Esta actividad se llevó a cabo en estrecha cooperación con el Sistema de aprendizaje activo para la rendición de cuentas y el logro de resultados en la asistencia humanitaria y con el Comité Permanente entre Organismos. Se han realizado evaluaciones entre organismos en tiempo real en Mozambique, el Níger y el Pakistán. El UNICEF también desempeña un papel importante en la coordinación de la evaluación de los instrumentos de reforma de las actividades humanitarias, como el Fondo central para la acción en casos de emergencia y el enfoque de grupos integrados.

10. Se ha completado la mayoría de las evaluaciones de los programas y los proyectos de investigación incluidos en el marco integrado de supervisión y evaluación previsto para 2006-2007 y el resto está ahora en vías de ejecución². La Oficina de Evaluación realizó una serie de nuevas evaluaciones importantes sobre el desempeño corporativo en la incorporación de la cuestión de género, la función de suministro y la gestión de los recursos humanos del UNICEF. En cuanto a los programas que forman parte de la respuesta al tsunami del Océano Índico, se han hecho resúmenes de las enseñanzas extraídas, basadas en las evaluaciones realizadas a nivel nacional y regional durante el bienio 2005-2006. Actualmente, se está llevando a cabo un examen de las enseñanzas extraídas de los programas de construcción apoyados por el UNICEF en zonas afectadas por el tsunami. Se ha iniciado una serie de evaluaciones de los efectos de la respuesta en Indonesia, Maldivas y Sri Lanka.

II. Estado actual de la función de evaluación en el UNICEF

A. Tendencias de la asignación de los recursos humanos y financieros

Personal de supervisión y evaluación

11. En el informe de 2006 sobre la función de evaluación que se presentó a la Junta Ejecutiva se señaló que desde el año de referencia de 2002 se habían registrado importantes aumentos en el número de funcionarios del cuadro orgánico dedicados a las labores de supervisión y evaluación³. Desde entonces, se ha seguido registrando esta tendencia (y el número de funcionarios nacionales del cuadro orgánico ha aumentado considerablemente) y también ha mejorado la proporción entre los géneros (el 50% del aumento del número de puestos se cubrió con funcionarias del cuadro orgánico).

12. En febrero de 2008, en 85 oficinas en los países había puestos del cuadro orgánico en todos los niveles en cuyas designaciones figuraba la palabra “evaluación”. El cuadro 1 muestra los cambios producidos entre febrero de 2006 y marzo de 2008 en el número de funcionarios encargados de funciones de supervisión y evaluación en puestos del cuadro orgánico de categoría P-3 y categorías superiores, e incluye datos desglosados por género⁴.

² Véase el anexo I.

³ Informe sobre la función de evaluación en el UNICEF (E/ICEF/2006/15), de 5 de abril de 2006.

⁴ La categoría de P-3 es la mínima deseable para garantizar la competencia del sistema.

Cuadro 1
Número de funcionarios encargados de funciones de supervisión y evaluación en puestos del cuadro orgánico de categoría P-3 y categorías superiores, 2006-2008

	2006	2008	Variación (en porcentaje)
Funcionarios internacionales del cuadro orgánico	45	50	+11
Funcionarios nacionales del cuadro orgánico	23	40	+74
Total de funcionarios del cuadro orgánico	68	90	+32
Funcionarios del cuadro orgánico que prestan servicio en oficinas exteriores	56	76	+36
Funcionarias del cuadro orgánico	27	38	+41

13. En la práctica, para muchos de esos funcionarios, la evaluación representa sólo una pequeña parte de sus funciones, ya que también tienen a su cargo tareas relacionadas con actividades de planificación, encuestas y estudios, estadísticas y análisis de políticas.

14. Las oficinas regionales han contratado a coordinadores regionales para las encuestas de indicadores múltiples, lo que debería permitir que los funcionarios regionales que desempeñan funciones de supervisión y evaluación puedan prestar más atención a la evaluación e investigación.

15. En la sede, la Oficina de Evaluación tenía seis puestos de personal del cuadro orgánico y tres puestos de personal de apoyo en 2005. En el período 2006-2007, la Oficina de Evaluación tenía ocho puestos de personal del cuadro orgánico y tres de personal de apoyo. Para el bienio 2008-2009, la Oficina de Evaluación contará con nueve puestos de personal del cuadro orgánico, dos de personal subalterno del cuadro orgánico y tres de personal de apoyo, y se tiene la esperanza de que se añada uno o más puestos de personal del cuadro orgánico con apoyo procedente de otros recursos. Además, varias partes del Grupo de Programas han ampliado sus plantillas de personal interno para la realización de actividades de evaluación e investigación.

Asignación de recursos financieros

Nivel nacional y regional

16. A principios de 2006, se perfeccionó el sistema de codificación de los programas para que recogiera con mayor precisión el gasto de las evaluaciones. Dado que esta codificación es relativamente nueva, las cifras de los gastos por concepto de evaluaciones y actividades conexas a nivel nacional y regional que se indican en el cuadro 2 pueden considerarse orientativas.

Cuadro 2

Indicación de los gastos en evaluaciones y actividades conexas a nivel nacional y regional (2006-2007)

(En millones de dólares EE.UU.)

	2006	2007	<i>Tendencia en el bienio 2006-2007 (en porcentaje)</i>
Gasto en evaluaciones	7,97	10,13	+27
Base de comparación: gasto general de los programas del UNICEF	2 120	2 520	+18,9
Gastos conexos: análisis e investigación	27,90	34,14	+22,3
Gastos conexos: reunión de datos, bases de datos, encuestas y estadísticas	24,70	25,97	+5,1

17. En promedio, el gasto por evaluación concluida fue de 32.137 dólares en 2006 y de 41.012 dólares en 2007, lo que representa un aumento del 27,6%.

18. La Junta ha solicitado información sobre las fuentes de financiación de las evaluaciones. En el cuadro 3 se resumen las fuentes de financiación de los gastos realizados en evaluaciones a nivel nacional y regional durante el bienio 2006-2007.

Cuadro 3

Fuentes de financiación de los gastos realizados en evaluaciones durante el bienio 2006-2007

<i>Fuente de financiación</i>	<i>Millones de dólares EE.UU.</i>	<i>Porcentaje</i>
Recursos ordinarios	7	38,7
Otros recursos: gastos no urgentes	7,9	43,7
Otros recursos: gastos de emergencia	3,2	17,6
Total	18,1	100

Nivel de la sede

19. El sistema financiero automatizado utilizado en la sede sólo recoge el gasto de las evaluaciones y actividades conexas realizadas por otras divisiones de la Oficina de Evaluación; no el correspondiente a otras divisiones. En el cuadro 4 se resumen los recursos financieros de que disponía y se utilizó la Oficina de Evaluación. Sin embargo, estos recursos representan sólo una parte del gasto de las evaluaciones a nivel de la sede.

Cuadro 4

Gasto de la Oficina de Evaluación durante el bienio 2006-2007

(En millones de dólares EE.UU.)

	2006	2007	2006-2007
Presupuesto de apoyo: gastos de personal y gastos conexos	1,579	1,595	3,174
Presupuesto de recursos ordinarios	0,336	0,467	0,803
Límite máximo de otros recursos: excepto para los gastos relacionados con el tsunami	2,500	2,500	5,000
Gasto de las evaluaciones: todos los gastos excepto los relacionados con el tsunami	1,300	0,759	2,059
Gasto de las evaluaciones: gastos relacionados con el tsunami	0,616	0,484	1,100

20. El gasto realizado a nivel de la sede en las evaluaciones no relacionadas con el tsunami ascendió a 2.059.000 dólares durante el bienio.

Cuadro 5

Asignaciones y recursos de que dispone la Oficina de Evaluación para el bienio 2008-2009

(En millones de dólares EE.UU.)

	2008	2009	2008-2009
Presupuesto de apoyo: gastos de personal y gastos conexos	1,743 ^a	1,821 ^a	3,564
Presupuesto de recursos ordinarios	0,95 ^a	0,95 ^a	1,900
Límite autorizado de otros recursos para el bienio 2008-2009			7,500 ^a
Otros recursos disponibles para el bienio 2008-2009: todos los gastos excepto los relacionados con el tsunami			2,186 ^b
Otros recursos disponibles para el bienio 2008-2009: gastos relacionados con el tsunami			1,225 ^b

^a Asignaciones para el bienio 2008-2009 aprobadas por la Junta Ejecutiva.

^b A fecha de abril de 2008. Se presentará una cifra actualizada de esos recursos cuando se celebre el período de sesiones de la Junta Ejecutiva.

21. La Oficina de Evaluación ha visto duplicar sus recursos ordinarios para el bienio 2008-2009. En gran medida, estos recursos se utilizan para proporcionar apoyo a la gestión sistémica de la función de evaluación a todos los niveles. Además, las evaluaciones externas son caras; se necesitaría más financiación para poder realizar al año más de una evaluación de las consideradas principales. Para la realización de las evaluaciones a nivel mundial, la Oficina de Evaluación depende en gran medida de la financiación de otras partes interesadas internas. Se prevé que en el próximo bienio haya más colaboraciones financieras con el Grupo de Programas para que se cumplan los compromisos y demás objetivos del marco integrado de supervisión y evaluación.

B. Tendencias de las cantidades de evaluaciones y el mejoramiento de su calidad

22. En cumplimiento de la petición de la Junta Ejecutiva de ser más selectivo en la realización de las evaluaciones, el UNICEF redujo la cantidad de las evaluaciones en un 15,5% entre el bienio 2004-2005 y el bienio 2006-2007, continuando una tendencia anterior en la que se registró una reducción del 18% entre 2002 y 2005.

Cuadro 6

Tendencias de la cantidad de evaluaciones (2004-2007)

	<i>Evaluaciones</i>	<i>Estudios y encuestas</i>
2004	295	685
2005	291	649
Total (2004-2005)	586	1 334
2006	248	732
2007	247	752
Total (2006-2007)	495	1 484
Variación (bienio 2006-2007 con respecto al bienio 2004-2005)	-91 (-15,5%)	+150 (+11,2%)

23. Las oficinas del UNICEF en los países realizan de media de 1,5 a 2 evaluaciones y 5 estudios y encuestas por año, lo que permite que la mayor parte de los componentes principales de los programas puedan ser evaluados una vez durante un ciclo de programación, que es un requisito importante para la adopción estratégica de decisiones y una prescripción obligatoria de la política revisada de evaluación.

24. Un análisis del número de evaluaciones realizadas en las cinco esferas prioritarias del plan estratégico de mediano plazo da alguna idea acerca de la función de evaluación y sus vínculos estratégicos con la consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio.

