



**Junta Ejecutiva del Programa
de las Naciones Unidas para
el Desarrollo y del Fondo de
Población de las Naciones Unidas**

Distr. general
16 de marzo de 2010
Español
Original: inglés

Período anual de sesiones de 2010

Ginebra, 21 de junio a 2 de julio de 2010

Tema 4 del programa provisional

Evaluación

**Examen independiente de la política de evaluación
del PNUD**

Resumen

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	2
II. Influencia de la política de evaluación en los fondos y programas asociados	4
III. Utilidad de la política de evaluación	4
IV. La evaluación independiente en el PNUD: cambios en relación con la política	6
V. La evaluación descentralizada en el PNUD: cambios en relación con la política	10
VI. Conclusiones generales	15
VII. Recomendaciones	16



I. Introducción

1. La primera política de evaluación del PNUD fue aprobada por la Junta Ejecutiva en su período anual de sesiones de 2006 y con ella se estableció una base institucional común para la función de evaluación en el PNUD. El propósito de la política era, entre otras cosas, aumentar la transparencia, la coherencia y la eficiencia en la generación y el uso de información de evaluación a los fines del aprendizaje en la organización, orientar la gestión a la obtención de los resultados y promover la rendición de cuentas. El presente documento se ha preparado para cumplir la decisión 2006/20 de la Junta Ejecutiva, en la que se pidió al PNUD que en el período anual de sesiones de 2009 proporcionara un examen de la aplicación de la política de evaluación. En este examen se consideran la experiencia acumulada y los resultados obtenidos desde 2006 y se hacen recomendaciones orientadas al futuro sobre las medidas y las adaptaciones que se necesitan.

2. Hay dos clases de evaluaciones del PNUD: las evaluaciones independientes, llevadas a cabo por la Oficina de Evaluación, y las evaluaciones descentralizadas, que son solicitadas por las dependencias encargadas de los programas. La Oficina de Evaluación es independiente de la administración y está encabezada por un director que depende directamente de la Junta Ejecutiva del PNUD por conducto del Administrador del PNUD. La Oficina de Evaluación tienen dos funciones: a) suministrar a la Junta Ejecutiva información válida y digna de confianza obtenida de evaluaciones sobre la rendición de cuentas en la organización, la adopción de decisiones y la introducción de mejoras; y b) aumentar la independencia, la credibilidad y la utilidad de la función de evaluación, y su coherencia, armonización y alineación en apoyo de la reforma de las Naciones Unidas y la implicación nacional. Las dependencias encargadas de los programas, a saber, las oficinas del PNUD en los países, las direcciones regionales y las direcciones de política y prácticas, hacen evaluaciones descentralizadas de acuerdo con sus respectivos planes de evaluación. También aseguran que las evaluaciones proporcionen información suficiente sobre los resultados generales del apoyo del PNUD en el contexto pertinente en cada caso.

3. Los temas de este examen independiente se redactaron y aprobaron a comienzos de 2009 y en marzo de 2009 se designó a los consultores que lo llevarían a cabo. El proceso se inició con una misión a la sede del PNUD el mes siguiente para determinar las necesidades relacionadas con la política de evaluación y analizar su aplicación con miembros claves de la Oficina de Evaluación y también con otras personas. Se examinaron documentos fundamentales y se estudió información recogida en un examen previo de las actividades de evaluación del PNUD a nivel de los países. Se elaboró un informe inicial donde se indicaron la metodología propuesta para el examen y los instrumentos principales de reunión de datos, que fue examinado con un grupo asesor independiente¹ y la Oficina de Evaluación; también se definieron ajustes en el enfoque y la metodología. Luego se hicieron visitas a Viet Nam, Egipto y Swazilandia y a un centro regional, la oficina subregional para África oriental y meridional en Johannesburgo, durante un período de 10 días en mayo. En junio se hizo una visita de seguimiento a Nueva York para validar las conclusiones y asistir a las deliberaciones de la Junta Ejecutiva sobre la función y la utilidad de la política de evaluación. En agosto de 2009 se completó una versión provisional inicial del

¹ Este grupo tenía la responsabilidad de asegurar la calidad del proceso y los productos del examen dando orientación sobre el proceso y el enfoque y la metodología utilizados y la medida en que efectivamente se trataban los temas del examen.

examen independiente y sus conclusiones y recomendaciones preliminares se dieron a conocer en una presentación oficiosa durante el segundo período ordinario de sesiones de la Junta Ejecutiva. Se decidió prorrogar el período abarcado por el examen hasta fines de 2009, a fin de tener en cuenta y considerar el nuevo manual de planificación, seguimiento y evaluación de los resultados de desarrollo, teniendo presente la importancia que este nuevo documento revestía para la aplicación de la política de evaluación. El grupo asesor independiente consideró una versión revisada del proyecto de informe, la Oficina de Evaluación y el personal directivo superior lo examinaron para asegurar que todos los datos que contenía fuesen exactos y el informe quedó terminado en diciembre.

4. El examen independiente abarcó los temas indicados en medida variable porque se concentró en las cuestiones que sus autores consideraron importantes, teniendo en cuenta el grado de detalle que era conveniente y los recursos disponibles. Sin embargo, los autores podrían haber identificado otros campos en los que habría sido útil trabajar más. El propósito inicial de examinar la repercusión de la política en los fondos y programas asociados del PNUD no se alcanzó plenamente. Los autores del examen también reconocen que su calidad habría sido mayor si se hubiese prestado más atención a las cuestiones de la divulgación de las evaluaciones, el seguimiento y la gestión de los conocimientos. Por otro lado, la encuesta electrónica que emplearon los autores no permitió en toda la medida necesaria recoger información sólida a nivel de los países y las regiones sobre la condición del sistema de evaluaciones descentralizadas y la utilidad de estas evaluaciones para la adopción de decisiones por parte de la administración y para el aprendizaje, ni sobre el grado en que la política ha repercutido sobre los comportamientos y por qué motivos. Estas tres cuestiones se han analizado usando información procedente de otros estudios; los autores del examen no tienen motivos para creer que las constataciones y conclusiones habrían sido significativamente diferentes si se hubiesen asignado los recursos necesarios, pero subrayan que se trata sólo de una suposición.

5. El examen independiente está dividido en tres secciones principales, con tres cuestiones conexas, a saber:

a) *La utilidad de la política de evaluación.* Para determinarla, se considera si la política específica correctamente qué es lo que se ha de hacer, teniendo en cuenta que el propósito de la política es “establecer una base institucional común para la función de evaluación” en el PNUD;

b) *El desempeño de la Oficina de Evaluación en la realización de evaluaciones independientes.* Para apreciar qué influencia tiene la política de evaluación sobre el desempeño de la Oficina de Evaluación en la realización de evaluaciones independientes se considera: i) qué se dispone en la política y ii) cuáles son la práctica y la experiencia de otras organizaciones internacionales;

c) *Calidad de las evaluaciones descentralizadas.* Se consideró la influencia que la política de evaluación tiene sobre la calidad del sistema de evaluaciones descentralizadas.

6. En la última sección se exponen las principales recomendaciones sobre las medidas y adaptaciones que se necesitan para que la evaluación sea más útil para la organización.

