



Consejo Económico y Social

Distr. general
18 de abril de 2013
Español
Original: inglés

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Junta Ejecutiva

Período de sesiones anual de 2013

18 a 21 de junio de 2013

Tema 10 del programa provisional*

Oficina de Evaluación del UNICEF

Informe de síntesis temático sobre la evaluación de la acción humanitaria

Resumen

El presente informe de síntesis ofrece un panorama general de la situación de la evaluación de la acción humanitaria en el seno del UNICEF de 2008 a 2012. Este documento tiene por objeto orientar las deliberaciones sobre la evaluación de la acción humanitaria y, en líneas más generales, sobre la propia acción humanitaria. El informe presenta un resumen de la cobertura y la calidad de la evaluación durante este período, así como los principales temas planteados a raíz de los últimos ejercicios, y muestra la forma en que el UNICEF ha utilizado la evaluación para mejorar su enfoque con respecto a la acción humanitaria.

* E/ICEF/2012/9.



I. Introducción

1. Las crisis humanitarias se cobran vidas e impiden la realización de los derechos de las mujeres y los niños. Los conflictos, los desastres naturales y las situaciones complejas de emergencia matan o lesionan a niños y los separan de sus familias, escuelas y comunidades. Las situaciones de emergencia destruyen las instituciones frágiles y afectan a las comunidades que luchan por salir adelante, mermando las mejoras alcanzadas en el ámbito del desarrollo y poniendo en peligro las oportunidades para el desarrollo económico y social. Al agravar las vulnerabilidades preexistentes y crear otras nuevas, las situaciones de emergencia provocan que los niños tengan unas posibilidades de vida menos equitativas.

2. En consecuencia, el UNICEF lleva prestando atención al llamamiento a la acción humanitaria desde su creación en 1946. Posteriormente, este mandato se articuló en la Convención sobre los Derechos del Niño y sus Protocolos facultativos, que identificaban un conjunto de derechos universales como inalienables e inseparables durante las situaciones de emergencia, y establecían obligaciones específicas en este tipo de situaciones. Los Compromisos básicos para la infancia en la acción humanitaria, adoptados más recientemente, proporcionan al UNICEF y sus asociados un marco de acción humanitaria y comprometen al UNICEF a ayudar a la realización de estos derechos en situaciones de emergencia.

3. Con el tiempo, el papel desempeñado por el UNICEF en la acción humanitaria ha crecido en términos numéricos, pasando de 230 respuestas en 2007 a 292 en 2011¹. Esto incluye la respuesta de la organización a situaciones de emergencia de nivel 1 (las oficinas del UNICEF en los países gestionan la situación por sí solas), situaciones de emergencia de nivel 2 (las oficinas en los países necesitan apoyo adicional por parte de la oficina regional correspondiente) y situaciones de emergencia de nivel 3 (emergencias de gran magnitud que requieren un esfuerzo de toda la organización).

4. Este aumento de la actividad refleja los estragos cada vez mayores que este tipo de situaciones ha causado entre los niños. Se calcula que a finales de la década de 1990 los desastres afectaron por sí solos a 66,5 millones de niños cada año; se prevé que esta cifra se eleve hasta los 175 millones anuales a lo largo de los próximos decenios debido a los efectos combinados del cambio climático, el crecimiento de la población, la urbanización y la incertidumbre económica². El UNICEF ha dedicado recursos cuantiosos a incrementar la capacidad para hacer frente a la demanda creciente de asistencia, recaudando aproximadamente 1.000 millones de dólares de los Estados Unidos en fondos de emergencia en 2011, frente a los 200 millones de dólares que recaudó a finales de la década de 1990.

5. El papel que desempeña el UNICEF en la respuesta de emergencia también se ha ampliado en términos cualitativos. Desde 2005 se ha llevado a cabo un proceso de reforma de la ayuda humanitaria que ha tratado de mejorar la respuesta interinstitucional incrementando la previsibilidad, la rendición de cuentas, la responsabilidad y la colaboración entre los agentes humanitarios. El enfoque de gestión por grupos, un pilar principal de estas reformas, tiene como objetivo

¹ Informes anuales de las oficinas en los países, anexo A.

² Véase Angela Penrose y Mie Takaki, "Children's rights in emergencies and disasters", *Lancet* 367 (2006): 698–99; y *Feeling the Heat: Child Survival in a Changing Climate*, Save the Children (2009).

fortalecer la respuesta humanitaria asignando responsabilidades de coordinación sectorial a un organismo coordinador de grupos temáticos designado. Como organismo coordinador de tres grupos (nutrición, educación sobre agua, saneamiento e higiene (WASH) y, con Save the Children, educación) y dos esferas de responsabilidad (protección del niño y, con el Fondo de Población de las Naciones Unidas, violencia por razón de género), el UNICEF asume más responsabilidades de coordinador de grupos temáticos que ningún otro organismo.

6. El proceso de reforma entró en una segunda fase en 2011 con el programa de cambio. El UNICEF ha participado activamente en el diseño de esta segunda ola de reformas, con la que se ha tratado de fortalecer la respuesta en una serie de esferas: a) liderazgo (activación del nivel 3 interinstitucional y mecanismos de respuesta rápida, elaboración de listas de coordinadores de emergencia y liderazgo capacitado); b) coordinación (grupos mejor dirigidos, utilizados estratégicamente y más inclusivos); y c) rendición de cuentas (ciclos de programas humanitarios acordados y marcos estratégicos comunes en situaciones de emergencia, respecto de los cuales se pueda medir el rendimiento, y una mayor rendición de cuentas a las poblaciones afectadas).

Evaluación de la acción humanitaria por parte del UNICEF

7. Dado su importante perfil humanitario, el UNICEF cuenta con una variedad de fuentes de conocimientos que lo ayudan a prepararse ante situaciones de emergencia y responder a ellas cada vez mejor. La evaluación constituye un pilar fundamental, y tanto la política de evaluación del UNICEF³ como los Compromisos básicos para la infancia en la acción humanitaria ponen de relieve el compromiso de la organización de garantizar una supervisión y evaluación adecuadas de su labor humanitaria. La evaluación representa el modo sistemático e imparcial de satisfacer todo el conjunto de necesidades de aprendizaje y rendición de cuentas del UNICEF. Esto incluye la rendición de cuentas respecto de los resultados logrados en beneficio de los niños y las mujeres en las situaciones de emergencia, la responsabilidad fiduciaria respecto de las inversiones en acción humanitaria y el aprendizaje y las mejoras globales.

8. Se ha otorgado mayor importancia a la evaluación mediante directrices de política tanto dentro del UNICEF como en el ámbito interinstitucional. En la actualidad la evaluación constituye un elemento explícito de la planificación de la respuesta de emergencia del UNICEF, tras haberse incorporado a los Procedimientos Operacionales Normalizados Simplificados para las situaciones de emergencia de nivel 3. En el plano interinstitucional, ha sido un elemento central de la reforma de la ayuda humanitaria, que en etapas tempranas hizo necesario intensificar la colaboración interinstitucional en materia de evaluación para responder a la necesidad cada vez mayor de rendición de cuentas y aprendizaje en el ámbito humanitario. Esta tendencia se ha mantenido también en el programa de cambio, que ha hecho aún más hincapié en la rendición de cuentas conjunta respecto de los resultados, empezando con unos planes estratégicos comunes. Aunque en el momento en que se redacta el presente informe se están elaborando directrices específicas para ejecutar el programa de cambio, la evaluación sigue siendo un elemento explícito e inseparable del ciclo de los programas de asistencia

³ E/ICEF/2008/4.

humanitaria: las evaluaciones al final de un ciclo determinan si los planes estratégicos conjuntos han alcanzado los objetivos perseguidos.