Cuadro 7

Evaluaciones realizadas en las esferas prioritarias del plan estratégico de mediano plazo (2006-2009) del UNICEF en el bienio 2006-2007

<i>Esfera prioritaria</i>	<i>Número de evaluaciones</i>	<i>Porcentaje del total de las evaluaciones</i>	<i>Programas/temas</i>
Supervivencia y desarrollo del niño pequeño	138	28	Salud; inmunización; nutrición; y agua y saneamiento ambiental
Educación básica e igualdad entre los géneros	96	19	Educación; y desarrollo del niño en la primera infancia
VIH/SIDA	66	13	VIH/SIDA; jóvenes y adolescentes; y preparación para la vida cotidiana

<i>Esfera prioritaria</i>	<i>Número de evaluaciones</i>	<i>Porcentaje del total de las evaluaciones</i>	<i>Programas/temas</i>
Protección del niño	61	12	Protección del niño
Promoción de políticas y asociaciones	38	8	Política social; y cuestiones de género
Otras evaluaciones	96	20	
Total	495	100	

25. La utilidad y el uso de las evaluaciones dependen en gran medida de su calidad; por consiguiente, el mejoramiento de la calidad de las evaluaciones es un objetivo de la organización. El UNICEF ha elaborado normas de presentación de informes de evaluación para que sirvan de instrumento transparente en la evaluación de la calidad de los informes de evaluación que se elaboren a todos los niveles. Las normas se utilizan para evaluar y calificar las evaluaciones con miras a su inclusión en la base de datos de evaluación e investigación del UNICEF⁵, que sirve de instrumento de aprendizaje. Las normas del UNICEF se basan en las *normas y estándares de evaluación en el sistema de las Naciones Unidas* (2005), publicadas por el Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas, y las complementan.

26. El porcentaje de informes de evaluación calificados de “satisfactorios” o de calidad superior ha aumentado del 67% (en el período 2000-2002) al 84% (en 2006). Ello significa que el porcentaje de evaluaciones insatisfactorias se ha reducido a la mitad y demuestra que se continúan realizando esfuerzos por mejorar la calidad, aunque todavía queda mucho margen para seguir mejorándola.

III. Fortalecimiento de la función de evaluación en el UNICEF

A. Supervisión y evaluación a nivel descentralizado

Iniciativas globales para fortalecer la función de evaluación

27. Algunas regiones están preparando estrategias globales, que incorporan los elementos necesarios para el fortalecimiento de la función de evaluación:

a) Oficina Regional para Europa Central y Oriental y la Comunidad de Estados Independientes: mayor atención de la administración a la función de evaluación; competencias de evaluación técnica; y gestión de los conocimientos sobre las conclusiones de las evaluaciones;

b) Oficina Regional para las Américas y el Caribe: fortalecimiento de la capacidad; elaboración de una red de evaluación de las Naciones Unidas; mayor utilización de las conclusiones de las evaluaciones, preparación de las respuestas de la administración a esas conclusiones; y asociaciones con organismos de las Naciones Unidas e instituciones académicas;

⁵ La base de datos de evaluación e investigación del UNICEF puede consultarse en línea (<http://www.unicef.org/evaldatabase/index.html>).

c) Oficina Regional para África Oriental y Meridional: asignación de recursos; relaciones con otras partes interesadas, planificación estratégica; y respuesta de la administración;

d) Oficina Regional para el Oriente Medio y África del Norte: exámenes anuales de los planes de evaluación de las oficinas en los países; identificación de evaluadores competentes; y control de calidad de los mandatos.

Fortalecimiento de la capacidad de evaluación del personal y de las contrapartes nacionales

28. Las oficinas regionales y en los países han apoyado la organización del curso de introducción a la evaluación de nivel regional de la Escuela Superior del Personal del Sistema de las Naciones Unidas del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas. Por ejemplo, la Oficina Regional para África Occidental y Central ayudó a organizar el curso para el África francófona, celebrado enteramente en francés (en Malí, en abril de 2008), y la Oficina Regional para las Américas y el Caribe hizo lo mismo para los países de habla hispana de su región (curso celebrado en Panamá, en marzo de 2008). La Oficina Regional para África Oriental y Meridional también organizó este curso (en Rwanda, en marzo de 2008). Han asistido al curso de introducción 94 funcionarios del UNICEF de las oficinas regionales y las oficinas en los países. Medidas más específicas de desarrollo de la capacidad son los esfuerzos realizados en la región de Europa central y oriental y la Comunidad de Estados Independientes para promover la utilización de los datos empíricos sobre políticas producidos por los sistemas nacionales de supervisión y evaluación. La Oficina Regional para Asia Meridional continúa su colaboración con el Instituto del Banco Mundial para que se establezcan cursos de capacitación sobre evaluación en instituciones académicas de Asia meridional como medida de desarrollo sostenible de la capacidad.

Orientación, apoyo técnico y control de calidad

29. Las oficinas regionales están haciendo grandes esfuerzos para prestar asistencia técnica a las oficinas en los países y realizar un control de la calidad en esas oficinas. Por ejemplo, la Oficina Regional para África Occidental y Central tiene previsto elaborar y aplicar un sistema de control de calidad de las evaluaciones. La Oficina Regional para Asia Oriental y el Pacífico y la Oficina Regional para Asia Meridional han creado un grupo de evaluación y gestión de los conocimientos, que dirige un asesor superior de evaluación, para ayudar a las oficinas en los países a mejorar la calidad de las evaluaciones.

30. La Oficina Regional para África Oriental y Meridional ha creado un mecanismo de asistencia técnica mediante el cual se proporciona rápidamente un apoyo apropiado en materia de supervisión y evaluación a las oficinas en los países. Éstas formulan solicitudes que se registran en línea y que son atendidas ya sea directamente por la oficina regional o por consultores o instituciones de investigación competentes a los que se remiten esas solicitudes. Los equipos de las Naciones Unidas en los países pueden enviar solicitudes de apoyo conjunto a la secretaría del grupo de directores regionales. En un nuevo esfuerzo por mejorar el control de calidad de las evaluaciones, la oficina regional está revisando periódicamente los mandatos y, en consulta con las oficinas en los países, prevé

establecer un grupo regional de examen de los mandatos de evaluación para garantizar un proceso más amplio de consultas a efectos de control de calidad.

31. En 2008, la Oficina Regional para Europa Central y Oriental y la Comunidad de Estados Independientes estableció, con carácter experimental, un servicio regional de supervisión y evaluación, que constituye un sistema innovador orientado al cliente por el que se presta asistencia técnica de calidad y en tiempo real. El servicio presta 13 servicios, entre ellos: el acceso a consultores preseleccionados; asistencia técnica a los usuarios; capacitación a nivel nacional (adaptada a las necesidades específicas de cada país) y la comunicación en tiempo real de los dictámenes sobre los proyectos de mandato y de informe de las evaluaciones. Siguiendo las recomendaciones de la Junta Ejecutiva sobre la nueva política de evaluación, el sistema también incorporará el seguimiento de las respuestas de la administración a las principales evaluaciones.

Intercambio de conocimientos y buenas prácticas y desarrollo de la capacidad de evaluación

32. El intercambio de experiencias es un aspecto importante de la labor de las oficinas regionales. La Oficina Regional para África Oriental y Meridional ha forjado asociaciones entre las oficinas en los países para compartir evaluaciones, entre ellas una evaluación de la calidad de los datos sobre nutrición de la encuesta de indicadores múltiples y una evaluación de los efectos de las transferencias de efectivo de los servicios sociales. El uso mancomunado de los recursos y la utilización de exámenes externos han mejorado la calidad de la labor. La Oficina Regional para Asia Meridional está prestando servicios de liderazgo en la región mediante el aumento del acceso a las evaluaciones de alta calidad para mejorar los programas, incluido un estudio de la mortalidad materna y neonatal. La Oficina Regional para Europa Central y Oriental y la Comunidad de Estados Independientes ha encargado evaluaciones temáticas regionales de los sistemas de atención del niño y de justicia de menores para aportar pruebas a los gobiernos y otras principales partes interesadas sobre los mecanismos que funcionan eficazmente en la reforma de las políticas para los niños.

33. Varias oficinas regionales han apoyado el establecimiento tanto de redes regionales y nacionales de evaluación como de instituciones de evaluación. En la región de Europa central y oriental y la Comunidad de Estados Independientes, así como también en la región de Oriente Medio y África del Norte, se está estableciendo una base de datos de todos los evaluadores posibles y serios. La Oficina Regional para Europa Central y Oriental y la Comunidad de Estados Independientes colaboró con diversos asociados, incluidos el Banco Mundial, la Asociación Internacional de Evaluación del Desarrollo, la Red Internacional de Evaluación de Programas y la Sociedad Europea de Evaluación, en actividades relacionadas con el intercambio de conocimientos y buenas prácticas. La Oficina Regional para Asia Oriental y el Pacífico y la Oficina Regional para Asia Meridional han asumido un papel preponderante en el establecimiento y mantenimiento del Grupo interinstitucional de las Naciones Unidas para el desarrollo de la evaluación en Asia y el Pacífico. Desde 2005, la Oficina Regional para África Occidental y Central ha estado apoyando la creación o el fortalecimiento de redes nacionales de supervisión y evaluación en Mauritania y el Senegal, así como en Malí y la República Democrática del Congo.

B. Función y contribución de la Oficina de Evaluación en el fortalecimiento de la función de evaluación

34. La Oficina de Evaluación de la sede de Nueva York presta servicios de supervisión y liderazgo sistémico de la función de evaluación del UNICEF. La política de evaluación establece que debe proporcionarse liderazgo en la elaboración de enfoques y metodologías para las evaluaciones institucionales y temáticas de políticas, estrategias, programas y proyectos. La Oficina de Evaluación también publica directrices institucionales sobre las prácticas de evaluación, realiza controles de calidad y presenta informes sobre la puesta en práctica de las recomendaciones aceptadas para la evaluación derivadas de evaluaciones temáticas e institucionales globales.

35. Para mejorar la calidad de las evaluaciones, la Oficina de Evaluación está invirtiendo una parte importante de sus mayores recursos ordinarios en nuevas iniciativas para asegurar que el personal de evaluación tenga las competencias necesarias. Entre esas iniciativas se incluyen un ejercicio de contratación a nivel mundial para generar una lista de candidatos de calidad a puestos de supervisión y evaluación, un ejercicio de comprobación de la calidad del personal de supervisión y evaluación existente, y la elaboración de módulos de autoaprendizaje en la web. Se creará un servicio mundial de asistencia al usuario en Nueva York, con inclusión de un portal de Intranet renovado, un mostrador de referencias para contactar con expertos y un servicio para la acumulación de una “comunidad de prácticas” a fin de estimular el apoyo y el intercambio entre el personal encargado de las funciones de supervisión y evaluación.

36. El UNICEF es miembro activo del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas y contribuye a la promoción de la rendición de cuentas y la coherencia de los sistemas de evaluación tanto de las Naciones Unidas como internacionales. Uno de los principales hitos del Grupo de Evaluación en lo que respecta a la armonización y la profesionalización de la función de evaluación en el sistema de las Naciones Unidas es la elaboración de un programa básico de capacitación en materia de evaluación. El Grupo de Evaluación colaborará con la Escuela Superior del Personal del Sistema de las Naciones Unidas en la elaboración y ejecución de un proyecto de programa conjunto de capacitación en evaluación⁶.