II. Influencia de la política de evaluación en los fondos y programas asociados

7. Según los temas previstos para el examen independiente, éste incluía la consideración de la aplicación de la política de evaluación en los fondos y programas asociados del PNUD, a saber, el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización (FNUDC) y el Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas. Este requisito no se pudo cumplir plenamente por falta de tiempo y, por consiguiente, el examen se concentra en el PNUD. Cabe señalar que el enfoque básico de la evaluación aplicado en los fondos y programas asociados es similar al del PNUD, dado que en todos ellos se utilizan las normas y los criterios del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (UNEG). De todos modos, hay diferencias significativas en la política de evaluación en torno a la forma en que la evaluación es tratada en el PNUD y en los fondos y programas asociados. La política de evaluación contiene disposiciones expresas sobre la función de la Oficina de Evaluación en la preparación de evaluaciones independientes y sobre su relación con la Junta Ejecutiva. En la política no hay ninguna indicación parecida acerca de la independencia de las oficinas centrales de evaluación de los fondos y programas asociados. Las conversaciones mantenidas con los jefes de los servicios de evaluación del UNIFEM y el FNUDC indicaron que éstos han utilizado la política de evaluación fundamentalmente como medio de fortalecer sus funciones de evaluación aumentando sus dotaciones de personal y sus recursos presupuestarios. No hay pruebas de que haya habido un efecto semejante en los Voluntarios de las Naciones Unidas, donde el principal efecto de la política ha sido facilitar la introducción de un sistema de respuesta por parte de la administración a las conclusiones de las evaluaciones. En el UNIFEM, la política de evaluación se ha utilizado como un marco amplio para elaborar perspectivas más detalladas y herramientas y métodos nuevos adecuados para su esfera de trabajo, que a su vez han permitido aumentar la cantidad y el alcance de las evaluaciones. Por consiguiente, en el UNIFEM se ha constituido una dependencia sólida de evaluación con un enfoque distinto al del PNUD.

III. Utilidad de la política de evaluación

8. En la política se preveía la creación en el PNUD, de una oficina independiente y fortalecida de evaluación encargada fundamentalmente de hacer evaluaciones para apoyar la supervisión a nivel de toda la organización. Por otro lado, las evaluaciones descentralizadas, iniciadas por las dependencias encargadas de programas, se utilizarían fundamentalmente en la adopción de decisiones por parte de la administración y el aprendizaje a nivel de los países.

9. La opinión de los encuestados en el estudio fue que, en general, la política era pertinente y adecuada. Sin embargo, los funcionarios y algunos integrantes del personal directivo superior opinaron que la función de evaluación prevista en la política era una expresión de deseos que “indicaba aproximadamente cómo otros integrantes de la estructura de evaluación debían hacer las cosas, sin decir claramente dónde se esperaba que se hiciesen cambios”. Esto es particularmente evidente en la separación que hay entre la evaluación independiente y las descentralizadas; en este sentido, algunos funcionarios, incluso algunos de categoría superior, añoran la situación pasada en la que, “en el PNUD la evaluación era una sola entidad”.

10. Si la política en vigencia actualmente se compara con las normas y los criterios correspondientes del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas aprobados en 2005 se ve que esa política es pertinente pero no absolutamente completa. Las normas y los criterios del Grupo de Evaluación pueden necesitar más detalles en relación con: a) cómo se asigna prioridad a las evaluaciones y cómo se planifican; y b) cómo se organizan, dirigen y financian. Esas cuestiones se han abordado en las políticas y los procedimientos sobre programas y operaciones del PNUD, una plataforma en línea donde en 2007 se introdujo “contenido prescriptivo” de la organización, y en el Manual de planificación, seguimiento y evaluación de los resultados de desarrollo, publicado en septiembre de 2009.

11. Si la política del PNUD se compara con las políticas de evaluación de otras dos organizaciones de las Naciones Unidas, concretamente el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), se ve que hay poca diferencia en las cuestiones generales tratadas en cada una de ellas. Sin embargo, algunas secciones de las políticas del UNICEF y del FIDA son mucho más detalladas, lo que obliga a preguntarse si la política del PNUD es adecuada.

12. En la política de evaluación del UNICEF se expone en forma mucho más detallada su sistema de evaluación descentralizada y se indica en qué debe consistir; estos aspectos han sido cubiertos en medida suficiente en las políticas y procedimientos sobre programas y operaciones del PNUD y el Manual de 2009 de planificación, seguimiento y evaluación de los resultados de desarrollo. No hay necesidad de incluirlos en la política.

13. La política de evaluación del FIDA contiene considerable información sobre la forma en que se asegura y preserva la independencia operacional de su Oficina de Evaluación y esa política es un ejemplo de la forma en que una organización de las Naciones Unidas puede aplicar salvaguardias institucionales de la independencia de la evaluación. También es importante observar que las normas y los criterios del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas no son los únicos principios que se pueden emplear para determinar el grado de independencia de una oficina de evaluación en una organización multilateral. Por ejemplo, el grupo de coordinación de evaluaciones, un órgano análogo al Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas pero que se ocupa de las instituciones financieras internacionales, impartió directrices concretas destinadas a establecer y preservar la independencia de las funciones centrales de evaluación en esas instituciones. Esas orientaciones difieren en varios aspectos fundamentales de las normas y los criterios del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas y en ellas se presta mucha más atención a: a) la definición del papel de la Junta Ejecutiva, o del comité correspondiente, en la formulación y aprobación del programa de trabajo y del presupuesto de la oficina de evaluación y b) los reglamentos y procedimientos de recursos humanos que deben regir para asegurar que el personal directivo superior de la organización, incluidos los funcionarios equivalentes al Administrador, no ocupe una posición jerárquica respecto del personal o la dirección de la oficina de evaluación. Cabe señalar también que en el examen entre homólogos de 2005 sobre la Oficina de Evaluación del PNUD² se incluyeron varias recomendaciones para institucionalizar y salvaguardar la independencia de la Oficina que tienen un alcance mayor que las

² Ministerio de Relaciones Exteriores de Dinamarca (2006), *Peer Assessment of Evaluation in Multilateral Organizations*.

normas y los criterios del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas; esas recomendaciones están reflejadas en la política actual. Aunque se reconoce que el concepto de independencia del grupo de coordinación de evaluaciones coincide en mucho con la estructura de gobernanza y la práctica de las instituciones financieras internacionales (que difieren significativamente de las prácticas y las estructuras existentes en el ámbito más general de las Naciones Unidas), la política no contiene una enumeración de todas las salvaguardias institucionales que incluso la comunidad de evaluación más amplia considera necesarias para garantizar la independencia.

14. La información disponible es contradictoria en cuanto a la medida en que la política de evaluación es bien conocida en toda la organización. Los resultados de la encuesta hecha como parte de este examen indican que la política es bien conocida a nivel interno, pero hay otros datos que presentan un cuadro diferente. Los resultados de la encuesta no fueron confirmados en todas las entrevistas con el personal directivo superior y varios directores y especialistas que participan en actividades de capacitación sobre supervisión y evaluación dijeron que la mayor parte de los funcionarios todavía no entienden aspectos básicos de la política. Esta opinión disidente quedó en cierta medida confirmada por los resultados de la encuesta, en el curso de la cual una proporción importante de los encuestados dijeron que pensaban que la política tenía por fin servir como manual para encargar y planificar evaluaciones y actividades de supervisión y evaluación en el PNUD. Evidentemente, éste no ha sido nunca el propósito de la política de evaluación, dado que para esos fines debería utilizarse el Manual del PNUD de planificación, seguimiento y evaluación de los resultados de desarrollo.