Descripción general del informe

9. El presente informe ofrece una visión de conjunto de la forma en que la evaluación ha fomentado la rendición de cuentas y el aprendizaje en la esfera humanitaria durante los cinco últimos años. Tras exponer brevemente los antecedentes para situar la evaluación dentro del contexto más amplio de la acción humanitaria, el informe presenta una serie de análisis, comenzando por un panorama general descriptivo de la cobertura y la calidad de la evaluación de la acción humanitaria, y sintetiza temas clave planteados por las principales evaluaciones –lo que estos nos dicen acerca de los puntos fuertes del UNICEF y los retos que cabe afrontar en la acción humanitaria–. A continuación describe el nivel de utilidad y uso de la evaluación de la acción humanitaria desde la perspectiva de los clientes internos y pone de relieve dicho uso a través de tres ejemplos. Tras examinar las conclusiones a la luz de las corrientes de política pertinentes, el informe ofrece recomendaciones para la acción por parte de la administración del UNICEF.

10. En conjunto, estos análisis describen al UNICEF como una organización que genera una serie de ejercicios significativos de evaluación de su propia labor humanitaria y del trabajo que realiza, junto con sus asociados, en el plano interinstitucional. Estas evaluaciones, en su gran mayoría, han tenido la calidad suficiente para justificar la adopción de medidas, y la administración del UNICEF las ha utilizado para introducir cambios positivos.

11. No obstante, siguen existiendo deficiencias fundamentales en cuanto a cobertura y calidad. Se han realizado pocas evaluaciones a nivel descentralizado y, cuando así ha sido el caso, la calidad ha sido desigual, lo que indica una capacidad reducida en este ámbito. En la sede, la capacidad se ha visto superada por las demandas crecientes, especialmente en el caso de las evaluaciones centradas en los resultados. La elaboración de instrumentos normativos relacionados con el nuevo plan estratégico para el período de 2014 a 2017 y el programa de cambio ofrece oportunidades para abordar estas deficiencias.

II. Cobertura y calidad de las evaluaciones relacionadas con cuestiones humanitarias

12. La evaluación de la acción humanitaria se asemeja a la relacionada con cuestiones no humanitarias dentro del UNICEF en que suscribe las normas y los estándares del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas. No obstante, la evaluación de la acción humanitaria plantea una serie de retos específicos: a) acceso limitado a las poblaciones afectadas; b) objetivos programáticos variables y a menudo poco claros; c) en consecuencia, marcos de resultados que están en flujo constante; y d) falta de datos de referencia con los que contrastar el rendimiento. Al mismo tiempo, la evaluación de la acción humanitaria a menudo ha de acometerse con rapidez y adoptando un enfoque ágil pero sin poner en riesgo la exhaustividad, el rigor o la credibilidad. En conjunto, estos retos requieren competencias que van más allá de las necesarias para otras evaluaciones.

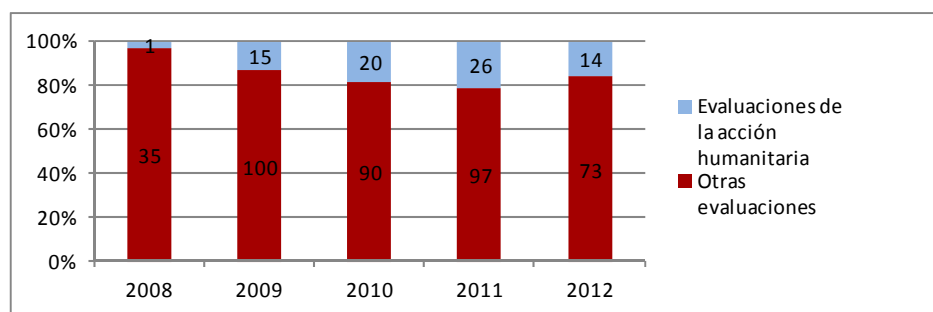
13. Un examen realizado en 2005 resaltó el compromiso de la administración del UNICEF con la evaluación relacionada con cuestiones humanitarias, pero observó niveles desiguales de cobertura y calidad en toda la organización⁴. Desde entonces, diversos acontecimientos han hecho más acuciante la necesidad de reconsiderar estos retos. Entre ellos se incluyen la aplicación de la reforma de la ayuda humanitaria, el establecimiento de la política de evaluación del UNICEF y la revisión de los Compromisos básicos para la infancia en la acción humanitaria, y todos ellos ponen de manifiesto la necesidad de realizar un esfuerzo de evaluación de la acción humanitaria que sea adecuado y creíble. En consecuencia, a principios de 2013, la Oficina de Evaluación llevó a cabo un estudio sistemático de las evaluaciones de la acción humanitaria dirigidas o codirigidas por el UNICEF de 2008 a 2012. Este examen incluyó un análisis descriptivo de todos los informes pertinentes clasificados como evaluaciones en la base de datos de informes de evaluación del UNICEF, junto con las calificaciones de calidad de estos informes que figuran en el Sistema Mundial de Supervisión de los Informes de Evaluación (GEROS)⁵. Las conclusiones de este análisis se resumen a continuación.

Las actividades de evaluación han aumentado, pero no son proporcionales a todo el conjunto de necesidades del UNICEF en cuanto a la rendición de cuentas y el aprendizaje en el ámbito humanitario

14. Las evaluaciones relacionadas con cuestiones humanitarias se han ido convirtiendo cada vez más en un rasgo común del perfil de evaluación del UNICEF, en sintonía con la función humanitaria cada vez mayor que desempeña la organización. Como muestra el gráfico 1, las evaluaciones que incorporan un enfoque humanitario exclusivo o significativo se han vuelto más habituales. Dichas evaluaciones han alcanzado una amplia cobertura temática y han examinado todo el abanico de operaciones de emergencia, desde la preparación hasta la respuesta y transición ante situaciones de emergencia.

Gráfico 1

Número y porcentaje de evaluaciones de la acción humanitaria y otras evaluaciones, 2008 a 2012⁶



⁴ Examen de la evaluación de la acción humanitaria realizado por el UNICEF, UNICEF, 2005.

⁵ Este informe analizaba todos los ejercicios clasificados como “evaluaciones”, aunque, si se examinan en mayor detalle, muchos de ellos se consideraban exámenes, valoraciones, ejercicios de adquisición de experiencias o estudios de otra índole.

⁶ Es probable que las cifras correspondientes a 2012 aumenten, ya que solo incluyen los informes presentados a más tardar en la fecha límite oficial del 12 de enero de 2013. En cambio, las cifras de 2008 podrían ser el resultado de una baja presentación de informes a nivel general, dado que la frecuencia de carga de informes anterior a 2009 fue desigual.