37. Desde 2001, en cooperación con las oficinas exteriores y los asociados nacionales, y con el apoyo proporcionado por el Departamento de Desarrollo Internacional del Gobierno del Reino Unido, la Oficina de Evaluación ha estado elaborando una metodología para evaluar los programas de los países. Se han concluido las evaluaciones de los programas de siete países piloto⁷. En su decisión 2008/4, de febrero de 2008, la Junta Ejecutiva instó al UNICEF a que siguiera evaluando las operaciones a nivel de los países en estrecha consulta con los gobiernos nacionales y prestando asistencia a los gobiernos para desarrollar la capacidad nacional de evaluación. En la realización de esas evaluaciones a nivel de los países se tiene cada vez más en cuenta el contexto interinstitucional; cabe citar

⁶ Para mayor información véase el sitio web de la Escuela Superior del Personal del Sistema de las Naciones Unidas (<http://www.unssc.org>).

⁷ Se han concluido las evaluaciones de los programas para Camboya, Côte d'Ivoire, el Ecuador, Mauricio, Marruecos, los países insulares del Pacífico, el Perú y la República Islámica del Afganistán.

como ejemplos la evaluación de la función y contribución del sistema de las Naciones Unidas en Sudáfrica (en el propio país, en el contexto regional de África y a nivel mundial) y la evaluación de los proyectos piloto que se ejecutan en los países de la iniciativa “Unidos en la acción”.

38. En cooperación con la Oficina de Auditoría Interna del UNICEF, la Oficina de Evaluación está elaborando un nuevo instrumento, denominado “evaluación de la ejecución de los programas”, para evaluar la contribución de las oficinas en los países a las actividades nacionales de desarrollo y de carácter humanitario. Este enfoque se está aplicando en varios países piloto y se revisará después de 18 meses.

IV. Principales evaluaciones⁸

A. Nivel nacional y regional

Europa central y oriental y Comunidad de Estados Independientes

Evaluación conjunta, dirigida por los países, de las políticas centradas en los niños en el sector de la protección social de Bosnia y Herzegovina

39. La evaluación de las políticas centradas en los niños aplicadas en el marco de la estrategia nacional de desarrollo a mediano plazo de Bosnia y Herzegovina para el período 2004-2007 tenía por objeto recabar datos útiles para la formulación de las nuevas políticas nacionales de protección social y evaluar la contribución y la función del UNICEF en el futuro. A petición del Gobierno, también se incluyó una evaluación del desempeño de la comunidad de donantes.

40. La evaluación demostró que la estrategia nacional de desarrollo a mediano plazo proporcionaba una buena plataforma para que las partes interesadas nacionales e internacionales participaran en cuestiones prioritarias, como la protección social. Sin embargo, también reveló que el sistema de protección social estaba aquejado de una serie de limitaciones relacionadas con la gobernanza. Las políticas para el sector de la protección social se definían a nivel de los distritos y municipios, pero se carecía de una firme coordinación nacional, lo que impedía que se determinaran con claridad medios de acceso eficaces para influir en la política a nivel de todo el sector.

41. Las intervenciones apoyadas por el UNICEF, como la reforma del sistema de protección de los niños a nivel central y local, dieron el impulso necesario para la reforma de las políticas. Se valoró positivamente el apoyo del UNICEF para fortalecer la comunicación de resultados de experiencias locales a los responsables de la formulación de políticas a nivel central mediante las juntas administrativas municipales.

42. El Gobierno aprovechó la oportunidad de la evaluación conjunta dirigida por el país para evaluar también el apoyo de los donantes externos a la gobernanza. La evaluación reveló que los donantes financiaron varias encuestas dentro del proceso

⁸ Para aumentar la independencia e imparcialidad, las evaluaciones las suelen realizar consultores externos e instituciones de investigación, entre los que se incluyen, en la medida de lo posible, los de los países en que se ejecutan programas. Los informes de evaluación pueden consultarse en línea en la base de datos de evaluación e investigación del UNICEF (http://www.unicef.org/evaldatabase/index_43539.html).

de la estrategia nacional de desarrollo a mediano plazo para solventar la falta de datos estadísticos sobre la pobreza. Sin embargo, en la evaluación se llegó a la conclusión de que era necesario que los donantes prestasen apoyo al Gobierno para que éste dirigiera la labor de análisis, reunión de datos y supervisión de las políticas.

43. El UNICEF desempeñó un papel apropiado e importante en el fortalecimiento de los sistemas nacionales de supervisión y evaluación. Al lograr con éxito que los asociados gubernamentales participasen a nivel estatal, la atención se desplazó hacia la aplicación de un enfoque más atento a la demanda y, en consecuencia, se reforzó el diálogo en torno a las políticas, especialmente en lo que respecta a la protección social de los niños. Sin embargo, no todas las partes reconocieron completamente las posibilidades del UNICEF para promover el diálogo a nivel normativo.

44. Las recomendaciones de la evaluación conjunta dirigida por el país ya se están utilizando para preparar las nuevas estrategias nacionales de desarrollo e integración social este año. Además de centrarse en las necesidades de las familias con hijos, la Dirección General de Planificación Económica también fortalecerá el sistema de supervisión de esas estrategias, conforme a lo recomendado en la evaluación conjunta dirigida por el país. En respuesta a la recomendación de elaborar un mecanismo de coordinación de la ayuda más eficiente, se está creando una dependencia de coordinación de la ayuda dentro del Ministerio de Finanzas.

Evaluación temática regional de la contribución del UNICEF a la reforma del sistema de atención de la infancia en Asia central

45. El UNICEF ha apoyado las reformas del sistema de atención de la infancia en Asia central desde mediados del decenio de 1990. Gracias principalmente al Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana, constituido por el Gobierno del Japón y la Secretaría de las Naciones Unidas, esta labor se intensificó en el período 2004-2007. El objetivo de la evaluación era analizar y supervisar la eficacia, eficiencia y sostenibilidad de las reformas en curso del sistema de atención de la infancia y la contribución del UNICEF.

46. Realizó la evaluación una empresa de consultoría independiente durante un período de seis meses en el bienio 2007-2008 en cinco países: Kazajstán, Kirguistán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán. En cada uno de estos países se llevaron a cabo misiones en el curso de las cuales se realizaron entrevistas, debates de grupos de reflexión, conversaciones con los principales interesados y observaciones sobre el terreno.

47. Las conclusiones mostraron que la reforma del sistema de atención de la infancia había cobrado impulso y que aún no había concluido. En muchos países, los gobiernos adoptaron medidas para reformar las políticas y aprobaron nuevas leyes básicas sobre la atención de la infancia; en cambio, las leyes y los reglamentos para desarrollar aquéllas estaban mucho menos avanzadas. Había cierta preocupación por la financiación para hacer efectivos los cambios programados en la administración pública. Se observó que, en algunos casos, los programas habían empezado a abordar la cuestión de la sostenibilidad financiera al más alto nivel. En Kazajstán, se entabló un debate sobre los cambios que se habían introducido en el proceso presupuestario en aras del interés de los niños, y en Kirguistán, el UNICEF negoció con éxito un acuerdo con la Unión Europea para que se proporcionara un apoyo presupuestario considerable al proyecto previsto para establecer por todo el país departamentos de apoyo a las familias y los niños.

48. En la evaluación se recalcó la necesidad de asegurar que la planificación de los recursos pasara a formar parte integral de los procesos normativos, para lo cual sería menester trabajar sobre importantes cuestiones intersectoriales, como la política de descentralización, las oportunidades de empleo y el proceso presupuestario. Además, el UNICEF debería establecer vínculos más estrechos con asociados que tengan una ventaja comparativa en el ámbito del desarrollo económico.

49. El UNICEF debería considerar la posibilidad de apoyar a los gobiernos en la supervisión sistemática de la aplicación de las políticas y hallar recursos o bien contactar con otros asociados para el desarrollo que puedan asegurar que se corrija esta deficiencia de capacidad de supervisión. El UNICEF también debería ayudar a los gobiernos a promover actividades analíticas sistemáticas y mejorar la capacidad analítica nacional en cuestiones relacionadas con la atención del niño, tanto entre los interesados nacionales gubernamentales como entre los no gubernamentales.

50. En la evaluación se pusieron de relieve varios factores que contribuyeron al éxito del proceso de supresión de internados en diferentes países: a) la necesidad de centrarse en todo el ciclo de las políticas, desde la formulación de políticas hasta su aplicación y supervisión; b) la facilitación de opciones de empleo alternativas al personal de los centros residenciales de atención del niño; c) la disponibilidad de servicios alternativos para los niños; d) la gestión de proyectos piloto tanto en entornos favorables como desfavorables; y e) el apoyo público a la supresión de los internados.

51. Las conclusiones y recomendaciones de la evaluación se utilizarán para conformar las futuras iniciativas de reforma y también para impulsar más el establecimiento de sinergias con los principales asociados (el Banco Asiático de Desarrollo, la Unión Europea y el Banco Mundial) y a los procesos de reforma de la administración pública concebidos por los gobiernos, como parte de las estrategias nacionales de reducción de la pobreza. Está previsto que a principios de 2009 se organice una consulta de alto nivel sobre la reforma del sistema de atención de la infancia, en la que participarán gobiernos, donantes importantes, expertos regionales y países vecinos y cuya finalidad será acelerar y reorientar las estrategias de reforma a partir de las conclusiones y recomendaciones de la evaluación.

Asia oriental y el Pacífico

Evaluación de la respuesta del UNICEF en las fases de emergencia y recuperación inicial del terremoto de 2007 y del desastre provocado por el tsunami en las Islas Salomón

52. En la mañana del 2 de abril de 2007, un gran terremoto y tsunami que sobrevino a continuación destruyeron o dañaron gravemente 304 aldeas repartidas por todo el territorio de las Islas Salomón. El desastre mató a 52 personas y afectó directamente a otras 36.500, de las que aproximadamente la mitad eran niños.

53. Junto con otros asociados, el UNICEF actuó con rapidez para prestar apoyo al Gobierno de las Islas Salomón. Este esfuerzo representó la primera respuesta de emergencia a gran escala del UNICEF en el Pacífico. Inmediatamente después de desplegar al personal de emergencia en el país y hacer un llamamiento internacional para que se aportasen fondos, el UNICEF realizó consultas con los gobiernos y

elaboró un plan detallado de gestión ante situaciones de emergencia basado en sus compromisos básicos para con los niños en situaciones de emergencia.

54. En la evaluación se constató que la respuesta global del UNICEF ante el desastre había sido pertinente, adecuada, efectiva en cierta medida (la cobertura de las intervenciones fue variable) y relativamente eficaz, y que gracias a ella se consiguieron algunos logros importantes que cumplían varias de las previsiones de resultados contenidas en los compromisos básicos para con los niños en situaciones de emergencia. Había una gran coherencia entre los programas que formaban parte de la respuesta, y hay buenas perspectivas de que varias intervenciones fundamentales se sigan manteniendo. Teniendo en cuenta la falta de experiencia en cómo responder ante una situación de emergencia a gran escala, el programa del UNICEF para las islas del Pacífico ha funcionado bien en general y ha tenido un rendimiento excepcional en algunas zonas. Sin embargo, la crisis ha sacado a relucir las graves deficiencias de capacidad que tiene el programa para responder a situaciones de emergencia a gran escala en el Pacífico. Se tiene que fortalecer su preparación para futuros desastres y su respuesta a la actual situación provocada por el desastre en las Islas Salomón.