IV. La evaluación independiente en el PNUD: cambios en relación con la política

15. En la sección II de la política de evaluación del PNUD se indica que las evaluaciones se harán de acuerdo con las normas y los criterios de evaluación en el sistema de las Naciones Unidas del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas. También se indican los ocho aspectos que se han de abordar: independencia, intencionalidad, transparencia, ética, imparcialidad, calidad, oportunidad y utilidad. Para los fines de este examen, esos ocho aspectos se agruparon en tres categorías: independencia, realización de evaluaciones independientes y su calidad, y uso de las evaluaciones. Por separado se trata la medida en que la Oficina de Evaluación y la política de evaluación han permitido que el PNUD contribuya al cumplimiento de los mandatos más amplios de las Naciones Unidas de promover la implicación y la capacidad nacional y de fortalecer el progreso a nivel de todo el sistema en la colaboración en materia de evaluaciones, actividades que se consideran de responsabilidad de la Oficina de Evaluación.

Independencia

16. La principal conclusión que se puede sacar de la información recogida es que la Oficina de Evaluación actúa de la forma que cabe esperar de una sección de evaluación que es independiente. En el examen se encontraron pocas pruebas de que el personal directivo superior trate activamente de limitar la independencia de la Oficina de Evaluación. Esta independencia demuestra los esfuerzos hechos por el Director de la Oficina de Evaluación y se basa en el apoyo activo y la aceptación del

Administrador. Esto confirma las conclusiones del examen entre homólogos hecho en 2005 sobre la Oficina de Evaluación del PNUD.

17. Hay menos pruebas de que se dispone de salvaguardias institucionales para apoyar esta independencia. Aunque coincide con las normas y los criterios del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas, la política asigna al Administrador la responsabilidad de preservar la independencia de la Oficina de Evaluación, lo que crea un posible conflicto de interés. La Junta Ejecutiva también tiene el cometido de garantizar la independencia de la Oficina de Evaluación pero no se indica en forma detallada cómo lo hace ni hay pruebas de que existan procedimientos que permitan una supervisión continua en esta materia, no obstante exámenes periódicos como este.

18. En particular, el jefe de una sección de evaluación “independiente” tiene que tener la última palabra en las cuestiones de recursos humanos y de presupuesto, para que no se corra el peligro de que los funcionarios directivos superiores utilicen esos procesos para afectar indebidamente a la independencia y las facultades discrecionales del jefe de la Oficina de Evaluación. Esta independencia debe estar sujeta al empleo y la aplicación transparente de los sistemas y los procedimientos financieros y de recursos humanos de la organización, puesto que la independencia no significa que el jefe de la Oficina de Evaluación no tenga que rendir cuentas.

19. En la política actual no se da al Director de la Oficina de Evaluación la facultad de tomar las decisiones definitivas en materia de recursos humanos y financieros. Por lo menos en un caso, los funcionarios directivos superiores rechazaron la selección de un funcionario nuevo hecha por el Director de la Oficina de Evaluación, lo que revela la posibilidad de que los directores de programas ejerzan una influencia indebida. En rigor, la independencia no ha sido “institucionalizada” en el PNUD, lo que constituye una amenaza importante para su sostenibilidad a largo plazo. Probablemente se llegaría a la misma conclusión si se examinase la reciente política de evaluación del UNICEF. Por el contrario, la política del FIDA se ocupa de muchas de estas cuestiones con todo detenimiento e incluye el compromiso del Presidente del FIDA de delegar las atribuciones en materia de recursos humanos en el jefe de la dependencia de evaluación del FIDA. La institucionalización de la independencia que se observa en la política de evaluación del FIDA, así como las políticas de evaluación de los bancos multilaterales de desarrollo, se aproxima más a lo que la comunidad de evaluación más amplia considera una práctica idónea y es un ejemplo de la forma en que se debe tratar la cuestión de la independencia.

Calidad y realización de las evaluaciones independientes

20. En las entrevistas no hubo ninguna indicación de que el aumento de los presupuestos se hubiese limitado deliberadamente para afectar a la independencia de la Oficina de Evaluación o su eficacia. Cabe mencionar que en el sistema usado en la actualidad para elaborar el presupuesto todavía no se tiene suficientemente en cuenta la conclusión del examen entre homólogos de 2005 sobre la Oficina de Evaluación del PNUD de que se ha de asegurar que haya un vínculo claro entre la fórmula y la presupuestación del programa de evaluación y asegurar que la Junta Ejecutiva tenga la oportunidad y la información necesaria para saber con buen fundamento si el presupuesto de la Oficina de Evaluación es o no suficiente. En el examen de homólogos también se mencionó que, aunque es difícil comparar directamente los presupuestos de distintas organizaciones, los presupuestos de

diferentes evaluaciones hechas por la Oficina de Evaluación parecen estar en el extremo inferior de la gama más habitual. Esta observación sigue teniendo validez.

21. Se han fortalecido áreas que, según las normas y los criterios del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas, son de importancia crítica para la calidad y se han puesto en práctica varias sugerencias hechas por el grupo de homólogos para aumentar la calidad. En el examen independiente se encomió a la Oficina de Evaluación y a otras secciones del PNUD por los progresos hechos en los últimos cuatro años prestando más atención a la calidad en el proceso de evaluaciones independientes, según lo dispuesto en el párrafo 29 a) de la política. Tras considerar varias evaluaciones recientes hechas por la Oficina de Evaluación, la conclusión general a la que se llegó en el examen es que la calidad y la credibilidad de las evaluaciones hechas por la Oficina de Evaluación se han mantenido y que son en general adecuadas.

22. No obstante los progresos significativos hechos durante los últimos años, en materia de calidad persiste una diferencia notable entre lo que se puede y se debe conseguir y lo que sucede en la actualidad. La mayor limitación para aumentar la calidad de la evaluación independiente es la medida en que los programas y proyectos son “evaluables”. Todas las evaluaciones independientes se basan en gran medida en la información recogida de los sistemas de planificación, supervisión y evaluación descentralizada de la organización. Por lo tanto, la calidad de la evaluación independiente es función de la calidad y la disponibilidad de información procedente de esos sistemas. En el párrafo 24 de la política se reconoce la importancia que la evaluación descentralizada tiene para la evaluación independiente cuando se afirma que “la información también ofrece una base para las evaluaciones estratégicas y programáticas que lleva a cabo la Oficina de Evaluación tal y como se acaba de describir”. Sin embargo, en las “estimaciones de los resultados de desarrollo” (evaluaciones de las contribuciones que hacen los programas por países) y en las “evaluaciones temáticas” a nivel de toda la organización siempre se mencionan: a) la falta de evaluaciones descentralizadas de resultados (véanse en este sentido las estadísticas incluidas en los informes anuales sobre evaluación); b) la poca fiabilidad de las bases de datos sobre aspectos básicos de la cartera de proyectos; y c) la información deficiente sobre el rendimiento. Para la Oficina de Evaluación, el factor más significativo que incide sobre la calidad está más allá de sus posibilidades de resolverlo directamente puesto que es de naturaleza sistémica. La evaluación descentralizada es un campo en el que la organización ha concentrado pocas inversiones y todavía no se puede tener la certeza de que la administración le haya atribuido suficiente prioridad.