15. A pesar de los importantes riesgos humanos, financieros, programáticos y de reputación que plantea la labor humanitaria del UNICEF, las evaluaciones de la acción humanitaria siguen representando una porción reducida del conjunto global de actividades de evaluación de la organización. De las 471 evaluaciones efectuadas por el UNICEF durante el período comprendido entre 2008 y 2012, tan solo 76 (16%) trataban temas humanitarios⁷. Este bajo nivel de actividad es aún más acusado en los países afectados por situaciones de emergencia. Aunque el UNICEF respondió a 1.025 situaciones de emergencia humanitaria entre 2008 y 2011, solo en 34 casos (3%) llevó a cabo evaluaciones de su respuesta. Muchas de estas (29 en total) han tenido lugar en contextos de nivel 2 y de nivel 3 desde 2010, y en gran medida se han dejado sin evaluar las situaciones de emergencia de nivel 1, que representan el contexto de emergencia más común al que se enfrenta el UNICEF.

La evaluación relacionada con cuestiones humanitarias ha sido principalmente un esfuerzo a nivel de sede

16. Cuando se han realizado evaluaciones de la acción humanitaria, estas han tenido lugar principalmente a nivel de sede, concretamente a través de la Oficina de Evaluación. De las 76 evaluaciones de este tipo realizadas entre 2008 y 2012, dos tercios (50) se gestionaron a nivel de sede. Además, en casi todos los casos estuvieron dirigidas o codirigidas por la Oficina de Evaluación, aunque fueron encargadas en su inmensa mayoría por otras divisiones u oficinas del UNICEF. Por otro lado, solo 24 evaluaciones de la acción humanitaria se efectuaron a nivel de las oficinas en los países, una cifra que guarda coherencia con el bajo nivel de cobertura de las situaciones de emergencia de nivel 1.

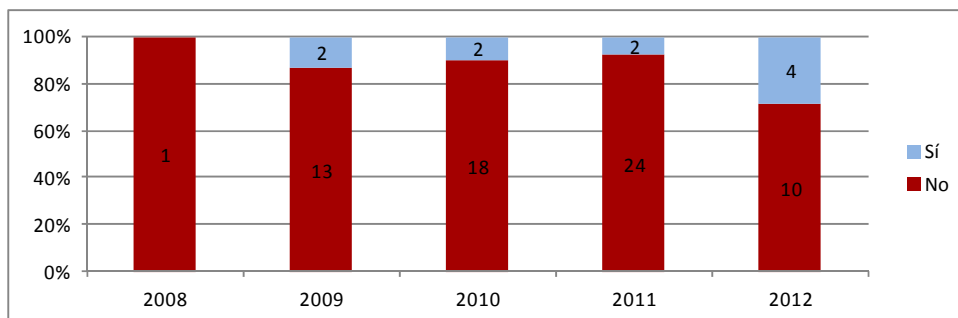
17. Las oficinas regionales están realizando incluso menos evaluaciones de esta naturaleza. Pese al carácter crecientemente regional de las situaciones de emergencia –tal y como se ha puesto de manifiesto en el Cuerno de África, el Sahel, la República Árabe Siria y Mali– solo dos evaluaciones de la acción humanitaria se gestionaron a nivel de las oficinas regionales durante todo el período de 2008 a 2012, y una de ellas fue gestionada conjuntamente por la Oficina de Evaluación y la Oficina de Programas de Emergencia.

Se ha prestado poca atención a los resultados logrados en beneficio de los niños y las mujeres en la acción humanitaria

18. Los Compromisos básicos para la infancia en la acción humanitaria representan los principios normativos en función de los cuales el UNICEF trata de rendir cuentas acerca de sus resultados programáticos y operacionales. En ellos se esbozan los compromisos concretos contraídos por el UNICEF para fortalecer la evaluación y el aprendizaje organizacional en todas sus actividades relacionadas con las situaciones de emergencia. No obstante, como ilustra el gráfico 2, ha habido muy pocos ejercicios centrados en los resultados logrados en beneficio de los niños en la acción humanitaria. Aunque este porcentaje aumentó en 2012, solamente una minoría de casos tienen tal enfoque.

⁷ *Ibid.*

Gráfico 2:
Número y porcentaje de evaluaciones centradas en los resultados, 2008 a 2012



19. En cambio, ha existido una tendencia a encargar ejercicios sobre la experiencia adquirida a menor nivel y exámenes internos de las operaciones, si bien una mayoría de estos se presentó como “evaluaciones” para su ingreso en la base de datos de informes de evaluación. Incluso a nivel de sede, donde se ha desarrollado la mayoría de las evaluaciones centradas en los resultados, estas han sido casi en su totalidad exámenes internos de las contribuciones operacionales a los resultados previstos; ejercicios internos sobre la experiencia adquirida basados principalmente en las percepciones de los resultados más que en una medición objetiva de estos; ejercicios de evaluabilidad centrados en la medición de resultados futuros; o evaluaciones interinstitucionales en tiempo real, que, a pesar de denominarse con el término “evaluación”, han hecho especial hincapié en cuestiones de coordinación más que en los resultados logrados. Si bien la mayoría de estos trabajos han sido rigurosos y eficaces, ninguno ha aportado al UNICEF una idea clara y creíble de si está logrando resultados en beneficio de los niños y las mujeres como la que podrían proporcionarle unas evaluaciones rigurosas centradas en los resultados. Uno de los ejercicios, una evaluación realizada en 2008 sobre la respuesta del UNICEF al tsunami ocurrido en el Océano Índico, sí tuvo por objetivo evaluar los resultados en función de los Compromisos básicos para la infancia en la acción humanitaria, pero tuvo que hacer frente a importantes retos en lo referente a la medición.

Cuando el UNICEF se ha comprometido con la realización de evaluaciones de la acción humanitaria, estas han tenido en líneas generales la calidad suficiente como para justificar la adopción de medidas de gestión

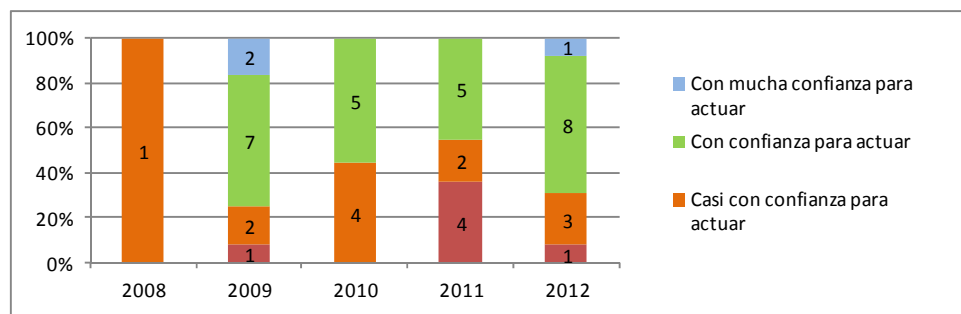
20. Todas las evaluaciones del UNICEF se someten a un examen externo realizado por homólogos, el GEROS, que puntúa su calidad en una escala de 1 a 4, en la que 1 representa la calificación más baja y 4 la más alta⁸. A pesar de los retos de cobertura mencionados anteriormente, cuando el UNICEF se ha comprometido a realizar evaluaciones de la acción humanitaria, estas, en líneas generales, han sido de alto nivel. Como muestra el gráfico 3, cada vez más evaluaciones están recibiendo la calificación de “Con confianza para actuar” o “Con mucha confianza para actuar”. Las puntuaciones media y mediana de acuerdo con el GEROS para estos 4 años

⁸ La escala utilizada en este mecanismo ha cambiado con el tiempo, desde “Deficiente” y “Excelente” (2008 a 2009) hasta “Sin confianza para actuar” y “Con mucha confianza para actuar” (2010 a 2011), e “Insatisfactorio” y “Sobresaliente” (2012). La escala de confianza se utiliza en este informe para facilitar la comparación, habida cuenta de que la mayoría de las evaluaciones abordadas se puntuaron con arreglo a esta escala.

fueron 2,6 y 3,0 respectivamente o, en líneas generales, “Con confianza para actuar”.