55. La evaluación formuló recomendaciones para hacer frente a las carencias y limitaciones: como medida a corto plazo, mantener una fuerte presencia en las zonas damnificadas; realizar una evaluación de las necesidades respecto de la vulnerabilidad y una labor de investigación para localizar a las comunidades que necesitan apoyo; participar de manera activa en cuestiones relacionadas con el VIH y la protección de la infancia; revisar la seguridad del personal; e impartir capacitación en técnicas de supervivencia en el mar. La evaluación recomendó que, durante el año siguiente, se llevara a cabo un estudio de referencia sobre salud y nutrición y que se realizasen esfuerzos para racionalizar los procedimientos de suministro y financiación. Se elaboró otro conjunto de recomendaciones para que sirviera de guía a la ejecución de intervenciones de respuesta ante futuras situaciones de emergencia, entre ellas el establecimiento de parámetros claros de referencia del desempeño y mecanismos de presentación de informes para la adquisición y entrega de suministros, el depósito preventivo de suministros, y la investigación y determinación previa de las opciones de transporte preferidas ante diversas situaciones hipotéticas.

Evaluación de los programas de atención y educación del niño en la primera infancia en Camboya

56. En la evaluación se examinó la efectividad de diferentes programas de atención y educación del niño en la primera infancia en Camboya que promovían la preparación del niño para la escuela, y se recomendó estrategias que contribuirían a mejorar la eficacia, sostenibilidad y ampliación de esos programas. Se evaluaron cuatro tipos de programas diferentes: centros preescolares estatales, centros preescolares privados, centros preescolares comunitarios y programas en el hogar. La inmensa mayoría de los niños están matriculados en los centros preescolares estatales.

57. A pesar de la baja tasa de matriculación del 28%, hay una fuerte demanda de programas de atención y educación del niño en la primera infancia en Camboya. Los niños que participaron en programas destinados a la primera infancia tuvieron un desarrollo mucho mejor que los niños del grupo de control. Los niños de los centros

preescolares estatales obtuvieron resultados mucho mejores en las pruebas previas y posteriores que los niños de los otros tres grupos. No se encontraron diferencias de importancia entre los resultados de los niños de los centros preescolares comunitarios y los de los niños de los programas en el hogar.

58. Los programas comunitarios de atención y educación del niño en la primera infancia han sido eficaces en cuanto al logro de resultados positivos, no sólo para los niños y sus familias, sino también para la comunidad en general. Dado el impulso ya adquirido, la inversión efectiva que se realiza en la actualidad debería propiciar que estos programas pasen a ser reconocidos como parte integrante del desarrollo comunitario.

59. Entre los efectos positivos derivados de la matriculación en los programas destinados a la primera infancia están la matriculación en el primer grado de enseñanza dentro de los plazos previstos y la disminución de las tasas de retención en los grados de enseñanza primaria. Además, la asistencia de los niños a los programas de atención y educación del niño en la primera infancia puede llevar aparejada la participación de las familias y comunidades en el aprendizaje de los niños en la primera infancia.

60. Habida cuenta de que tras evaluar objetivamente los efectos de la atención y educación del niño en la primera infancia se consideró que eran beneficiosos para el desarrollo de los niños, en la evaluación se formuló una serie de recomendaciones: proseguir las iniciativas para generar una mayor demanda de atención y educación del niño en la primera infancia; aumentar el acceso a la escuela y la matriculación escolar que tengan un costo bajo o sean gratuitos mediante la prestación de servicios cercanos a los lugares donde viven los niños; y fomentar la matriculación de los niños a una edad temprana, preferiblemente antes de que cumplan cuatro años. Aunque la mayor parte de los niños se benefician de programas estatales de atención y educación del niño en la primera infancia que imparten maestros cualificados, cuando no sea posible establecerlos por falta de recursos humanos y financieros, los programas comunitarios o en el hogar son una alternativa valiosa.

61. Será necesario incrementar la financiación pública destinada a los programas de atención y educación del niño en la primera infancia, y la participación de las comunidades es esencial para la sostenibilidad de las actividades de estos programas. El UNICEF debería centrarse en fortalecer las capacidades de las comunidades para prestar servicios de atención y educación del niño en la primera infancia de calidad y promover con el Gobierno nuevas asignaciones de recursos para la ampliación de los servicios y la capacitación de maestros.

África oriental y meridional

Evaluación del proyecto para el mejoramiento de la seguridad alimentaria de los hogares y los servicios básicos integrados a nivel de distrito (*woreda*) en las regiones de Oromia y Tigray en Etiopía

62. Desde 2001, mucho antes de que se produjera el actual aumento de los precios de los alimentos en todo el mundo, el UNICEF ha estado apoyando al Gobierno de Etiopía para mejorar la seguridad alimentaria de los hogares en las regiones de Oromia y Tigray mediante el proyecto “para el mejoramiento de la seguridad alimentaria de los hogares y los servicios básicos integrados a nivel de distrito

(woreda)”, que financia el Fondo Belga de Supervivencia. En una evaluación realizada por este Fondo en 2007 se llegó a la conclusión de que los elementos más eficaces eran: la microfinanciación de los hogares y los fondos rotatorios para compra de ganado; la construcción de centros de educación y de salud; y la capacitación y sensibilización de los funcionarios del Gobierno y los miembros del personal de los programas, trabajadores de la salud, maestros y miembros de las comunidades. En la evaluación se detectaron mejoras en los indicadores cuantitativos de la seguridad alimentaria, la salud y el acceso al agua. Además de fomentar la capacidad administrativa a nivel local, el programa del Fondo Belga de Supervivencia inculcaba un fuerte sentido de identificación con el programa, y un gran optimismo y autosuficiencia a nivel comunitario, como se puso de manifiesto en las entrevistas cualitativas y los debates de los grupos de reflexión.

63. En la evaluación se recomendó que las comunidades clasificaran por orden de prioridad las futuras actividades de los proyectos por la importancia que a su juicio tenían. También se subrayó la urgente necesidad de elaborar un sistema eficaz de información de la labor de supervisión para la siguiente fase del proyecto. Toda intervención relativa a la seguridad alimentaria que se elabore en el futuro debería tener en cuenta la prevención y mitigación de las perturbaciones provocadas por las sequías recurrentes, puesto que afectan a la ejecución de los proyectos. Para asegurar la sostenibilidad, en la evaluación se recomendó que se aplicara el componente de nutrición de base comunitaria como parte del programa de divulgación sanitaria del Ministerio de Salud, y que, en colaboración con la Dirección de Seguridad Alimentaria del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, se prestara atención permanente a la seguridad alimentaria de los hogares.

64. Las conclusiones y recomendaciones de esta evaluación ya se utilizan en el diseño del componente de nutrición de base comunitaria del Programa Nacional de Nutrición de Etiopía, formulado por el Gobierno en 2007, que presta ahora especial atención a la elaboración de un sistema dirigido por las comunidades de localización y remisión de niños malnutridos, mediante un diálogo a nivel comunitario, facilitado por los trabajadores voluntarios de la salud que prestan servicio en las comunidades, y una labor de supervisión de apoyo realizada por proveedores de servicios y funcionarios públicos locales. El Ministerio de Salud y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural ya están deliberando sobre la manera de aplicar el componente de nutrición de base comunitaria en el marco del programa de divulgación sanitaria, de conformidad con lo recomendado en la evaluación. Así pues, la evaluación aportó las pruebas necesarias para efectuar un oportuno cambio estratégico del enfoque de la aplicación del componente hacia otro enfoque en que ese componente se integrara en un conjunto de medidas de gran efecto.

Evaluación del programa conjunto de las Naciones Unidas sobre salud de emergencia, nutrición y VIH/SIDA en Uganda septentrional y nororiental

65. El conflicto provocado por la sublevación y el robo de ganado del Ejército de Resistencia del Señor en Uganda septentrional ha dado lugar al desplazamiento interno de la población, la inseguridad y el derrumbamiento de las infraestructuras sanitarias y socioeconómicas. El programa de las Naciones Unidas sobre salud de emergencia, nutrición y VIH/SIDA en Uganda septentrional y nororiental —un programa conjunto del UNICEF, el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y la Organización Mundial de

la Salud (OMS)— se inició en enero de 2006 con financiación del Departamento de Desarrollo Internacional del Gobierno del Reino Unido.

66. En julio y agosto de 2007 se llevó a cabo una evaluación de este programa conjunto de las Naciones Unidas para determinar los efectos inmediatos del programa, las necesidades humanitarias a corto plazo que no se hayan atendido y las principales oportunidades y dificultades. Los métodos que se utilizaron durante esta evaluación fueron entrevistas con partes interesadas y exámenes de documentos.

67. El programa hizo que aumentara la cobertura de inmunización, administración de suplementos de vitamina A y desparasitación de los niños en la primera infancia. En cambio, los avances en el mejoramiento de las infraestructuras sanitarias han sido relativamente lentos. Las tasas de malnutrición aguda han caído por debajo del umbral de emergencia del 10%, pero han aumentado en las zonas de retorno de algunos distritos. Se ha mejorado considerablemente el acceso a los servicios de prevención de la transmisión del VIH de la madre al niño. Sin embargo, en la evaluación se hallaron pocas pruebas que evidenciaran un mejoramiento de la salud de los adolescentes, la atención obstétrica de emergencia o los servicios de prevención de la violencia sexual y basada en el género.

68. En la evaluación se pusieron de relieve tanto los beneficios como los problemas asociados con la programación conjunta de las Naciones Unidas. Ésta ayudó a clarificar los mandatos de los organismos de las Naciones Unidas, determinar las funciones apropiadas (basándose en las ventajas comparativas), mejorar la comunicación y fortalecer la planificación conjunta, pero hizo que aumentaran los costos de transacción para los organismos de las Naciones Unidas, dado que se requería mucho tiempo para la planificación conjunta y la formulación de propuestas. En la evaluación también se observó que las diferencias entre los ciclos de planificación, los procedimientos operacionales y los sistemas de presentación de informes constituían un problema.

69. En la evaluación se recomendó que las Naciones Unidas trabajaran en estrecha colaboración con el Ministerio de Salud de Uganda para elaborar y aplicar nuevos enfoques innovadores que corrigieran las carencias de determinados miembros del personal directivo, y que pusieran al mismo tiempo especial énfasis en la prestación de servicios de atención obstétrica de emergencia en tres centros de salud a todos los niveles y en la educación de las comunidades en materia de nutrición, uso de mosquiteros tratados con insecticidas, planificación familiar y prevención del VIH. El programa conjunto de las Naciones Unidas también debería planificar por adelantado la transmisión de responsabilidades, en relación con el sistema de información sobre gestión de la salud y las actividades de preparación y respuesta ante situaciones de emergencia, a los gobiernos de distrito de Uganda septentrional.