23. En el examen también se menciona una posible amenaza para la preservación de la calidad. Es posible considerar que la Oficina de Evaluación ha sido víctima de su propio éxito gracias en parte al aumento rápido del presupuesto y del número de evaluaciones hechas y a la creciente demanda de productos de evaluación procedente de la Junta Ejecutiva. Sin embargo, para atender esa demanda ha sido necesario cambiar la forma en que la Oficina gestiona las evaluaciones. Las funciones del personal propio de la organización se han modificado para fortalecer la concentración en los aspectos de calidad. En un primer momento, en la Oficina de Evaluación se crearon tres equipos dedicados a: a) el nivel de los programas para las evaluaciones en los países (estimaciones de los resultados de desarrollo) y los marcos de cooperación regionales y mundiales; b) las evaluaciones temáticas y estratégicas y c) la metodología. Esta estructura fue decisiva para promover un alto

volumen de actividades de evaluación y al mismo tiempo producir o perfeccionar instrumentos metodológicos para orientar las actividades de evaluación centralizadas. Más recientemente, la estructura de la Oficina de Evaluación se ha modificado para permitir que aquellos de sus funcionarios que tienen experiencia en las cuestiones de fondo y los aspectos metodológicos se ocupen de diferentes tipos de evaluaciones en sus respectivas áreas de especialización. Además, la Oficina de Evaluación emplea ahora grupos externos de control de calidad para todas sus evaluaciones, lo cual asegura una mayor calidad. A pesar de estos cambios positivos, la Oficina de Evaluación recurre cada vez más a la contratación externa de las evaluaciones que se confían a consultores independientes (y a entidades de consultoría) y este proceso plantea muchas cuestiones, incluida la escasez de consultores de calidad que conozcan el sistema de las Naciones Unidas, que tengan una buena comprensión y gran experiencia en el campo de la evaluación del desarrollo, que evoluciona constantemente, y que constituyan un grupo culturalmente diversificado por género y origen geográfico. Por lo tanto, la calidad depende del grado en que la Oficina de Evaluación puede constituir equipos de consultores para cumplir esos requisitos y hay pruebas de que esto le ha resultado difícil.

Uso de las evaluaciones

24. Las respuestas a la encuesta indicaron que la Junta Ejecutiva utiliza mucho las evaluaciones independientes, que considera valiosas, y los autores del examen encontraron pruebas concluyentes de que ahora hay una mayor rendición de cuentas del PNUD ante la Junta. Las entrevistas con miembros de la Junta Ejecutiva confirmaron que ello era posible gracias a la calidad satisfactoria y el mayor alcance del programa de evaluación independiente. La información procedente de decisiones de la Junta Ejecutiva también indica que el aumento significativo del número de evaluaciones independientes hechas por la Oficina de Evaluación está directamente relacionado con la mayor frecuencia con que esas evaluaciones se usan como base de decisiones y una mayor colaboración con los usuarios de las conclusiones de las evaluaciones.

25. Las respuestas de la administración y la aplicación de las conclusiones y recomendaciones de las evaluaciones independientes están mejorando. Un estudio de la base de datos del centro de recursos de evaluación³ indica que cada vez se cumple más el requisito de que haya una respuesta de la administración para las evaluaciones hechas a nivel de toda la organización, aunque todavía es posible introducir más mejoras. La Oficina de Evaluación informa que en el centro de recursos están cargadas y se pueden consultar las respuestas de la administración al 75% de las evaluaciones independientes terminadas entre enero de 2006 y noviembre de 2009. Todavía se están elaborando los sistemas de seguimiento y rastreo del cumplimiento de los compromisos contraídos por la administración y todavía no se sabe en qué medida las recomendaciones de las evaluaciones influyen realmente en la preparación y reformulación de programas a nivel de los países, cuestión que es necesario resolver. Sin embargo, varios interlocutores, tanto a nivel de la organización como a nivel de los países, dijeron a los autores del examen que los directores de programas siguen interesados sobre todo en asegurar que se marquen

³ El centro de recursos de evaluación es una base de datos en Internet de acceso público mantenida por la Oficina de Evaluación. Las dependencias encargadas de los programas cargan ahí en forma directa los planes de las evaluaciones y los temas que abarcarán, informes y respuestas de la administración. En 2008, la base de datos se amplió para incluir al FNUDC y a los Voluntarios de las Naciones Unidas. El UNIFEM quedará integrado a comienzos de 2010.

los casilleros en que aparezcan los resultados codificados en color en el actual sistema de seguimiento del centro de recursos, más que en asegurar que las lecciones aprendidas en las que se basan las recomendaciones se pongan en práctica.

26. Las pruebas no son tan claras para saber si las evaluaciones independientes son consideradas útiles por los gobiernos asociados. Los estudios de casos sobre países concretos y las conclusiones de estimaciones independientes de resultados de desarrollo indican que el proceso entraña consultas prolongadas con la oficina del país y con representantes del país asociado. Las constataciones, conclusiones y recomendaciones se examinan también con representantes del gobierno y participantes de la sociedad civil. Sin embargo, dado que la respuesta de la administración no se pone en conocimiento de los gobiernos asociados, para sus representantes hay una interrupción en el proceso que lleva de la formulación de las recomendaciones a la respuesta de la administración y a los cambios en los programas. Esto tiene repercusiones evidentes para la implicación de los países respecto de los productos de las evaluaciones y la forma en que se usan para influir en decisiones que reciben la aprobación de los países asociados y por las cuales el PNUD es en definitiva responsable ante la Junta Ejecutiva.

27. Para la Oficina de Evaluación, el aumento de la implicación y la capacidad nacional, según lo previsto en la política de evaluación, sigue siendo una tarea en curso que debe recibir más prioridad en el futuro. En el examen también se llega a la conclusión de que es necesario adoptar un enfoque flexible para determinar cuándo la implicación nacional es primordial. Para las evaluaciones a nivel de toda la organización, la implicación nacional puede no ser necesariamente un objetivo importante, pero en este sentido hay una cierta confusión que es consecuencia de que esas evaluaciones exigen que se hagan otras evaluaciones importantes a nivel de cada país, en parte para subsanar las deficiencias en la información derivada del sistema de evaluaciones descentralizadas. Sin embargo, los autores del examen creen que es necesario hacer una mayor inversión en el desarrollo de la implicación nacional en la estimación de los resultados de desarrollo y las evaluaciones descentralizadas. Aunque este es un principio reconocido en la política, sigue habiendo al respecto cuestiones importantes en materia de aplicación que deben ser abordadas con toda seriedad por la Oficina de Evaluación y la administración.