Gráfico 3:

Desglose de las calificaciones asignadas a las evaluaciones de la acción humanitaria de acuerdo con el GEROS, por número y porcentaje, 2008 a 2012



21. Dentro de esta modalidad general, cabe señalar dos distinciones importantes. En primer lugar, los ejercicios dirigidos por la sede han tenido una calidad superior a los realizados a nivel descentralizado, con una puntuación media de 2,9 o “Con confianza para actuar”, frente a la puntuación de 2,1 o “Casi con confianza para actuar” obtenida a nivel descentralizado. En segundo lugar, ha sido más difícil conseguir una alta calidad en las evaluaciones conjuntas o interinstitucionales. Si bien ningún ejercicio dirigido por la sede recibió la calificación de “Sin confianza para actuar”, todos aquellos que obtuvieron la de “Casi con confianza para actuar” eran evaluaciones conjuntas o interinstitucionales, que plantean retos singulares sobre los que el UNICEF tiene un control limitado.

Los ejercicios conjuntos o interinstitucionales se han convertido en un rasgo central del perfil de evaluación del UNICEF

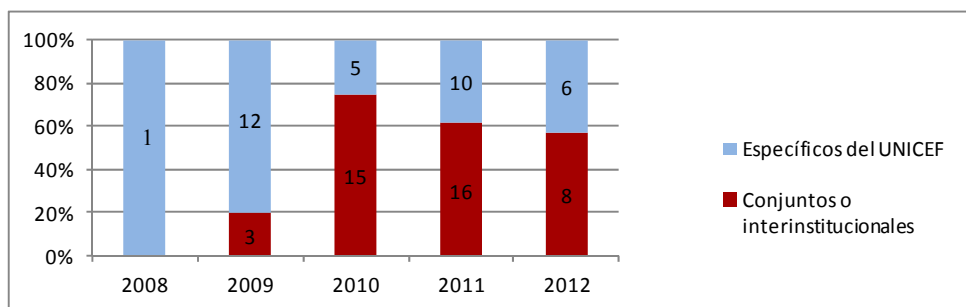
22. Pese a los retos relativos a la calidad, los ejercicios conjuntos e interinstitucionales se han convertido en parte integrante del perfil de evaluación del UNICEF. Desde 2005, el proceso de reforma de la ayuda humanitaria ha propiciado que, cada vez más, se inste a los organismos a sincronizar sus esfuerzos, también en la esfera de la evaluación. Algunas de estas colaboraciones vienen determinadas por directrices, como es el caso de las evaluaciones de la financiación humanitaria exigidas por los donantes o las evaluaciones interinstitucionales en tiempo real iniciadas automáticamente por el Comité Permanente entre Organismos. Las evaluaciones conjuntas e interinstitucionales tienen por objeto reducir al mínimo la duplicación de esfuerzos y aumentar al máximo el aprendizaje en colaboración en torno a temas de interés común para toda la comunidad humanitaria. Con ellas también se pretende reducir los costos de transacción soportados por cada una de las organizaciones y –lo que es más importante– por el personal sobre el terreno, el cual, entre sus muchas prioridades en pugna, debe reservar tiempo para participar en la evaluación.

23. El gráfico 4 refleja esta tendencia. El porcentaje de este tipo de ejercicios conjuntos o interinstitucionales creció drásticamente entre 2009 y 2010; en la

actualidad constituyen la mayoría de las evaluaciones del UNICEF relacionadas con cuestiones humanitarias.

Gráfico 4:

Porcentaje de ejercicios conjuntos e interinstitucionales sobre el total de evaluaciones de la acción humanitaria realizadas por el UNICEF, 2008 a 2012



24. La Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH) ha dirigido la mayoría de estas evaluaciones, a las que el UNICEF y otros organismos han prestado apoyo técnico, financiero y de recursos humanos en calidad de asesores o gestores conjuntos. En consonancia con las tendencias generales descritas anteriormente, la Oficina de Evaluación ha representado al UNICEF en la mayoría de estas evaluaciones. Más recientemente, la Oficina de Evaluación colaboró con el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y el Gobierno de los Países Bajos para ayudar a gestionar conjuntamente una evaluación del liderazgo del PMA en el módulo de logística mundial.

25. El UNICEF viene trabajando con sus asociados para mejorar la calidad de las evaluaciones conjuntas e interinstitucionales. Estos esfuerzos han empezado a dar fruto. Desde que comenzó la colaboración para la mejora de la calidad en 2011, las calificaciones medias han subido de 1,9 (“Casi con confianza para actuar”) a 2,8 (“Con confianza para actuar”).

III. Síntesis de temas planteados a raíz de evaluaciones humanitarias importantes

26. A principios de 2013, la Oficina de Evaluación encargó un análisis de las 23 evaluaciones que incorporaban un enfoque humanitario sustancial y que recibieron una calificación de “Con confianza para actuar” o “Con mucha confianza para actuar” de acuerdo con el GEROS⁹. El análisis no tenía por objeto proporcionar una descripción general amplia de todas las evaluaciones, de todas las cuestiones ni de todas las operaciones del UNICEF sino que, más bien, constituía un estudio detenido de los informes más creíbles, con vistas a identificar temas recurrentes. El análisis de los 23 informes reveló 5 temas subyacentes, que se resumen a continuación.

⁹ El análisis incluía un informe calificado como “Casi con confianza para actuar” para una mayor distribución geográfica.

El UNICEF parece estar contribuyendo a la eficacia de la acción humanitaria de maneras significativas, salvando miles de vidas cada año

27. A pesar de la necesidad, anteriormente mencionada, de realizar más evaluaciones de buena fe centradas en los resultados, hay numerosos informes que presentan diferentes facetas que demuestran que el UNICEF cosecha verdaderos éxitos a la hora de llegar hasta los niños y salvar vidas. En total, 13 informes reconocen la contribución del UNICEF a la acción humanitaria, si bien los datos aportados para respaldar dicho reconocimiento varían en solidez.