70. Las conclusiones y recomendaciones de la evaluación ayudaron a remodelar la planificación y la respuesta del UNICEF para el resto del programa para el país (2008-2009) en Uganda septentrional. El programa se ajustará más a la estrategia de Uganda para la supervivencia del niño, pasando de una situación de socorro humanitario a otra de recuperación mediante el fortalecimiento de la capacidad del sistema de prestación de servicios de salud. El UNICEF está trabajando conjuntamente con los otros tres organismos de las Naciones Unidas en la elaboración de una propuesta conjunta para apoyar al Ministerio de Salud en ese sentido.

Oriente Medio y África septentrional

Evaluación de las actividades de capacitación y fomento de capacidad realizadas por la oficina del UNICEF en Marruecos entre 2003 y 2006

71. En la evaluación de la oficina del UNICEF en Marruecos se analizó un amplio repertorio de las actividades de capacitación que se realizaron en el marco de todos los programas apoyados por el UNICEF, como los relacionados con la educación, la salud, el apoyo a los niños de las zonas rurales y la supervisión de proyectos relativos a la Convención sobre los Derechos del Niño y la protección del niño. En esta evaluación se examinó la pertinencia, la calidad y los efectos de las actividades de capacitación apoyadas por el UNICEF que tenían por objeto extraer enseñanzas y formular recomendaciones para mejorar el componente de fomento de capacidad de los futuros programas, especialmente los correspondientes al período 2007-2011.

72. En la evaluación se pusieron de relieve los principales puntos fuertes y débiles del componente de capacitación del anterior ciclo de cooperación (2002-2006). Uno de los puntos fuertes detectados fue que la capacitación promovía la introducción de mejoras, innovaciones y nuevas prácticas y que también contribuía al éxito de los proyectos piloto iniciados como parte del programa. Entre las carencias detectadas figuraban la falta de coordinación entre los diferentes programas apoyados por el UNICEF y la inexistencia de un sistema de supervisión y evaluación para realizar un seguimiento de los resultados de la capacitación y de sus efectos en la calidad del programa.

73. Las principales conclusiones extraídas de la evaluación se referían a la estrategia de fomento de capacidad y capacitación y se recomendó prestar atención prioritaria más sistemática a las actividades de apoyo a la descentralización y a la consolidación de las capacidades aportadas por los asociados locales y regionales. Además, la capacitación debería formar parte del ejercicio de planificación para que se pudiera dedicar el tiempo suficiente a evaluar las necesidades, determinar el público al que se dirige la capacitación, formular las expectativas de resultados y elaborar un sistema de supervisión y evaluación para realizar un seguimiento de los resultados de la capacitación y de los talleres de capacitación sobre el terreno.

Evaluación del programa de abandono de la mutilación/ablación genital femenina ejecutado por la oficina del UNICEF en Egipto

74. El objetivo del programa de abandono de la mutilación/ablación genital femenina es contribuir al diálogo nacional sobre la mutilación genital femenina, promover los intercambios regionales y apoyar iniciativas no gubernamentales para prevenir la mutilación/ablación genital femenina a nivel subnacional. Se basa en el enfoque de la “desviación positiva”, que se centra en localizar a personas dentro de las comunidades locales que optaron por no realizar la práctica de la mutilación genital femenina y basarse en sus experiencias para alentar a otros miembros de las comunidades a que abandonen esa práctica. En colaboración con cuatro organizaciones no gubernamentales asociadas y con el apoyo de 20 organizaciones no gubernamentales locales a nivel comunitario, el programa se ejecuta en 40 comunidades de cuatro provincias del Alto Egipto.

75. En asociación con el Centro para Actividades sobre Población y Desarrollo, el UNICEF realizó la evaluación del proyecto piloto del programa de abandono de la mutilación/ablación genital femenina, en la que se examinó la realización y los resultados de las actividades e intervenciones de los proyectos del programa en relación con tres aspectos fundamentales: la pertinencia, la eficacia y la eficiencia del programa. La metodología utilizada para la evaluación se basó principalmente en ejercicios de análisis cualitativo (entrevistas, debates de grupos de reflexión y estudios de casos), complementados con un análisis de los documentos de los proyectos.

76. La evaluación reveló que al programa se le critica el hecho de que ignore las necesidades más acuciantes de las comunidades, como la pobreza y el desempleo, y se centre en una cuestión que muchos miembros de las comunidades no sienten que tenga la misma importancia que otras cuestiones relacionadas con sus necesidades. Por consiguiente, en la evaluación se recomendó que el mensaje sobre la mutilación/ablación genital femenina pasara a formar parte de un conjunto más amplio de actividades de sensibilización relativas a la higiene, la salud, la nutrición o el cuidado de los niños, y que se integrara un componente de prestación de servicios en el proyecto. Entre otras recomendaciones formuladas en la evaluación se incluyen: el asesoramiento de mujeres (preferiblemente, en presencia de sus maridos) a las que se les haya practicado la mutilación/ablación genital femenina, en relación con problemas en sus relaciones sexuales conyugales; la impartición de educación a los diferentes grupos comunitarios y su concienciación acerca de los problemas a que da lugar la mutilación/ablación genital femenina; la creación de capacidad a nivel comunitario; y el fomento de asociaciones con organizaciones no gubernamentales a nivel provincial y comunitario, así como con el Gobierno, a fin de establecer un diálogo abierto en el plano comunitario sobre esta cuestión que antes era considerada tabú.

Asia meridional

Evaluación de la respuesta conjunta de las Naciones Unidas al tsunami en la India

77. La evaluación de la respuesta de las Naciones Unidas al tsunami en la India abarcó el examen tanto de los resultados de los programas como de las experiencias del Equipo de Apoyo de las Naciones Unidas para la recuperación después del tsunami en la dirección de una operación conjunta para la recuperación después del tsunami ocurrido el 26 de diciembre de 2004 en el Océano Índico. El marco de las actividades de recuperación comprendió 11 proyectos conjuntos, cada uno de ellos dirigido por un organismo de las Naciones Unidas. A lo largo de los últimos tres años, el Equipo de Apoyo gastó en esta operación alrededor de 46 millones de dólares, el 60% de los cuales se financió con fondos del UNICEF.

78. El Equipo de Apoyo de las Naciones Unidas para la recuperación después del tsunami ha situado la recuperación integradora en el centro de su labor de promoción. Puede que las demoras en las contrataciones hayan reducido los efectos que el Equipo de Apoyo pretendía lograr en el proceso de reconstrucción, especialmente en relación con la vivienda y el medio ambiente, y también, aunque en menor medida, con la salud y la educación. En Tamil Nadu, las iniciativas referentes a los derechos del niño y el mejoramiento de los servicios de educación y

salud, especialmente en lo que respecta al VIH/SIDA, han obtenido mejores resultados que las relativas al saneamiento, los medios de subsistencia y el medio ambiente.

79. El Equipo de Apoyo de las Naciones Unidas para la recuperación después del tsunami ha tenido dificultades para poner en práctica el concepto de “Unidos en la acción”, pese a que está bien diseñado y cuenta con un apoyo generalizado en la India. Debería haber un mayor empeño en instituir sistemas comunes sencillos, pero rigurosos, de planificación, supervisión y presentación de informes de toda futura operación conjunta de recuperación de las Naciones Unidas. En el informe de evaluación también se recomienda que los donantes presten apoyo a toda la operación y que no destinen sus donaciones a proyectos concretos cuando las Naciones Unidas están aplicando la iniciativa “Unidos en la acción” en la respuesta conjunta al tsunami.

América Latina y el Caribe

Evaluación del programa para el Ecuador

80. En 2007, la evaluación del programa para el Ecuador la llevó a cabo la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, institución académica regional que también tiene una oficina en el Ecuador. La evaluación, que representa un importante avance en la inculcación de un sentido de identificación nacional con el programa y el fomento de la capacidad nacional en materia de evaluación, fue apoyada por la Oficina de Evaluación y la oficina regional, y contó con la plena cooperación de la oficina en el país.

81. El programa del UNICEF para el país correspondiente al período 2004-2008, y su examen de mitad de período de 2006, se elaboraron en un contexto nacional de inestabilidad. En 2007, el nuevo Gobierno llegó al poder sustentado por un fuerte movimiento social y un programa de políticas en favor de los pobres, la soberanía nacional y la movilización social. Por consiguiente, la evaluación del programa para el país supuso una contribución fundamental para el reposicionamiento estratégico del UNICEF en una situación política radicalmente diferente.

82. El programa para el Ecuador para 2004-2008 se centró en las actividades de promoción y las políticas públicas. Dada la falta de liderazgo coherente del Gobierno durante el período anterior, el UNICEF desempeñó un papel importante en la concesión de una mayor prominencia a las cuestiones relacionadas con los niños en los debates y diálogos políticos nacionales. También se documentó en la evaluación el papel que desempeña el UNICEF en la reunión de agentes nacionales con puntos de vista diferentes y, a veces, contradictorios. La evaluación demostró que, durante el decenio de 1990 y en el actual, el UNICEF desempeñó un papel fundamental en la continuidad de las iniciativas de políticas sociales, el fortalecimiento institucional y normativo, el establecimiento de redes y la inculcación de un sentido de concienciación y de compromiso en relación con los derechos entre los principales sectores de la población, que propiciaron avances del desarrollo institucional y normativo.

83. Tiene que prestarse una atención mayor y más coherente a la ejecución, puesta en marcha y gestión de las políticas nacionales, especialmente a nivel local. En la evaluación del programa para el país se indica que el éxito logrado en el plano de las políticas nacionales no se tradujo en resultados para los niños en los municipios. En el informe de evaluación se señala los problemas que hay para lograr estos resultados en las regiones más excluidas, donde las capacidades son mínimas y el ascendente del Gobierno nacional es también muy deficiente. Se necesita un esfuerzo especial a nivel local para llegar a los más pobres de una manera que esté en consonancia con las políticas nacionales.

84. A la evaluación del programa para el país le siguió una respuesta de la administración, la cual se utilizó inmediatamente para impulsar el programa para el país apoyado por el UNICEF. A fecha de 2007, ya se habían alcanzado 19 acuerdos sobre los derechos del niño a nivel provincial y se habían establecido 76 consejos cantonales y 12 juntas cantonales para la protección de la infancia. Las conclusiones de la evaluación del programa para el país también representan una importante contribución para la formulación del programa de transición de un año de duración del UNICEF para 2009 y para todas las actividades normativas del UNICEF.

La gobernanza local y los derechos de los niños y adolescentes: análisis de las experiencias en siete países

85. En el estudio conjunto del UNICEF y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sobre la gobernanza local y los derechos de los niños y adolescentes se sintetizan experiencias en estas esferas con el fin de intercambiar buenas prácticas e instrumentos para la realización de los derechos del niño y la consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio a nivel local. La documentación de las experiencias se basó en las experiencias adquiridas en siete países: la Argentina, Bolivia, el Brasil, Colombia, Cuba, El Salvador y la República Dominicana.