28. En el examen se señalan iniciativas positivas y encomiables del PNUD para trabajar en el marco del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas para desempeñar una función de facilitación en la atención de algunas necesidades de evaluación que van más allá del mandato del PNUD. En la política de evaluación se prevén acertadamente esta colaboración y la participación de entidades interesadas importantes, cuando se propugna una mayor colaboración profesional con los auspicios del Grupo de Evaluación. Es una iniciativa digna de elogio.

V. La evaluación descentralizada en el PNUD: cambios en relación con la política

29. Según lo indicado en la política, el propósito de la evaluación descentralizada es fortalecer el proceso de adopción de decisiones por parte de la administración y de aprendizaje. En la encuesta hecha electrónicamente como parte de este examen no fue posible recoger información sólida a nivel de los países y de las regiones sobre la medida en que la evaluación descentralizada se está usando efectivamente

para alcanzar esas dos finalidades. Sin embargo, algunas de las conclusiones principales de la evaluación de 2008 de la gestión basada en los resultados en el PNUD⁴ señalan que en el PNUD la cultura de obtención de resultados sigue siendo débil y que el personal directivo superior no ha aportado un liderazgo suficiente ni indicado órdenes de prioridades. Estas conclusiones se aplican por igual al sistema de evaluación descentralizada y permiten pensar que el objetivo contemplado en la política todavía no se ha alcanzado.

Capacidad y orientación

30. Se han hecho progresos en la creación de sistemas de orientación y capacidad, pero ese progreso ha sido lento o se ha limitado a determinadas partes de la organización. En 2007 se impartió orientación acerca de las políticas y procedimientos sobre programas y operaciones y a fines de 2009 se publicó un nuevo manual. Volviendo la mirada hacia atrás, es evidente que ambas cosas se tendrían que haber hecho más rápidamente.

31. Los datos incluidos en los informes anuales de la Oficina de Evaluación muestran que ha habido una creciente profesionalización de la función de seguimiento y evaluación a nivel de los países y que el número de funcionarios dedicados exclusivamente al seguimiento y la evaluación pasó de 38 a 46 entre 2007 y 2008⁵ y que también ha aumentado la diversidad de sus funciones de apoyo al seguimiento y la evaluación. Sin embargo, en esos informes se observa también que, cuando en una oficina se cuenta con personal destinado exclusivamente al seguimiento y la evaluación, esos funcionarios tienen limitadas oportunidades para mantener contacto con el personal directivo superior. A menudo, el personal de seguimiento y evaluación recibe contratos de corto plazo financiados con recursos no básicos, lo cual inhibe el establecimiento y afecta a la sostenibilidad de un sistema eficaz de seguimiento y evaluación. En las oficinas de países más pequeñas, los funcionarios encargados del seguimiento y la evaluación a menudo desempeñan esta función junto con otras varias.

32. Las diferencias entre la política de evaluación y la realidad en este campo se pueden observar claramente cuando se considera la función de las direcciones regionales. Los directores regionales tienen importantes responsabilidades de supervisión operacional, deben asegurar que las oficinas de los países cumplan los requisitos obligatorios de la política de evaluación y deben apoyar y orientar los trabajos de evaluación hechos en las oficinas de los países. También determinan la calidad de las versiones preliminares de los planes de evaluación, según lo previsto en los criterios de calidad, antes de presentarlos como anexo al documento del programa del país para su consideración por la Junta Ejecutiva. Por otro lado, también tienen que asegurar la calidad de los productos de la evaluación, incluidos los temas de la evaluación y los informes producidos por las respectivas oficinas de los países. A pesar de que este conjunto de funciones detalladas está relacionado con los intereses generales de la organización, no se dispone de los recursos técnicos necesarios para desempeñar esas funciones y hacer frente a la creciente demanda de servicios de asesoramiento y supervisión respecto de los trabajos de seguimiento y

⁴ Evaluación de la gestión basada en los resultados en el PNUD, diciembre de 2007.

⁵ Esto significa que la mayoría de los equipos de los países todavía no incluyen un especialista en seguimiento y evaluación y que la distribución de los especialistas no se basa en una estimación general de las necesidades y las oportunidades.

evaluación en los niveles descentralizados del PNUD. El examen de la situación imperante en las direcciones regionales mostró que, salvo en la Dirección Regional para África, en las demás el número de los funcionarios encargados de estos trabajos permaneció constante o incluso disminuyó después de 2006. En el examen también se observó que, a pesar de que en la Dirección de Prevención de Crisis y de Recuperación se había contratado personal de evaluación, lo mismo no había sucedido en otras direcciones.

Financiación

33. El problema de la financiación de las evaluaciones es más pronunciado en lo que se refiere a las evaluaciones descentralizadas. En el párrafo 20 de la política se dispone que “los administradores de categoría superior de las oficinas de los países, las direcciones regionales, las direcciones de prácticas y política, así como los fondos y programas asociados, garantizan la disponibilidad de recursos suficientes para la evaluación”. Los autores del examen no estaban seguros de que este objetivo de la política fuese realista. En lo que se refiere a los proyectos, la práctica en materia de recursos para la evaluación ha sido asignarlos con cargo a las partidas para seguimiento y evaluación del presupuesto del proyecto, con lo que quedan sujetos a las negociaciones que se celebran con quienes financian los proyectos. No hay ninguna fuente central de financiación para pagar las evaluaciones de los resultados de los programas por países, por lo cual la obtención de medios y recursos financieros para el seguimiento y la evaluación de esos resultados o programas plantea dificultades adicionales, porque no hay ningún proyecto al cual se pueden cargar directamente los gastos por ese concepto. El mecanismo de financiación observado más frecuentemente ha consistido en reunir recursos de varios proyectos distintos. En el nuevo Manual se señala con acierto la necesidad crítica de reservar recursos financieros y humanos suficientes en la etapa de planificación; sin embargo, los autores del examen opinan que esta cuestión fundamental no ocupa un lugar suficientemente destacado en el Manual.

Cumplimiento

34. En 2006 se estableció un sistema de rastreo para determinar el cumplimiento de la obligación de hacer evaluaciones de resultados. Corresponde felicitar al PNUD por contar con un sistema de ese tipo; si bien esos sistemas son habituales en las instituciones financieras internacionales, la mayoría de las demás organizaciones de las Naciones Unidas y de los donantes bilaterales no tienen sistemas de ese tipo para hacer el seguimiento de las evaluaciones descentralizadas. De todos modos, el sistema de cumplimiento exige que las dependencias programáticas tengan planes de evaluación en marcha. Los autores del examen observaron que durante el período considerado, no había planes de esa naturaleza en ninguna de las direcciones regionales ni en la principal dirección con funciones de política, lo cual indicaba la poca importancia asignada a la evaluación descentralizada en la mayoría de las direcciones.

35. Entre enero de 2006 y noviembre de 2009, sólo el 37% de las 279 evaluaciones previstas de resultados de programas por países se habían completado efectivamente. De todas maneras, es probable que la situación esté mejorando puesto que los autores del examen observaron que en 2008, 9 de los 15 programas por países que habían completado el ciclo de programación habían entregado las evaluaciones de resultados obligatorias previstas en el plan original de evaluación.