28. En particular, cabe mencionar varias esferas programáticas. Cinco evaluaciones identifican operaciones fructíferas de educación sobre agua, saneamiento e higiene (WASH). En respuesta al terremoto de Haití en 2010, el UNICEF suministró agua potable a 1,2 millones de personas. En el Sahel, en 2012, ayudó a tratar a 2 millones de niños que sufrían malnutrición, de los que más de 700.000 padecían malnutrición grave. Aunque resulta imposible saber cuántas vidas se han salvado gracias a estas actividades de resiliencia, los informes apuntan a una contribución notable por parte del UNICEF en este ámbito. En Asia Central y el Cáucaso meridional, el UNICEF mejoró la capacidad de las escuelas para adoptar medidas de preparación en caso de desastres y de reducción del riesgo, con lo que incrementó su resiliencia ante posibles desastres. Además, el proyecto de transferencias en efectivo de la organización para proteger la alimentación general en el Níger mejoró la resiliencia de la población, sin ejercer ningún efecto directo en los precios de mercado.

29. Parece que concurren varios factores en los sistemas operacionales internos del UNICEF que explican los éxitos que ha cosechado hasta la fecha, pese a la necesidad de introducir más mejoras. Entre ellos se incluyen los esfuerzos de los donantes por ayudar al UNICEF a desarrollar su capacidad humanitaria¹⁰; la capacidad del UNICEF en cuanto a suministros, logística y finanzas¹¹; y su capacidad para contar con el personal adecuado sobre el terreno en el momento oportuno¹². Las medidas concretas que ha adoptado el UNICEF para aumentar la previsibilidad, la rapidez y la rendición de cuentas en su respuesta desde el terremoto de Haití se señalan como fundamentales para sus respuestas en el Cuerno de África y el Sahel. Entre ellas se incluyen el establecimiento de los Procedimientos Operacionales Normalizados Simplificados para las situaciones de emergencia de nivel 2 y de nivel 3, el Sistema de Supervisión de Resultados para la Equidad en la acción humanitaria, también conocido como el Sistema de Supervisión de la Actuación Humanitaria, y el procedimiento sumario de contratación.

¹⁰ Entre ellos se incluyen los programas de cooperación del UNICEF y del Departamento de Desarrollo Internacional, así como la evaluación de la educación en situaciones de emergencia financiada por los Países Bajos.

¹¹ Estos aspectos se pusieron de relieve como cruciales en las respuestas en el Sahel y Haití.

¹² Este elemento se mencionó como un factor influyente en el procedimiento sumario de contratación del UNICEF.

Aunque a veces se considere que el UNICEF rehúye los riesgos en las situaciones de emergencia, este organismo cada vez tiene más en cuenta los posibles riesgos

30. Las situaciones de emergencia entrañan de por sí riesgos elevados. Según determinaron 12 informes, los conocimientos especializados y la cultura institucional necesarios para comprender, valorar y gestionar el riesgo han sido deficientes. El examen de lo ocurrido en Haití en 2010 presenta al UNICEF como un organismo que rehúye los riesgos en lugar de tenerlos en cuenta, y concluye que su personal obedece diligentemente el procedimiento interno, aun cuando los riesgos podrían haberse gestionado de manera que se hubiesen conseguido mayores resultados. En la respuesta que dio en 2010 al conflicto en la provincia de Sa'ada, en el Yemen, el UNICEF fue uno de los primeros organismos que comenzaron a trabajar sobre el terreno. No obstante, el cumplimiento de unos procedimientos más apropiados para contextos de desarrollo, unido a un lento proceso de adquisiciones, provocó demoras que redujeron la capacidad de la organización para responder con eficacia y, por ende, puso en cuestión su credibilidad. En Somalia, durante la crisis del Cuerno de África en 2011, el UNICEF respondió con lentitud al rápido aumento de los riesgos que acechaban a la población afectada y, en lugar de actuar preventivamente, no intensificó su intervención hasta que se declaró una respuesta general del sistema de las Naciones Unidas.

31. No obstante, dado que el UNICEF cada vez participa más en la gestión de riesgos, ha demostrado que verdaderamente puede innovar para conseguir mejores resultados. Los Procedimientos Operacionales Normalizados Simplificados desarrollados en respuesta a lo ocurrido en Haití se han puesto en práctica y se han perfeccionado aún más para el Cuerno de África y el Sahel. Un examen realizado en 2012 del procedimiento sumario de contratación diseñado para los despliegues de emergencia reveló que este mecanismo es eficaz en lo que se refiere a disponer del personal adecuado con los conocimientos especializados pertinentes sobre el terreno en el momento oportuno, a pesar de que en un primer momento hubiera preocupaciones relacionadas con la calidad del personal contratado. El programa de abastecimiento de agua, saneamiento e higiene (WASH) en Haití resultó ser más eficaz que otros sectores porque se implicó con la comunidad y gestionó la capacidad local en lugar de evitar los riesgos que, según se pensaba, estaban asociados a este enfoque.

32. Algunos de los casos que mejor representan las respuestas de emergencia son aquellos en que el UNICEF ya se había involucrado de antemano en la reducción del riesgo de desastres, tarea que es por definición una forma de gestión de riesgos. Entre otros ejemplos se incluyen el ampliamente reconocido programa de alimentación terapéutica en régimen ambulatorio en Etiopía y el programa para la preparación en caso de desastres en Europa oriental y central y en la Comunidad de Estados Independientes (CEI).

Las asociaciones humanitarias suponen un reto, pero el UNICEF ha trabajado duro para convertirse en un mejor asociado

33. La ejecución de muchos programas del UNICEF corre a cargo de organizaciones no gubernamentales a través de acuerdos de asociación y cooperación. La calidad de dichos acuerdos y la relación de la organización con sus asociados en la implementación son objeto de conclusiones y recomendaciones en

ocho informes. Muchos asociados en la implementación carecen de la capacidad necesaria para cumplir con las exigencias del UNICEF con respecto a la presentación de informes o de los medios financieros que les permitan esperar hasta recibir los fondos desembolsados por el UNICEF; en 11 informes se plantea la incapacidad para encontrar unos asociados en la implementación apropiados que tengan las capacidades adecuadas. Además, las situaciones de emergencia de gran magnitud crean extensas cadenas de producción y distribución gestionadas por los asociados en la implementación, que carecen de la capacidad de coordinación suficiente para hacer que estas asociaciones funcionen. Según concluyen varias evaluaciones, la inversión del UNICEF en la capacidad necesaria para mantener una comunicación y una coordinación eficaces con los asociados en la implementación y otros interesados es reducida a nivel descentralizado. La colocación de funcionarios subalternos como coordinadores de grupos en al menos dos situaciones de emergencia de nivel 3 (Haití y el Cuerno de África) provocó que estas importantes funciones de coordinación se relegaran a un segundo plano con respecto a las prioridades del personal superior de los programas.

34. La oficina en el país de Kenya utilizó acuerdos de asociación y cooperación en el período de 2011 a 2012 para obtener suministros con mayor rapidez y para evitar competir en el mercado con sus asociados. Otras oficinas en los países presentes en el Cuerno de África encontraron modos de acelerar el establecimiento de acuerdos de asociación y cooperación, de liberar suministros sobre la base de una nota de archivo y de celebrar reuniones improvisadas sobre acuerdos de asociación y cooperación y sobre contratos. Lo más significativo es que los Procedimientos Operacionales Normalizados Simplificados para las situaciones de emergencia de nivel 3 incluyen procedimientos de vía rápida para los acuerdos de asociación y cooperación, lo que permite salvar un obstáculo que varias evaluaciones de la acción humanitaria habían destacado con anterioridad.