86. El estudio se basa en evaluaciones y exámenes de varias de las experiencias adquiridas en algunos países y describe claramente los requisitos previos que tienen que cumplir los mecanismos locales para que tengan éxito en la realización de los derechos del niño en la región de América Latina y el Caribe. En el estudio interinstitucional se analizaron siete experiencias a nivel local con estrategias e intervenciones que tenían por objeto dar prioridad a la cuestión de los derechos del niño, y se detectaron cuatro condiciones fundamentales para establecer una buena gobernanza local basada en los derechos del niño.

87. En primer lugar, los gobiernos locales necesitan una visión estratégica para elaborar planes a largo plazo basados en los derechos del niño, con resultados específicamente definidos. En segundo lugar, la descentralización efectiva y ciertas formas de autonomía local suelen ser más eficaces que los mecanismos que dependen únicamente de la voluntad política cuando se trata de intervenir para promover los derechos del niño. En tercer lugar, por lo que respecta a las medidas a largo plazo destinadas a los niños y adolescentes, es importante promover un diálogo sistemático entre los dirigentes políticos locales y los representantes de la sociedad civil, por ejemplo mediante el establecimiento de grupos de trabajo municipales, y, sobre la base de ese diálogo, obtener compromisos concretos de todas las partes de la sociedad de hacer que los derechos del niño sean una de las máximas prioridades de los programas locales. La cuarta condición de un enfoque

sostenido es la participación de la población, especialmente los niños y adolescentes, en la planificación, ejecución, supervisión y evaluación de las intervenciones de ámbito local.

88. Otra de las conclusiones fundamentales del estudio fue la demostración de que un proceso de certificación totalmente transparente y creíble de los gobiernos locales es un importante incentivo para mantener resultados hacia la plena realización de los derechos del niño localmente.

89. Este estudio demostró ser muy útil para demostrar buenas prácticas de gobernanza a nivel local basadas en conceptos relacionados con los derechos del niño, concretando la teoría con algunas experiencias reales. La documentación y el análisis de los siete ejemplos contenidos en el estudio también refuerzan el aprendizaje en toda la región de las condiciones señaladas para lograr que las intervenciones a nivel local sean eficaces y que los resultados que se obtengan sean satisfactorios para los niños.

África occidental y central

Evaluación del programa de lucha contra la trata y de protección de los niños en el África occidental

90. Financiado por el Organismo Sueco de Cooperación para el Desarrollo Internacional desde 2004 hasta 2007, el programa apoyó las actividades destinadas a proteger a los niños y luchar contra la trata de niños a nivel regional y nacional, especialmente en Burkina Faso, Malí y Nigeria.

91. Las conclusiones de la evaluación pusieron de relieve el importante papel que la Oficina Regional para África Occidental y Central desempeñó en el programa mediante la prestación de asistencia técnica a las oficinas en los países, la organización de actividades regionales y la participación como principal centro de competencia técnica en cuestiones macropolíticas. La evaluación subraya la importancia de la estrategia regional de protección de la infancia como medio para evolucionar de una estrategia con proyectos y programas centrados en determinadas categorías de la vulnerabilidad a otra estrategia más amplia centrada en la creación de marcos de protección de todos los niños.

92. Las conclusiones indican que la interceptación y el retorno, de la forma en que se practican en el marco de los programas para Burkina Faso y Malí, no siempre son eficaces, y hacen hincapié en la necesidad de utilizar un componente de reintegración más efectivo. Se recomienda la realización de un estudio sobre los factores determinantes para la reubicación de los niños a fin de atender mejor a los que se encuentran en situación de riesgo y determinar componentes de reinserción y reintegración más apropiados.

93. En la evaluación no se pudieron evaluar los efectos del programa sobre las víctimas de la trata, ya que no había un seguimiento apropiado de esos casos, y se recomendó la realización de un estudio de seguimiento de los niños y jóvenes que han participado en el programa, para determinar sus efectos y su efectividad.

94. Dentro del seguimiento de las recomendaciones de esta evaluación, la Oficina Regional para África Occidental y Central se asegurará de que los programas de los tres países apliquen las recomendaciones que les competan con el fin de mejorar los programas actuales. Además, esta oficina regional está encabezando un proceso de reflexión y replanteamiento de carácter estratégico para determinar la mejor manera de plantear y conceptualizar la protección de los niños. El enfoque por el que se cambia la orientación de los programas, que pasan de estar centrados en las categorías de la vulnerabilidad a estarlo en la creación de un marco de protección para todos los niños, es pionero. Los programas de lucha contra la trata de niños deberían replantearse en un marco más amplio, en el que se reconozca el derecho de los niños y jóvenes a la libre circulación.

95. Se está concluyendo una evaluación similar de un programa de lucha contra la trata apoyado por el Gobierno de Bélgica y ejecutado en cuatro países: Ghana, Malí, el Níger y el Togo. Hay planes en curso para realizar una síntesis de ambas evaluaciones tanto a nivel nacional como regional con el fin de aprovechar al máximo la utilización de las conclusiones y recomendaciones y compartir experiencias con otros países de la región.

Evaluación del proyecto conjunto sobre la educación de las adolescentes para el desarrollo local y comunitario en Mauritania

96. La educación de las niñas es una de las prioridades principales en Mauritania. En 2002 se puso en marcha un proyecto conjunto sobre la educación de las adolescentes para el desarrollo local y comunitario, que se centró en mejorar la transición de las niñas de la enseñanza primaria a la secundaria y también en aumentar sus tasas de retención, para con el tiempo empoderarlas y aumentar su participación en el desarrollo comunitario y social.

97. El proyecto era una iniciativa conjunta de cinco organizaciones miembros del equipo de las Naciones Unidas en el país (el UNICEF, el PNUD, el UNFPA, el Programa conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA) y la OMS), en colaboración con el Gobierno de Mauritania. Las actividades, que se llevaban a cabo en cuatro regiones, se distribuyeron entre los diferentes organismos. El UNICEF, en estrecha colaboración con los otros cuatro organismos participantes, encargó y financió la evaluación final del proyecto.

98. Las conclusiones muestran que se han alcanzado los objetivos cuantitativos relativos al aumento de las tasas de acceso, retención y buen rendimiento escolar de las niñas en la enseñanza secundaria, aunque las tasas de retención no han aumentado de manera significativa. Los mejores resultados se han logrado en las esferas del apoyo al transporte, las infraestructuras y el mejoramiento de la vida escolar, y en la elaboración de programas de estudio. Sin embargo, los resultados obtenidos no se han traducido en un empoderamiento de las niñas ni en un aumento de su contribución al desarrollo comunitario.

99. Las campañas de movilización social han proporcionado amplios conocimientos de los obstáculos sociales y culturales a la educación de las niñas, así como sobre las posibles soluciones. Mediante esas campañas, las comunidades a las que estaban dirigidas adquirieron conocimientos pertinentes sobre salud reproductiva y preparación para la vida cotidiana, lo cual es probable que contribuya al empoderamiento de las niñas.

100. En la evaluación se recomendó fortalecer la coordinación entre los asociados y asegurar la integración del proyecto en el programa general para el país y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD). El proyecto debería adaptarse a las situaciones locales, centrándose en: las cualificaciones de los maestros; las infraestructuras y el equipo de las escuelas, la movilización de fondos para el transporte mediante actividades generadoras de ingresos; y el establecimiento de clubes de fomento de la higiene, la salud y el medio ambiente. En la evaluación se destacó la importancia de velar por que la comunidad sienta firmemente como propia la planificación de las iniciativas.

101. Se organizó una consulta interinstitucional sobre las recomendaciones de la evaluación. Estas recomendaciones se han aprobado y sus tareas y responsabilidades se han distribuido entre los cinco organismos. Se siguen realizando debates y actividades de promoción para definir la ampliación de las estrategias, y los asociados tienen previsto incluir de manera gradual a nuevas regiones en el programa. Sin embargo, el principal objetivo es lograr que todas las partes del Gobierno participen plenamente en el programa e integrar el proyecto en el plan establecido para el sector y en sus mecanismos presupuestarios.

B. Nivel mundial

Unidos en la acción

102. A petición de la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas, el Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas ha iniciado una evaluación de los procesos y resultados relacionados con los proyectos piloto de la iniciativa “Unidos en la acción” de las Naciones Unidas. La Oficina de Evaluación del UNICEF copreside el grupo de gestión de los jefes de las oficinas de evaluación del Grupo de Evaluación⁹ y desempeña una importante función de coordinación.

103. En la fase inicial, entre noviembre de 2007 y mayo de 2008, se definieron los parámetros básicos para la evaluación de los proyectos piloto, para lo cual se mantuvieron estrechas consultas con los asociados nacionales, y se realizaron estudios de la capacidad de evaluación en los ocho países piloto de la iniciativa “Unidos en la acción”¹⁰, que se centraron en las evaluaciones técnicas del diseño de los proyectos piloto y los mecanismos establecidos para llevar a cabo las reformas.

104. Las evaluaciones de la capacidad de evaluación han detectado tanto procesos como parámetros sustantivos que pueden orientar las evaluaciones en el futuro. Entre los indicadores de los procesos figuran: el sentido de identificación nacional

⁹ Los miembros del grupo de gestión del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas son: la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación; el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola; la Organización Internacional del Trabajo; la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo; el PNUD, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas; el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente; la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura; el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat); la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos; el UNICEF; el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer; la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito; el Programa Mundial de Alimentos y la OMS.

¹⁰ Los ocho países piloto son: Albania, Cabo Verde, Mozambique, el Pakistán, Rwanda, Tanzania, el Uruguay y Viet Nam.

con los proyectos y el liderazgo nacional; los problemas relacionados con la integración en todo el sistema; la reducción de los costos de transacción; el apoyo prestado a nivel de la sede y de las regiones; y los “cuatro objetivos únicos” (programa único, líder único, marco presupuestario único y oficina única). Los parámetros sustantivos para una evaluación son: la pertinencia (característica singular de la función y contribución del sistema de las Naciones Unidas; el objetivo estratégico; la receptividad a las necesidades y prioridades nacionales) y la eficacia (el logro de resultados a nivel de productos, resultados y efectos; la adecuación de los instrumentos de planificación, supervisión y evaluación).

105. Todos los estudios realizados en los ocho países indican que el sentido de identificación nacional con los proyectos y el liderazgo nacional están firmemente asentados y que hay una cierta adecuación de los proyectos con las políticas y estrategias nacionales. Los países piloto tienen ahora más acceso a toda la gama de mandatos, recursos y servicios de expertos que pueda poner a disposición el sistema de las Naciones Unidas, incluidos los organismos no residentes.

106. En todos los países se están haciendo esfuerzos para articular mejor el objetivo estratégico del sistema de las Naciones Unidas en las declaraciones de objetivos que describen la función y la contribución singulares del sistema de las Naciones Unidas, sobre la base de sus ventajas comparativas comunes. Se establecieron vínculos lógicos con el “programa único” en los que se relacionan las esferas prioritarias y los programas conjuntos con este objetivo común estratégico. También se están elaborando marcos para la gestión, supervisión y evaluación basados en los resultados. Estos progresos harán que los proyectos piloto se adecuen completamente a las evaluaciones, lo que permitirá hacer una evaluación de la pertinencia y la eficacia de la función y contribución del sistema de las Naciones Unidas.