En cuanto a las direcciones regionales y de política, es verdad que se ha encargado la preparación de algunas evaluaciones de resultados pero los autores del examen no encontraron pruebas de que la situación hubiese mejorado significativamente desde 2006, cuando la Oficina de Evaluación indicó que no podía utilizar un enfoque de “metaevaluación” en las evaluaciones del marco de cooperación regional porque no había un número suficiente de evaluaciones de resultados.

36. En muchos casos, las evaluaciones de resultados son consideradas un requisito obligatorio impuesto por la política de evaluación. Por consiguiente, el personal de las oficinas en los países las consideran “una carga más después de haber tenido que gastar tiempo en otros tipos de evaluaciones y análisis”. Los autores del examen encontraron indicaciones escasas de que la Junta Ejecutiva o el personal directivo superior quisiese realmente asegurar el cumplimiento de esta norma obligatoria, teniendo en cuenta que la falta de cumplimiento ha tenido efectos perjudiciales para la calidad de las evaluaciones producidas por la Oficina de Evaluación y la capacidad del PNUD para señalar específicamente qué contribuciones ha hecho a sus asociados en cada país.

Calidad

37. La Oficina de Evaluación hizo un análisis piloto de la calidad de 18 evaluaciones de resultados que se terminaron en 2007, como respuesta a preocupaciones manifestadas por la Junta Ejecutiva. En esa oportunidad, en el análisis se llegó a la conclusión de que el 34% de los informes eran “relativamente satisfactorios” o “sumamente satisfactorios”, mientras que el 66% eran “menos que satisfactorios”. En el examen independiente no se encontró ninguna prueba de que la situación actual fuese mejor. Es posible que con la adopción en 2007 de las políticas y procedimientos sobre programas y operaciones y con el nuevo Manual de 2009 se hayan resuelto en cierta medida los problemas de escasa calidad y alcance, pero esto aún no se ha verificado. Los autores del examen también reconocieron que la calidad de la evaluación descentralizada es un desafío en todas las organizaciones.

Implicación nacional y reforma de las Naciones Unidas

38. La implicación nacional, la presentación de informes sobre el desempeño de las organizaciones y las medidas más amplias de reforma de las Naciones Unidas plantean diversas cuestiones respecto del propósito y la utilidad de las evaluaciones descentralizadas a nivel de los países. Si bien ello se reconoce en la política, que, por lo tanto, sigue siendo pertinente, la dificultad reside en la forma en que los directores de programas se preparan para hacerles frente.

39. En el Manual de 2009 se dice que, cuando se formula una declaración sobre resultados para incluirla en el documento de un programa del PNUD, el personal de dirección y el personal en general deben especificar los resultados a un nivel en el que el PNUD y sus asociados (y las entidades no asociadas también), puedan ejercer un grado razonable de influencia. Esto corresponde a lo que comúnmente se conoce como resultado organizacional o del programa del país. Sin embargo, con una reforma introducida por el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo a fines de 2009, que formó parte del programa de simplificación del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD), se adoptó un solo nivel de resultados dentro del MANUD. Como consecuencia de ello, los resultados de los programas por países dejarán de usarse y las evaluaciones incluirán únicamente los

resultados del MANUD. Esto significa que la evaluación de un resultado hecha por una determinada organización de las Naciones Unidas será cada vez menos útil y que cada vez hará más falta que los gobiernos y las organizaciones participantes de las Naciones Unidas hagan evaluaciones conjuntas de los resultados del MANUD. Esta decisión es acertada desde el punto de vista de las Naciones Unidas y del gobierno porque no se contradice con la política de evaluación del PNUD, que contempla la preparación de más evaluaciones conjuntas.

40. Sin embargo, si en el proceso del MANUD se dejan de utilizar los resultados de los programas por países, se plantean cuestiones importantes sobre cómo operacionalizar el enfoque de la evaluación descentralizada que se utiliza actualmente en el PNUD, porque éste consiste en evaluaciones hechas a nivel de los resultados de los programas de los países. Proponer posibles respuestas en este sentido va más allá del alcance del presente examen y lo mismo se puede decir de un análisis de las posibles ventajas e inconvenientes, pero no hay duda de que el PNUD debe considerar urgentemente cómo responderá y asegurar que las políticas y procedimientos sobre programas y operaciones y el nuevo Manual se revisen para tener en cuenta esa respuesta.

41. La orientación impartida recientemente por el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo para proporcionar la información solicitada en la revisión trienal amplia de 2007 prevé que el coordinador residente, con el apoyo del equipo de las Naciones Unidas en cada país, presente informes a las autoridades nacionales sobre los progresos conseguidos en el logro de los resultados convenidos en el MANUD. Esto significa que las evaluaciones descentralizadas tendrán que hacerse de manera que aporten datos para esos informes, lo que es positivo porque aumenta la oportunidad que los gobiernos tienen de exigir efectivamente que se les proporcione información sobre los resultados y de esa forma aumenta la utilidad que las evaluaciones tienen para los asociados a nivel de los países. Lamentablemente, también plantea problemas para las distintas organizaciones de las Naciones Unidas y sus dependencias centrales de evaluación, porque la información procedente del sistema de evaluación descentralizada se usará para evaluar los objetivos a nivel de la organización para cumplir los requisitos impuestos por los órganos rectores en materia de rendición de cuentas. Este es un aspecto del que la Oficina de Evaluación tendrá que ocuparse conjuntamente con el Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas para formular una respuesta.

42. Si los resultados son “compartidos” entre varios asociados, esto significa que serán evaluados conjuntamente y que en la política se reconoce que gradualmente se adoptarán las evaluaciones conjuntas. La evaluación de las contribuciones de muchos asociados que trabajan en la consecución de un mismo resultado exige una lógica sólida en los programas para demostrar cómo cada uno de ellos contribuye a la obtención de un resultado compartido y tiene una teoría clara del cambio. También supone que todos los asociados han puesto en práctica un enfoque de la gestión basada en los resultados, mediante la planificación y gestión de resultados. La administración del PNUD merece reconocimiento por haber asignado mayor prioridad a fortalecer el sistema de medición del desempeño simplificando e integrando los instrumentos y procesos de la gestión basada en los resultados durante los dos últimos años. Esta iniciativa, conocida como plataforma mejorada de la gestión basada en los resultados, se puso en marcha en estrecha consulta con los usuarios primarios, a saber, los directores de las oficinas de los países y las direcciones regionales responsables de la gestión y supervisión de los programas de

desarrollo. Con esa iniciativa se procura simplificar la planificación, el seguimiento y la evaluación y los ciclos de presentación de informes para las oficinas de los países y las dependencias de la sede e integrar importantes instrumentos y fuentes de información a nivel de la organización sobre el desarrollo, la coordinación en las Naciones Unidas y los resultados de la gestión en una plataforma en línea que se puede adaptar para satisfacer las necesidades del usuario. Sin embargo, los métodos de la gestión basada en los resultados todavía no están armonizados en todas las organizaciones de las Naciones Unidas y tampoco en los asociados externos.