35. Varias evaluaciones han demostrado que el hecho de invertir tiempo y recursos en establecer asociaciones con los países propensos a los desastres puede reportar beneficios cuando se producen situaciones de emergencia. La oficina del UNICEF en el Níger, por ejemplo, ha establecido importantes asociaciones durante períodos en los que no había situaciones de emergencia. Una evaluación en tiempo real efectuada en 2012 acerca de la situación de emergencia producida en el Sahel concluyó que las asociaciones que mejor funcionan son las relaciones a largo plazo establecidas mucho antes de que ocurran las situaciones de emergencia.

36. Asimismo, la creación de asociaciones ha planteado retos a escala mundial, pero también ha experimentado mejoras. Un examen realizado en 2010 sobre la codirección del UNICEF en el grupo temático sobre educación mundial con Save the Children determinó que el emparejamiento de un organismo de las Naciones Unidas y una organización no gubernamental fue inicialmente una tarea compleja; no obstante, ambas organizaciones han colaborado estrechamente para afrontar estos retos, desarrollando, en particular, una respuesta conjunta de las administraciones al examen. En 2012, con el fin de mejorar el rendimiento de su organismo coordinador del grupo temático, el UNICEF introdujo una serie de cambios estructurales, entre ellos el paso de la aplicación del enfoque por grupos temáticos de la División de Programas a la Oficina de Programas de Emergencia y su emplazamiento conjunto en Ginebra. Actualmente se está llevando a cabo una evaluación del papel de la organización como organismo coordinador del grupo temático con el fin de ayudar a

fortalecer la gestión que el UNICEF hace de dichas funciones de coordinación de grupos temáticos.

El UNICEF ha aprendido a trabajar con la capacidad local, en lugar de hacerlo en torno a ella, pero debe esforzarse más por fomentar la participación de otros agentes en las evaluaciones de las necesidades y el diseño de programas –también por parte de las poblaciones afectadas–

37. Las evaluaciones han determinado que el hecho de complementar la capacidad nacional existente, en vez de suplantarla, suele dar lugar a operaciones de asistencia humanitaria más eficaces. Así sucedió en las intervenciones realizadas por el programa de abastecimiento de agua, saneamiento e higiene (WASH) en Haití en 2010, así como en las inundaciones del Pakistán y en algunos países durante la respuesta a la crisis del Cuerno de África en 2011. En otros casos, como se señaló, por ejemplo, en una evaluación efectuada en 2008 sobre el tsunami ocurrido en el Océano Índico, el UNICEF complementó la capacidad local. La participación más común de las instituciones nacionales en el Pakistán, Etiopía y el Sahel indica que el UNICEF parece haberse vuelto más sensible a la necesidad de trabajar *con* los agentes nacionales, en lugar de hacerlo *en torno a* ellos.

38. La realización de evaluaciones de las necesidades sigue planteando desafíos. Ocho informes indican que tales evaluaciones no tuvieron lugar, fueron incompletas o constituyeron meros análisis generales de la situación. Otros informes concluyeron que el UNICEF comunica de manera inadecuada sus intenciones, la situación en curso o sus razonamientos a los asociados en la implementación, a las autoridades locales o a las poblaciones afectadas. En los casos en que se han hecho evaluaciones de las necesidades, la participación local ha sido muy baja. Seis informes indican que, según los datos presentados, en las evaluaciones de las necesidades no participaron los grupos afectados.

39. Esta escasa implicación con las poblaciones afectadas ha reducido la capacidad de la organización de diseñar programas bien adaptados y centrados en la equidad. Ocho informes proporcionan pruebas de que el UNICEF no ha logrado aplicar un enfoque centrado en la equidad en las operaciones de asistencia humanitaria. En la respuesta a la crisis del Cuerno de África en 2011, por ejemplo, el enfoque centrado en los sistemas hizo que los programas del UNICEF no consiguieran llegar a las mujeres y niñas, a las personas que vivían con discapacidad ni a los niños en escuelas de difícil acceso.

El UNICEF no está gestionando con eficacia el volumen de información generado en las situaciones de emergencia y en relación con ellas

40. Nueve informes señalan que en determinadas situaciones de emergencia no se llevó a cabo una labor de supervisión y evaluación o se hizo de manera deficiente. En los casos en que se han elaborado marcos de supervisión y evaluación, las experiencias recabadas del programa de educación en situaciones de emergencia y de transición posterior a las crisis, así como la respuesta a las situaciones de emergencia del Cuerno de África y el Sahel, indican que se podría hacer más por perfeccionar los conjuntos de indicadores adaptados al contexto local que ya se consideran “de calidad suficiente”.

41. Estas evaluaciones proponen que las actividades de supervisión y evaluación surten los mejores efectos cuando están contextualizadas, cuando se coordinan bien

con los asociados y cuando forman parte integrante de los esfuerzos de preparación, en lugar de sorprender a las oficinas en los países y a las oficinas regionales cuando se desata una situación de emergencia.

42. Los retos, mencionados anteriormente, vinculados a las capacidades de los asociados en la implementación también se extienden a la supervisión y la evaluación. De hecho, las evaluaciones realizadas recientemente en Kenya septentrional y el Sahel revelan que numerosos asociados en la implementación y proveedores locales no cuentan con suficiente capacidad logística para prestar un apoyo integral y carecen de la capacidad de supervisión y evaluación necesaria para presentar informes precisos.

43. En cambio, cuando se ha dispuesto de información, rara vez se ha utilizado de manera eficaz sencillamente porque hay gran cantidad de ella, sobre todo en los casos en que las tecnologías de la información y las comunicaciones no habían sido objeto de una planificación adecuada con suficiente antelación. Una evaluación del Níger ofrece un ejemplo de datos pertinentes que se generan pero no se utilizan. En algunos casos, como en Somalia, la distancia física entre los equipos de gestión y las fuentes de información es muy grande, lo que dificulta extremadamente la contextualización y verificación de los datos recibidos.

44. La experiencia recabada del Cuerno de África sugiere que algunos equipos de asistencia humanitaria del UNICEF tienden a considerar únicamente la información que guarda una relación directa con sus ámbitos geográficos y sectoriales de competencia. Por ejemplo, la llegada de refugiados a Etiopía y Kenya septentrional cogió por sorpresa al UNICEF, si bien una perspectiva más sólida de la gestión de información regional probablemente habría revelado lo previsible que era dicho acontecimiento. La tendencia a gestionar la información de forma aislada conlleva que a veces no se puedan dar respuestas coordinadas a asuntos conexos, como el abastecimiento de agua, saneamiento e higiene (WASH), por un lado, y la nutrición, por otro; o como el abastecimiento de agua, saneamiento e higiene (WASH), por una parte, y la violencia por razón de género, por otra.