107. El “marco presupuestario único” y el “fondo único” son instrumentos útiles para movilizar los recursos necesarios para ejecutar el “programa único” y los programas conjuntos subyacentes. La gestión de estos recursos sigue estando obstaculizada por los diversos procedimientos administrativos y financieros de los fondos, programas, organismos especializados y demás entidades del sistema de las Naciones Unidas. Para superar estos problemas se necesita un mayor grado de simplificación y armonización de las prácticas institucionales a nivel de todo el sistema de las Naciones Unidas. Los obstáculos hay que documentarlos con el mayor cuidado posible.

108. En todos los países piloto hay planes para seguir racionalizando la presencia en los países, por ejemplo, mediante la instalación conjunta de las organizaciones residentes en una misma oficina. Se está intentando reducir los costos de transacción mediante servicios comunes de apoyo compartido (adquisiciones; seguridad; tecnología de la información; telecomunicaciones). Sin embargo, se observa que no hay establecido ningún mecanismo de reunión y análisis sistemáticos de datos para supervisar y comparar los gastos incurridos antes de los proyectos piloto y durante éstos, lo que dificultará en una fase posterior la evaluación de la reducción de los costos de transacción que se haya producido como resultado de la iniciativa “Unidos en la acción”. Tampoco está clara la forma en que el ahorro de los gastos operacionales puede reinvertirse en la financiación de los programas.

Prioridades de programación y estrategias operacionales del plan estratégico de mediano plazo para 2006-2009

Nota: en el anexo 1 figura un informe del estado de las evaluaciones relacionadas con el marco integrado de supervisión y evaluación del plan estratégico de mediano plazo para 2006-2009.

Evaluación de la aplicación de la política de género en el UNICEF

109. La evaluación de la aplicación de la política de género en el UNICEF se llevó a cabo entre abril y diciembre de 2007. Durante el período anual de sesiones de 2008 se puso a disposición de la Junta Ejecutiva un documento de sesión relativo a las medidas de seguimiento previstas por el UNICEF, junto con un amplio resumen de las conclusiones y recomendaciones de la evaluación (E/ICEF/2008/CRP.12). Sobre la base de los logros alcanzados, el plan de seguimiento se ocupa de las recomendaciones de la evaluación, que se centran en mejorar las intervenciones en varias esferas fundamentales: las políticas; las estrategias; la rendición de cuentas; la dotación de personal y los conocimientos especializados en cuestiones de género; el fomento de capacidad y la capacitación; el programa de desarrollo; la integración de la perspectiva de género en un contexto de emergencia; la financiación de la incorporación de la perspectiva de género; la coherencia de las Naciones Unidas y la colaboración con los asociados.

110. En su decisión 2008/10, la Junta Ejecutiva pidió al UNICEF, entre otras cosas, que presentara en el primer período ordinario de sesiones de 2009 una respuesta de la administración a todas las recomendaciones de la evaluación, especialmente en lo que respecta a las medidas y los plazos para su cumplimiento, y que elaborara un marco de seguimiento y supervisión para evaluar los progresos en la ejecución.

Evaluación de la respuesta al tsunami

111. El UNICEF ha concebido un amplio conjunto de actividades de evaluación para su programa de respuesta al tsunami, que tiene con un presupuesto de 657 millones de dólares, abarca ocho países de tres regiones e interviene en todas las esferas prioritarias del plan estratégico de mediano plazo. El conjunto de actividades se ha elaborado para mejorar la rendición de cuentas y el aprendizaje, y demostrar al mismo tiempo los resultados obtenidos para los niños y las mujeres durante las fases de emergencia, recuperación y desarrollo temprano, así como también para determinar lo que todavía falta por hacer para alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio en las zonas afectadas por el tsunami.

112. El UNICEF desempeñó un papel de liderazgo en el comité directivo de la Coalición para la Evaluación del Tsunami, contribuyendo a cinco evaluaciones interinstitucionales en países afectados por el tsunami, las cuales se completaron durante el período 2005-2006. Además, llevó a cabo evaluaciones independientes de la respuesta al tsunami en Indonesia, Maldivas y Sri Lanka. Publicado en mayo de 2006, el informe *The 2004 Indian Ocean Tsunami Disaster: Evaluation of the UNICEF Response (Emergency and Initial Recovery Phase)* constaba de los informes de evaluación de la respuesta en Indonesia, Maldivas y Sri Lanka y un informe resumido de la respuesta en todos los países afectados. Estos informes se divulgaron junto con la respuesta de la administración a las recomendaciones de las evaluaciones realizadas en los tres países.

113. En 2007, la evaluación relacionada con el tsunami cambió su centro de atención hacia la preparación de una evaluación de los efectos de la respuesta del UNICEF al tsunami, utilizando un proceso dividido en tres fases: un examen amplio de la documentación, una evaluación de la evaluabilidad y una evaluación de los efectos. Se completaron los exámenes de la documentación pertinente relativa a la India, Indonesia, Sri Lanka y Tailandia para localizar las zonas que se vieron afectadas directa e indirectamente, examinar los datos disponibles y elaborar indicadores para los períodos previo y posterior al tsunami. La primera evaluación de la “evaluabilidad” se centró en Maldivas, ya que se trataba del primer país en el que se realizaría una evaluación de los efectos. En la evaluación, que comenzó en 2007, se analizó la lógica programática, se examinaron los datos disponibles sobre las actividades del programa para el país y se formularon recomendaciones sobre el calendario de realización y el ámbito de aplicación de la evaluación de los efectos. En la evaluación de la evaluabilidad también se incluyó una revisión limitada de los programas, que se tradujo en recomendaciones para seguir mejorando su ejecución.

114. Basándose en las experiencias de programación en Indonesia, Madagascar y Maldivas, se realizó un examen de las experiencias adquiridas en los programas de construcción del UNICEF con el fin de inspirar las políticas y directrices de construcción del UNICEF. En el examen se llegó a dos conclusiones principales: a) la construcción se ha utilizado apropiadamente como un instrumento eficaz en torno al cual se elaboran los programas de respuesta de emergencia y recuperación; y b) el aprendizaje práctico, especialmente en el caso de los programas de construcción a gran escala, ha requerido un enorme nivel de esfuerzo por parte de las oficinas en los países. De ese examen surgieron dos importantes reflexiones: a) la formulación de una política de construcción es necesaria para aclarar la posición y el papel del UNICEF en el ámbito de la construcción; y b) el establecimiento y la difusión de directrices ayudarían a las oficinas en los países a adoptar decisiones y gestionar los riesgos en cada una de las etapas del ciclo de los proyectos.

Acción humanitaria

Evaluación interinstitucional en tiempo real de la respuesta al ciclón y a las inundaciones de febrero de 2007 en Mozambique

115. En la evaluación en tiempo real encargada por un grupo de organismos del Comité Permanente entre Organismos se llegó a la conclusión de que la respuesta había sido en general satisfactoria, debido a la eficaz labor de coordinación y preparación realizada por el Gobierno de Mozambique, el papel de liderazgo desempeñado por la oficina del UNICEF en el país y por otros organismos de las Naciones Unidas, y los positivos efectos de las reformas humanitarias. Se atendieron en gran medida las necesidades reales de socorro de emergencia de las poblaciones afectadas por el ciclón y las inundaciones.

116. El éxito de la operación de emergencia se puede atribuir directamente al alto nivel de preparación. El Instituto Nacional de Gestión de las Catástrofes de Mozambique llevó a cabo una sólida labor de coordinación nacional. La respuesta de emergencia demostró claramente que la preparación para casos de desastre, especialmente en lo que respecta a las inundaciones, dio sus frutos, tanto a nivel de las comunidades como de los organismos. Los planes de respuesta de emergencia

deberían ser flexibles y estratégicos en la selección de los suministros que se vaya a distribuir.

117. La estructura de grupos integrados brindó al Gobierno un conjunto coherente y previsible de puntos de contacto con la comunidad internacional y una interfaz previsible para los organismos que actuaban en el país. El establecimiento del enfoque de grupos integrados se hizo de forma desigual, pero consiguió mejorar la calidad de la respuesta. No todos los jefes de los grupos integrados estaban presentes sobre el terreno, lo que limitaba su capacidad para reunir información sobre el terreno o para apoyar una acción coordinada. Merece la pena destacar que los grupos integrados considerados más exitosos fueron aquellos cuyos jefes de grupo invirtieron grandes esfuerzos.

118. El Fondo central para la acción en casos de emergencia contribuyó a asegurar una respuesta rápida y coordinó un programa de asistencia más amplio de lo que, de otra forma, hubiese sido posible. El escaso apoyo prestado al llamamiento de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y al llamamiento de urgencia de las Naciones Unidas indica que, sin este Fondo, los fondos de socorro habrían sido considerablemente inferiores, especialmente en el primer mes de la respuesta. Sin embargo, los organismos tienen que preparar con mayor rapidez sus peticiones de financiación al Fondo. Las organizaciones no gubernamentales acogieron con agrado la forma integradora en el que el UNICEF dirigió los grupos integrados, elaboró las propuestas del Fondo y recurrió a acuerdos de cooperación entre los asociados para desembolsar rápidamente los fondos, incluso antes de que se recibiera la financiación del Fondo.

119. El UNICEF fue designado jefe del grupo integrado de nutrición y agua, saneamiento e higiene, y comparte la dirección de los grupos integrados de educación y protección de los niños con la Alianza Save the Children. El UNICEF fue capaz de responder con eficacia gracias a una serie de factores: la diversa gama de experiencias de emergencia de su equipo en Mozambique; la inversión adecuada en la preparación y capacitación técnica del personal; sus estrechos vínculos con la administración estatal y con organizaciones no gubernamentales; y la manera participativa e integradora de dirigir a los jefes de los grupos integrados. En la evaluación se elogió el examen interno de la respuesta de emergencia del UNICEF como un ejemplo positivo de control de calidad, en el que se proporciona información esencial para mejorar el desempeño en el futuro como jefes de grupo.

Desempeño de la organización

Examen estratégico de la gestión de los recursos humanos en el UNICEF

120. Entre noviembre de 2005 y julio de 2006 se llevó a cabo un examen para evaluar lo bien que se estaba desempeñando el UNICEF en la gestión y el fomento de su capacidad de recursos humanos para alcanzar sus objetivos estratégicos; el examen constó de cuatro fases: a) concepción y evaluación rápida, para examinar rápidamente la gestión de los recursos humanos en el UNICEF; b) diagnóstico, mediante una encuesta de personal y entrevistas a nivel mundial, y debates de grupos de reflexión a nivel regional y nacional en las oficinas regionales para el Oriente Medio y África del Norte, Asia Meridional, África Occidental y Central, y las Américas y el Caribe, así como en Nueva York; c) marcos estratégicos, basados en los siete mecanismos de cambio estratégicos destinados al desbloqueo del

sistema de recursos humanos del UNICEF, que posibiliten la realización de un cambio profundo y duradero; y d) realización, diseñada para poner en marcha la aplicación de los mecanismos de cambio.