43. El enfoque incluido en la política de evaluación acerca de las evaluaciones descentralizadas es amplio y suficientemente flexible para permitir que los programas de los países y el PNUD en general se adapten a este contexto cambiante a nivel nacional, satisfaciendo al mismo tiempo las necesidades existentes a nivel de toda la organización. Los problemas por resolver no se plantean en la política en sí misma, sino que lo que se necesita es que la Oficina de Evaluación y el personal directivo superior mantengan una supervisión estratégica de las iniciativas internas y externas, lo cual determina cómo el personal de las oficinas en los países reacciona ante los cambios en marcha.

VI. Conclusiones generales

44. Hay siete conclusiones generales en las que se encuadran las recomendaciones para el futuro resultantes de este examen. Son las siguientes:

- a) La política de evaluación ha sido y sigue siendo útil;
- b) No es realmente necesario revisar el actual documento sobre la política, dado que en él se exponen los principios correctos; el desafío es aplicar la política;
- c) Para institucionalizar la independencia de la Oficina de Evaluación es necesario definir cambios en los procedimientos operacionales de presupuestación y de recursos humanos;
- d) La evaluación independiente ha quedado establecida en el PNUD y ha resultado útil para la Junta Ejecutiva, aunque no está suficientemente institucionalizada en los sistemas y procedimientos. Además, es necesario que el personal directivo superior la use más en la adopción de decisiones de programación y planificación. El establecimiento de sistemas para institucionalizar la independencia, como se puso de relieve en las normas y criterios del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas, no dará por resultado la adopción de todas las salvaguardias consideradas convenientes por muchos integrantes de los servicios de evaluación. Así se pudo observar cuando se hizo una comparación con las prácticas seguidas en las instituciones financieras internacionales y con las recomendaciones conexas resultantes del examen de homólogos de 2005 sobre la evaluación en el PNUD. También hay que prestar detenida atención a la implicación nacional y sus repercusiones para las evaluaciones, como las estimaciones de los resultados de desarrollo, juntamente con la forma en que el PNUD debe crear capacidad de evaluación a nivel de los países;
- e) La Oficina de Evaluación ha tomado medidas para aumentar la calidad de sus evaluaciones, pero el aumento rápido de su volumen de trabajo puede poner en peligro esa calidad. Si bien ésta no es una amenaza inminente, los riesgos al respecto deben tenerse presentes;

f) Un aumento significativo de la calidad de las evaluaciones independientes requerirá que se fortalezca el requisito básico de que las intervenciones del PNUD sean “evaluables”. El personal directivo superior debe actuar con un sentido de urgencia mucho mayor y en forma más decisiva para aplicar el enfoque y los compromisos reflejados en el nuevo Manual de planificación, seguimiento y evaluación de los resultados de desarrollo;

g) En el PNUD todavía no se ha implantado la evaluación descentralizada prevista en la política de evaluación. En el examen se encontraron pocas pruebas de que las evaluaciones descentralizadas contribuyan significativamente a la adopción de decisiones por parte de la administración y al aprendizaje, según lo previsto en la política. Todavía no se tiene la certeza de que los más altos funcionarios del PNUD hayan prestado suficiente atención a asegurar el desarrollo de un sistema de evaluación descentralizada y a la difusión de una cultura orientada a la obtención de resultados. También persisten algunas deficiencias en cuanto al aumento del alcance, la calidad y la utilidad de esos productos. Más difícil aún será asegurar que el enfoque del PNUD respecto de la evaluación descentralizada reconozca y se adapte a las iniciativas de reforma de las Naciones Unidas a nivel de los países, que entrañan una mayor implicación y dirección de los gobiernos y significan que la evaluación a nivel de los resultados exigirá cada vez más que las organizaciones de las Naciones Unidas que persiguen resultados compartidos en el MANUD hagan evaluaciones conjuntas.

VII. Recomendaciones

45. Si bien varias de las recomendaciones que figuran en este capítulo están dirigidas a la Oficina de Evaluación, muchas son de índole sistémica y exigen que el personal directivo superior del PNUD tome medidas al respecto, con el apoyo activo de la Junta Ejecutiva.

Recomendación 1: dirigida al personal directivo superior y a la Junta Ejecutiva

46. En el examen se encontraron pruebas de que el desafío fundamental tiene que ver con la rapidez y la determinación con que el personal directivo superior impulsará la mejora del sistema de evaluación descentralizada, según lo previsto en la política de evaluación. La mayor parte de los problemas y obstáculos ya han sido descritos y se han propuesto soluciones y respuestas en el nuevo Manual de planificación, seguimiento y evaluación de los resultados de desarrollo.

47. *Recomendación.* El personal directivo superior del PNUD debe decidir si la evaluación descentralizada tiene la prioridad suficiente para prestarle la atención y asignarle los recursos que se necesitan para aplicar los enfoques contemplados en el nuevo Manual de planificación, seguimiento y evaluación de los resultados de desarrollo. Para ello, la administración debe:

- a) Reconocer la magnitud del desafío;
- b) Desempeñar un papel rector claro para asegurar que los cambios previstos se introducen con toda la rapidez y eficacia posible;

c) Revisar cuando sea necesario las políticas y los procedimientos sobre los programas y las operaciones del PNUD a fin de asegurar la coincidencia entre el Manual y las políticas y los procedimientos;

d) Definir los medios, recursos y plazos necesarios para introducir los cambios que fortalezcan el sistema de evaluación descentralizada y asegurar la asignación de recursos, la correcta supervisión de la ejecución y la adopción de medidas correctivas, si corresponde.

48. Esta recomendación obligará a hacer cambios en los sistemas y prácticas en todo el ciclo de planificación y formulación de proyectos, de manera que la evaluación quede integrada en todas las iniciativas nuevas a medida que éstas se van preparando, así como en los sistemas de evaluación del desempeño del personal.

Recomendación 2: dirigida al personal directivo superior y a la Oficina de Evaluación

49. Los principios de la implicación nacional, según se reflejan en el plan estratégico del PNUD, deben aplicarse a la evaluación. Las iniciativas recientes del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo que apoyan la reforma del funcionamiento de las Naciones Unidas a nivel de los países tendrán una repercusión considerable para el significado y la función de la evaluación descentralizada en las oficinas de los países, a partir de 2010. La adopción de un único nivel de resultados en el contexto del MANUD y la eliminación del uso de los resultados de los programas por países que son consecuencias del programa de simplificación del MANUD significarán que las evaluaciones de resultados hechas por las diferentes organizaciones de las Naciones Unidas perderán utilidad y que aumentará la necesidad de que los gobiernos y las organizaciones contribuyentes de las Naciones Unidas hagan evaluaciones conjuntas de los resultados del MANUD. En las orientaciones recientes dictadas por el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo en respuesta a la revisión trienal amplia de 2007, se pidió que el coordinador residente, con el apoyo del equipo de las Naciones Unidas en el país, presente informes a las autoridades nacionales sobre los progresos conseguidos en el logro de los resultados convenidos en el MANUD, lo que significará que cada vez más las evaluaciones descentralizadas tendrán que hacerse de manera que aporten datos para estos informes.