Resumen de la síntesis

45. Pese a las deficiencias detectadas en la cobertura de la evaluación y la medición sistemática de los resultados, las evaluaciones más creíbles de la acción humanitaria destacan que el UNICEF persigue fines ambiciosos y está cosechando algunos éxitos notables. Como cualquier organización mundial, el UNICEF se enfrenta a varios retos a la hora de explorar las complejidades inherentes al ámbito humanitario. Trabajar trascendiendo las divisiones institucionales para obtener resultados, ya sea con asociados que encarnen diversos mandatos y culturas de gestión, o con gobiernos y poblaciones afectadas, no siempre ha sido tan sencillo como se preveía inicialmente en el proceso de reforma de la ayuda humanitaria. Además, el logro de resultados en situaciones en rápida evolución ha sido una labor costosa: las corrientes de información han sido abrumadoras y el personal no siempre ha estado facultado para tomar medidas en el momento y lugar en que eran necesarias. No obstante, incluso en estas esferas en las que se han detectado deficiencias, parece que el UNICEF está progresando.

IV. Utilidad y uso de la evaluación

46. Los análisis anteriores señalan logros y deficiencias en la acción humanitaria del UNICEF tal y como se confirma en las evaluaciones examinadas. No obstante, lo que no revelan es si tales evaluaciones resultan útiles para los clientes o, lo que es más importante, si los clientes las utilizan para introducir mejoras significativas. Los clientes han elaborado respuestas de la administración a todas las evaluaciones recientes a escala mundial de la acción humanitaria, de conformidad con la política de evaluación del UNICEF, pero la utilización va más allá de este proceso formal. Dicho de otro modo, cabe preguntarse si las evaluaciones han propiciado cambios positivos en la labor humanitaria del UNICEF.

47. La presente sección ayuda a contestar esta pregunta. Inspirándose en tres estudios de casos, uno de cada nivel de la organización, esta sección ilustra cómo ha utilizado el UNICEF las evaluaciones de la acción humanitaria para mejorar la manera en que lleva a cabo su labor humanitaria.

Estudio de caso a nivel de país

Evaluación de una situación sin precedentes: el terremoto de 2010 en Haití

Haití representa un ejemplo de la forma en que el UNICEF ha utilizado con éxito la evaluación para introducir cambios de políticas a gran escala dentro de la organización. El devastador terremoto que afectó a Haití el 12 de enero de 2010 puso en marcha una de las respuestas de emergencia de mayor magnitud y complejidad jamás registradas. Se aportaron ingentes recursos para ayudar a las organizaciones humanitarias a responder ante la situación. Prácticamente de la noche a la mañana, la oficina del UNICEF en Haití pasó de ser una de las oficinas más pequeñas de la organización a ser una de las más grandes. Además de asegurar su rendición de cuentas acerca de los programas a los millones de niños afectados por esta tragedia, el UNICEF tuvo que garantizar una coordinación adecuada y cerciorarse de que los recursos se estuvieran gestionando de manera eficaz y eficiente.

A continuación hubo dos corrientes principales de actividades de evaluación dirigidas a cubrir estas necesidades en materia de conocimientos. Se desencadenó una serie de evaluaciones interinstitucionales en tiempo real; una (que obtuvo la calificación de “Con confianza para actuar”) trató de examinar la coordinación interinstitucional en torno a las actividades de respuesta temprana y otra (que recibió la calificación de “Casi con confianza para actuar”) versó sobre las actividades posteriores de recuperación. Bajo la dirección de la OCAH y con la asistencia del UNICEF y otros agentes, ambas evaluaciones interinstitucionales en tiempo real se utilizaron para reorientar las operaciones sobre el terreno. El UNICEF prestó más atención a la programación en un contexto urbano involucrando mejor al Gobierno de Haití y a grupos de la sociedad civil, y desempeñó un papel clave en la transferencia de la labor realizada por sus grupos temáticos al Gobierno.

De forma paralela, la Oficina del Director Ejecutivo del UNICEF encargó un examen independiente de la respuesta de la propia organización al terremoto de Haití. Habiendo obtenido la calificación de “Con confianza para actuar” en el GEROS, el examen ha dado lugar a una serie de cambios significativos. La oficina en el país de Haití ha incorporado las conclusiones y recomendaciones del examen a su programa y a sus planes de gestión, también en lo que atañe a los recursos

humanos, la supervisión y la presentación de informes. En el plano mundial, el examen condujo a la elaboración de los Procedimientos Operacionales Normalizados Simplificados para las situaciones de emergencia de nivel 3, así como de los Procedimientos de Activación Institucional para Situaciones de Emergencia que activan los Procedimientos Operacionales Normalizados Simplificados. Estos procedimientos han proporcionado conjuntamente un medio más previsible de declarar este tipo de situaciones de emergencia, determinando quién será responsable de qué aspectos de la intervención y gestionando la respuesta que se dará en todas las operaciones del UNICEF.

Estudio de caso a nivel regional

Evaluación en tiempo real: la crisis de nutrición de 2012 en el Sahel

La experiencia vivida en el Sahel demuestra el modo en que la evaluación puede facilitar un aprendizaje oportuno que propicie unas decisiones operacionales concretas y a veces vitales, todo ello con el objetivo explícito de incrementar la equidad. También representa un ejemplo de intensa colaboración en toda la organización para generalizar el uso de evaluaciones de alta calidad. La escasez de lluvias, unida a una compleja variedad de otros factores, fue el punto de inflexión que dio lugar a malas cosechas y graves pérdidas de ganado en la franja del Sahel de África Occidental en 2011. Los precios de los alimentos alcanzaron máximos históricos, lo que desencadenó una crisis de nutrición. Según las proyecciones disponibles, se calculaba que unos 12 millones de personas probablemente se verían afectadas y que las vidas de 1,1 millones de niños corrían el riesgo de estar marcadas por una malnutrición aguda grave.

Ante el deterioro de la situación, el UNICEF amplió sus operaciones para dar una respuesta regional que incluyese el tratamiento de la malnutrición aguda grave en nueve países. La respuesta fue un desafío no solo por su envergadura, sino también porque muchas de las zonas más afectadas eran de difícil acceso debido a la inseguridad reinante. Además, había pocos asociados en la implementación que reuniesen las capacidades adecuadas, y los sistemas nacionales de salud carecían de la capacidad necesaria para llegar a las poblaciones afectadas.

Tres meses después de la declaración de la crisis se puso en marcha una evaluación en tiempo real de la respuesta del UNICEF en cuatro de los países afectados, con el fin de facilitar un aprendizaje rápido y temprano para mejorar la respuesta de la organización y contribuir a mitigar futuras crisis. La evaluación en tiempo real, gestionada por la Oficina regional de África Occidental y Central junto con la Oficina de Evaluación y la Oficina de Programas de Emergencia, permitió al UNICEF establecer un marco más coherente para orientar su respuesta integrada y múltiple. En ella se incluyeron recomendaciones concretas sobre cómo llegar a más niños ampliando el número de centros que proporcionan tratamiento de la malnutrición, utilizando clínicas móviles, promoviendo una gestión de casos de malnutrición aguda grave basada en la comunidad, incrementando la capacidad en las zonas remotas e integrando mejor la prestación de servicios. El GEROS dio al informe la calificación de “Con mucha confianza para actuar” y sus resultados se han utilizado ampliamente en la región. Todas las oficinas en los países involucradas desarrollaron respuestas detalladas de la administración inmediatamente después del ejercicio y, actualmente, la oficina regional está aplicando las recomendaciones.