121. En el examen se constató que, si bien la mayor parte del personal estaba muy comprometido con el objetivo del UNICEF de ayudar a los niños y las mujeres del mundo, muchos no estaban satisfechos con el entorno de trabajo. Se señaló que los procedimientos internos del UNICEF se caracterizaban por tener unos niveles considerables de controles financieros y de otro tipo, por lo que los riesgos se gestionaban hasta tal punto que podían poner freno a la creatividad y la innovación, e impulsar los presupuestos basados en las aportaciones en detrimento de la ejecución de los programas.

122. En el examen se recomendó que el UNICEF adoptara un marco para la gestión de los recursos humanos centrado en supervisores directos que tuvieran a su cargo la gestión del personal y el desempeño. El UNICEF debería cambiar los paradigmas del control “mediante mecanismos presupuestarios y burocráticos” a otros en los que el control se efectuara mediante “marcos estratégicos y normativos, mecanismos de rendición de cuentas, resultados y presupuestos”.

123. En el examen se recomendó la aplicación de siete “mecanismos de cambio”: a) el fortalecimiento de las funciones y responsabilidades de los supervisores directos; b) la solución eficaz del problema crónico del deficiente desempeño; c) la elaboración de una estrategia de dotación de personal lo suficientemente flexible como para satisfacer las necesidades cambiantes de la organización; d) la adopción de un enfoque estratégico de la gestión y el fomento del talento; e) el fortalecimiento, la simplificación y la armonización de los procesos de gestión de los recursos humanos; f) el desarrollo de la División de Recursos Humanos y de su red de recursos humanos del cuadro orgánico para que actúe como colaborador estratégico del personal directivo superior; y g) la reforma de los procesos de asignación de recursos para empoderar a los supervisores directos, dentro de unos marcos claramente establecidos.

124. En noviembre de 2006 se produjo una respuesta de la administración por conducto de un grupo de ejecución, presidido por el Director Ejecutivo Adjunto (Operaciones) y apoyado por la División de Recursos Humanos. Se ha proporcionado financiación adicional para iniciar la aplicación de las recomendaciones.

Evaluación de la función de suministro en el UNICEF

125. En la evaluación de la función de suministro en el UNICEF se evaluó la eficiencia, la eficacia y el valor añadido de los servicios prestados por la División de Suministros, así como los efectos que los suministros a los países en que se ejecutan programas y el fomento de la capacidad de los gobiernos tuvieron sobre el acceso de los niños a los bienes esenciales. La evaluación se centró en cinco categorías preseleccionadas de productos objeto de suministro, y se realizó entre mayo y noviembre de 2006. En las visitas efectuadas a ocho países se llevó a cabo una labor de reunión de información cuantitativa y cualitativa de exámenes e investigaciones de documentos.

126. En la evaluación se llegó a la conclusión de que los productos básicos suministrados por el UNICEF están aportando varios beneficios a los niños, aunque no estaba claro que el UNICEF se estuviera dirigiendo a los más pobres entre los pobres mediante su función de suministro. La cadena de suministro del UNICEF tiene importantes deficiencias en cuanto a la planificación de los suministros y su entrega a tiempo. En general, hay una falta de supervisión del desempeño de la función de suministro, y es difícil gestionar o supervisar con eficacia todo el conjunto de la cadena de suministro del UNICEF y obtener mejoras importantes en el desempeño. Como es probable que en el futuro reciba más solicitudes de asistencia para fomentar la capacidad de suministro, el UNICEF tendrá que revisar su planteamiento y dedicar más recursos a la función de suministro.

127. Los servicios de adquisición del UNICEF son muy estimados, cuando están bien orientados, y tienen posibilidades de aumentar. El UNICEF no está preparado para evaluar y entender correctamente la importancia que tienen los suministros, como refleja la insuficiente inversión realizada por el organismo en las actividades de supervisión y evaluación.

Anexo 1

Estado de las evaluaciones previstas y realizadas durante el período 2006-2007

En el presente anexo se abarcan todos los temas que figuran en el anexo 2 del plan estratégico de mediano plazo, todas las evaluaciones gestionadas directamente por la Oficina de Evaluación y una selección de nuevas evaluaciones importantes a nivel mundial.

El estado de las evaluaciones ha sido clasificado como sigue:

Pendiente: se sigue considerando pertinente, pero todavía no se ha tomado ninguna medida;

En fase de movilización: se ha elaborado el mandato o está en curso de elaboración; se están acopiando recursos humanos y financieros;

En fase de realización: la labor sobre el terreno está en curso de realización o ha finalizado; se está llevando a cabo una labor de análisis;

Terminada: el informe definitivo ya se ha entregado; se está llevando a cabo una labor de divulgación;

Reemplazada: el centro de atención original ha cambiado hacia otra actividad distinta de mayor prioridad;

Cancelada: se ha retirado de la lista de evaluaciones activas por el motivo que fuere.

<i>Título de la evaluación</i>	<i>Estado a marzo de 2008</i>	<i>Observación</i>
Lista de evaluaciones e investigaciones que figuran en el anexo 2 del plan estratégico de mediano plazo: marco integrado de supervisión y evaluación		
1. Contribución del UNICEF al mejoramiento de la alimentación infantil ¹	En fase de movilización	
2. Evaluación de la calidad de los centros comunitarios de desarrollo del niño en la primera infancia ¹	En fase de movilización	
3. Efectos de las escuelas adaptadas a los niños ¹	En fase de realización	
4. Educación sobre la preparación para la vida y la transmisión del VIH/SIDA ¹	Terminada	Incluye la agrupación de experiencias de múltiples organismos asociados.
5. Efectos del apoyo psicosocial en los programas de emergencia ¹	Terminada	Se ha cambiado el centro de atención hacia un manual de supervisión y evaluación para su utilización en programas de fomento de la capacidad de reacción.
6. Efectos de la participación de los niños en las políticas y programas del UNICEF ¹	En fase de movilización	
7. Efectos de los programas de crianza de los hijos ²	En fase de realización	Originalmente estaba programada como investigación; se ha convertido en una serie de evaluaciones a nivel nacional.
8. Efectos y requisito sistémico de la abolición de las tasas de matrícula ²	Terminada	
9. Efectos del tratamiento supresor con antirretrovirales en la lactancia materna ²	En fase de realización	En colaboración con la OMS.
10. Examen de las experiencias estratégicas adquiridas en los programas nacionales (antes era: “programas de los países en los planes nacionales”) ²	Reemplazada Terminada	Originalmente se denominaba como: “protección de los niños en los planes nacionales de desarrollo”; se ha convertido en una metaevaluación con un análisis mucho más riguroso.

¹ Originalmente, en el marco integrado de supervisión y evaluación del plan estratégico de mediano plazo, estaba programada como una evaluación de los programas y definida como una evaluación “para determinar si la estrategia de un programa fundamental para el éxito del plan estratégico de mediano plazo demuestra sus efectos o se ejecuta con un alto nivel de eficacia”.

² Originalmente, en el marco integrado de supervisión y evaluación del plan estratégico de mediano plazo, estaba programada como un tema de investigación y definida como “iniciativas que aumentan los conocimientos importantes para elaborar estrategias futuras eficaces, se incluirán actividades rigurosas para evaluar las experiencias adquiridas por otros colaboradores”.

<i>Título de la evaluación</i>	<i>Estado a marzo de 2008</i>	<i>Observación</i>
11. Métodos para medir los efectos de las medidas de promoción ²	Pendiente	
12. Participación del UNICEF en los procesos presupuestarios para los niños (enfoques sectoriales: asistencia al desarrollo; estrategia de lucha contra la pobreza; etc.) ³	Pendiente	
13. Eficacia de los programas de niño a niño ³	En fase de realización	Se ha convertido en un proyecto de investigación operacional de seis países centrado en el desarrollo del niño en la primera infancia y la preparación para la escuela.
14. Desempeño corporativo en la incorporación de la cuestión de género ³	Terminada	
15. Desempeño corporativo en la respuesta humanitaria ³	Terminada	
16. Examen estratégico de la gestión de los recursos humanos del UNICEF ⁴	Terminada	
17. Función de suministro del UNICEF ⁴	Terminada	
18. Directrices/procedimientos/ sistemas de la gestión de los programas del UNICEF ⁴	Reemplazada	Sustituida por el examen y la evaluación de las prácticas institucionales del UNICEF realizadas a nivel de la organización.
Selección de nuevas evaluaciones temáticas a nivel corporativo, incluidas crisis humanitarias		
19. Apoyo del UNICEF a las actividades relativas a las minas	Terminada	El título definitivo es: “Evaluación mundial de la educación sobre los riesgos de las minas”.
20. Gestión y calidad técnica de la encuesta de indicadores múltiples	En fase de realización	
21. Evaluación mundial de las publicaciones emblemáticas del UNICEF	En fase de realización	
22. Programa acelerado de supervivencia y desarrollo del niño	En fase de realización	Se han completado dos fases; la tercera está a punto de concluir.

³ Originalmente, en el marco integrado de supervisión y evaluación del plan estratégico de mediano plazo, estaba programada como una evaluación temática a nivel corporativo y definida como una evaluación “para determinar si un tema de los programas intersectoriales tiene éxito”.

⁴ Originalmente estaba programada como una evaluación de la eficacia operacional y definida como una evaluación “para determinar si la organización es eficaz internamente”.

<i>Título de la evaluación</i>	<i>Estado a marzo de 2008</i>	<i>Observación</i>
23. Evaluación en tiempo real: crisis de nutrición en el Níger	Terminada	Se había programado en 2005.
24. Evaluación en tiempo real: terremoto en el Pakistán	Terminada	Se había programado en 2005; se ha realizado en colaboración con otros organismos de las Naciones Unidas.
25. Evaluación en tiempo real: inundaciones en el Pakistán	Terminada	Se ha realizado en colaboración con otros organismos de las Naciones Unidas.
26. Evaluación en tiempo real: inundaciones en Mozambique	Terminada	
27. Transición a los efectos: examen de la documentación y evaluación de la evaluabilidad	Terminada	Estudios de cuatro países afectados por el tsunami; hay otro estudio en curso que concluirá a mediados de 2008.
28. Formas de responder mejor a: las consecuencias políticas derivadas de las conclusiones de la evaluación de la respuesta internacional al tsunami del Océano Índico de 2004	Terminada	Resume las experiencias adquiridas en numerosas evaluaciones de las respuestas al tsunami realizadas a nivel nacional y regional en el período 2005-2006.
29. Examen de las experiencias adquiridas en los programas de construcción del UNICEF ejecutados en zonas afectadas por el tsunami	En fase de realización	Se estima que concluirá en el segundo trimestre de 2008.
Selección de nuevas evaluaciones del desempeño de la organización		
30. Examen de las asociaciones del UNICEF con organizaciones de la sociedad civil	Terminada	

Nota: los temas 14, 16 y 17 enumerados en la lista del marco integrado de supervisión y evaluación del plan estratégico de mediano plazo que figura *supra* son evaluaciones del desempeño de la organización.