50. *Recomendación.* El personal directivo superior del PNUD tendrá que aprovechar las oportunidades disponibles para consolidar la dirección y la implicación nacional en las actividades de evaluación. Respondiendo a los cambios introducidos por el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo en materia de información sobre resultados y los marcos de resultados empleados a nivel de los países, el personal directivo superior del PNUD tendrá que revisar el nuevo Manual de planificación, seguimiento y evaluación de los resultados de desarrollo, las políticas y procedimientos sobre programas y operaciones del PNUD y otros instrumentos y directrices.

51. En esas revisiones habrá que tener presente también que la Oficina de Evaluación necesita seguir utilizando estos datos para estimar los resultados de desarrollo y hacer evaluaciones en el plano institucional, para alcanzar así los objetivos sobre aprendizaje y rendición de cuentas a nivel de toda la organización. La Oficina de Evaluación debe reconsiderar su orientación metodológica a la luz de estos cambios y trabajar dentro del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas para adoptar una respuesta común sobre cómo equilibrar las necesidades en materia de información sobre evaluación a nivel de la organización y a nivel nacional.

Recomendación 3: dirigida a la Junta Ejecutiva

52. Aunque la Oficina de Evaluación está separada de los servicios programáticos del PNUD, su independencia está supeditada a la aceptación del Administrador. Hay diferencias con los precedentes y el enfoque que se reflejan en la política de evaluación del FIDA.

53. *Recomendación.* La Junta Ejecutiva debe modificar la política de evaluación para institucionalizar la independencia de la Oficina de Evaluación. Ello debe incluir lo siguiente:

a) *Contratación del Director de la Oficina de Evaluación.* Según la política actual, el Administrador nombra al Director de la Oficina de Evaluación, en consulta con la Junta Ejecutiva, y asegura que no haya conflictos de intereses en el empleo, lo cual incluye la limitación del periodo de nombramiento a cuatro años, prorrogables por una vez, sin posibilidad de volver a ingresar a la organización. La institucionalización de la independencia se fortalecería en medida significativa si se afianzara la función de la Junta Ejecutiva en relación con el nombramiento del Director y si ello se indicase claramente en la política;

b) *Contratación del personal de la Oficina de Evaluación.* Mientras se siga la práctica corriente de recursos humanos del PNUD, debe derogarse la facultad del Quarry⁶ de anular decisiones tomadas por el Director;

c) *Relaciones más claras.* Se debe aclarar cuál es la relación entre el Director de la Oficina de Evaluación y otros funcionarios directivos superiores del PNUD y sobre qué base participaría el Director en los procesos de planificación estratégica en el PNUD;

d) *Aumento de las oportunidades de carrera para el personal de la Oficina de Evaluación.* Se deben crear más posibilidades para que el personal de la Oficina de Evaluación pase a ocupar puestos centrales en otras partes de la organización, con oportunidades para cambiar de funciones y ascender, de acuerdo con los procedimientos corrientes del PNUD; y

e) *Presupuesto.* El proceso de preparación del presupuesto de la Oficina de Evaluación está descrito actualmente en términos generales en la política vigente y en virtud de él, el Administrador es responsable de asignar recursos suficientes; el presupuesto se negocia bienalmente con la Dirección de Gestión. El principio rector ha de ser que el presupuesto se determine de tal manera que permita financiar correctamente el programa de trabajo convenido entre la Oficina de Evaluación y la Junta Ejecutiva. Una práctica recomendable sería que el presupuesto fuese aprobado por la Junta Ejecutiva como parte del proceso de aprobación del plan de trabajo de la Oficina de Evaluación.

54. Estas recomendaciones también deben evitar abusos de la independencia. Esto significa que la Oficina de Evaluación debe seguir aplicando los procedimientos básicos de recursos humanos y presupuestación del PNUD en forma totalmente transparente y previsible. Las sugerencias en este sentido incluyen: a) asegurar que haya funcionarios del PNUD, además de aquellos que representan a la Oficina de Evaluación y al Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas, entre los integrantes del equipo que hace la entrevista final en el proceso de contratación y b) indicar

⁶ El Quarry es un comité de supervisión en el proceso de contratación del PNUD.

expresamente que todos los derechos del personal (incluida la protección contra los abusos de autoridad, hostigamiento, controversias en cuanto al desempeño, etc.) están sujetos a los procedimientos corrientes del PNUD.

Recomendación 4: dirigida a la Oficina de Evaluación y al personal directivo superior

55. La Oficina de Evaluación ha logrado establecer un método para producir evaluaciones a nivel de toda la organización útiles para la Junta Ejecutiva. El próximo paso es asegurar que, cuando corresponda, se aplique el principio de la inclusión nacional en su programa de evaluación. Esto es pertinente en particular en la estimación de los resultados de desarrollo.

56. *Recomendación.* La Oficina de Evaluación debe considerar en qué medida el enfoque actual de desarrollo y ejecución de las estimaciones de los resultados de desarrollo efectivamente promueve la implicación nacional. En particular, entre las cuestiones que se han de considerar figuran la participación de los asociados del gobierno en las decisiones sobre el alcance y la finalidad de las estimaciones de los resultados de desarrollo y la consideración de las recomendaciones resultantes de las evaluaciones y las respuestas de la administración.

Recomendación 5: dirigida a la Oficina de Evaluación y al personal directivo superior

57. En este examen se han encontrado indicaciones de que la Oficina de Evaluación y el PNUD en forma más general ayudan a crear capacidad de evaluación en los países. Por lo tanto, es probable que el Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas sea el mejor ámbito para aclarar la función del PNUD y quizás de las Naciones Unidas en sentido más amplio.

58. *Recomendación.* La Oficina de Evaluación debe trabajar por conducto del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas para: a) aclarar la ventaja comparativa del PNUD en la creación de capacidad de evaluación a nivel de los países y b) señalar qué medidas deben tomar la Oficina de Evaluación y los respectivos programas por países para aprovechar esta ventaja comparativa.

Recomendación 6: dirigida a la Junta Ejecutiva

59. En la política de evaluación se confía a la Junta Ejecutiva la misión de asegurar la independencia de la función de evaluación, pero los exámenes periódicos como el presente parecen ser el único medio de que la Junta Ejecutiva dispone para determinar qué grado de independencia tiene la Oficina de Evaluación. La continua aplicación correcta del enfoque previsto en la política de evaluación depende del cumplimiento real de los compromisos indicados en el Manual de planificación, seguimiento y evaluación de los resultados de desarrollo.

60. *Recomendación.* La Junta Ejecutiva debe considerar la posibilidad de pedir que en 2012 se le presente un examen en el que se traten:

a) La medida en que se han respetado plena y efectivamente las funciones y las responsabilidades indicadas en las políticas y procedimientos de 2007 sobre programas y operaciones y en el Manual;

- b) La medida en que se ha fortalecido la adopción de los enfoques recomendados en el Manual: i) la gestión basada en los resultados y ii) la evaluación descentralizada a nivel de los países;
 - c) La medida en que se ha institucionalizado la independencia de la Oficina de Evaluación;
 - d) La medida en que la política se ha aplicado y ha hecho una contribución positiva en los fondos y programas asociados del PNUD; y
 - e) Si se ha encontrado y se está aplicando un método eficaz para fortalecer la implicación nacional y la creación de capacidad.
-