Estudio de caso a nivel mundial

Pensar antes de programar: programa de cooperación del UNICEF y del Departamento de Desarrollo Internacional para el período de 2012 a 2015

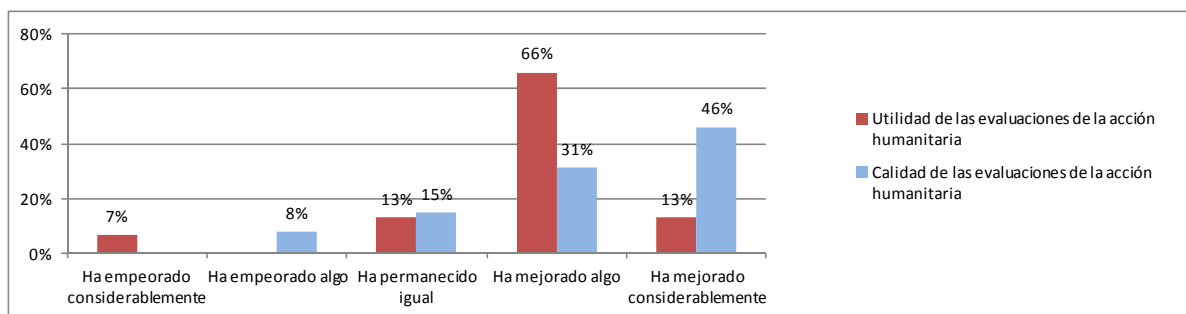
En 2012, el UNICEF recibió la última de una serie de contribuciones significativas por parte del Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte para incrementar su capacidad de acción humanitaria. El UNICEF tenía la obligación de conseguir resultados en cuatro esferas concretas relacionadas con la capacidad, así como de demostrar si tales resultados se habían logrado. Básicamente, el UNICEF tenía que pensar en la evaluación incluso antes de que el programa se pusiera en marcha.

La Oficina de Evaluación encargó una evaluación de la “evaluabilidad”, un ejercicio que se realiza en las etapas iniciales de un programa para ayudar a determinar si más tarde estará listo para someterse a una evaluación significativa. La evaluación de la evaluabilidad tenía por objeto ayudar a la administración a pensar en una serie de cuestiones clave en una etapa temprana y así ayudarla a lograr éxitos. ¿Estaba clara la lógica del programa? ¿Se comunicó con claridad a los interesados? ¿Estos la comprendieron y la aceptaron? ¿Las actividades de programa previstas fueron las intervenciones de mayor validez estratégica para alcanzar los resultados perseguidos? ¿Fueron suficientes los recursos destinados a las actividades? ¿Fueron óptimos los arreglos de gestión? ¿Demostrarían los datos recopilados si los resultados se estaban logrando?

La evaluación ayudó a la administración a fortalecer los vínculos entre las actividades del programa y los resultados perseguidos, y puso en práctica una estrategia de comunicaciones encaminada a conseguir una mayor cohesión entre los objetivos del programa y la manera en que este se estaba ejecutando a nivel descentralizado. Esto también dio pie a un proceso más estratégico de asignación de fondos del programa. El ejercicio, que recibió la calificación de “Con confianza para actuar”, demuestra la forma en que pueden combinarse las funciones de evaluación y gestión para abordar cuestiones antes de que se conviertan en problemas.

48. Estos ejemplos demuestran que el UNICEF puede utilizar y de hecho utiliza ejercicios importantes para mejorar su labor humanitaria de maneras significativas y de gran alcance. No obstante, estos ejemplos no indican si dicha utilización es generalizada o no. Con el fin de comprender la prevalencia del uso de evaluaciones de la acción humanitaria, la Oficina de Evaluación encargó a principios de 2013 una evaluación de las percepciones de sus clientes internos con respecto a la utilidad y la calidad de las 76 evaluaciones de la acción humanitaria; en ella se estudiaba de qué maneras se han utilizado estos ejercicios y qué factores influyen en su utilización. Aquí se incluían una encuesta electrónica y entrevistas con nueve clientes en el plano de las políticas mundiales y regionales. Si bien no se trata un estudio científico que pretenda extraer conclusiones estadísticas, el análisis esclarece considerablemente la experiencia vivida por los clientes del UNICEF. Tal como indica el gráfico 5, los clientes que respondieron a la encuesta creen que la calidad y la utilidad de las evaluaciones de la acción humanitaria mejoraron en general durante el período examinado.

Gráfico 5:
Percepciones de los clientes acerca de la calidad y la utilidad de las evaluaciones, 2008 a 2012



49. Esta sensación general se extiende también a las evaluaciones individuales. En la encuesta, se pidió a los encuestados que puntuasen, en una escala de 0 a 100, la utilidad de las evaluaciones con las que estaban familiarizados, teniendo en cuenta que 0 correspondía a una inutilidad absoluta y 100 a una utilidad sumamente alta¹³. La puntuación media fue de 65 para el período quinquenal (70 a nivel de sede y 63 a nivel descentralizado). Los tres estudios de casos expuestos anteriormente figuraban entre las evaluaciones de mayor utilidad. Entre otros estudios, también se incluyeron la evaluación de 2011 de la reducción del riesgo de desastres en Europa oriental y central y en la CEI; una evaluación de 2010 del programa de educación del UNICEF en Timor-Leste; una evaluación interinstitucional en tiempo real de la respuesta dada en el Cuerno de África en el período de 2011 a 2012; y un examen de la función de codirección del UNICEF en el grupo temático sobre educación mundial junto con Save the Children. Entre las evaluaciones que se consideraron menos útiles figuraban 3 evaluaciones interinstitucionales en tiempo real, 3 evaluaciones a nivel de país, 1 evaluación del programa mundial y 1 ejercicio interno sobre la experiencia adquirida.

50. Es llamativo que las evaluaciones de una calidad relativamente alta no siempre fueran útiles y que a veces se utilizasen evaluaciones de menor calidad. Por ejemplo, una evaluación interinstitucional en tiempo real efectuada en el Pakistán en 2010, que obtuvo la calificación de “Con confianza para actuar”, no recibió una puntuación alta en cuanto a utilidad. En cambio, sí se utilizaron otras como la evaluación en tiempo real llevada a cabo en 2010 en el Yemen y la evaluación interinstitucional del Fondo central para la acción en casos de emergencia, que recibieron la calificación de “Casi con confianza para actuar”.

51. Cuando fueron entrevistados, varios clientes afirmaron que, aunque la calidad tiene una importancia vital cuando se trata de determinar si una evaluación se utilizará, también concurren otros factores igualmente importantes. Entre ellos se incluyen el nivel de atención que el personal directivo superior presta a la evaluación; en qué medida el gerente de evaluación y el equipo de evaluación involucran activamente a los interesados a lo largo de todo el proceso al tiempo que son conscientes de las numerosas prioridades en pugna; y el grado de habilidad del gerente de evaluación para lograr un equilibrio entre la independencia y la necesidad

¹³ Algunas evaluaciones recibieron puntuaciones por parte de varios clientes y otras solo por parte de un cliente.

de colaborar con los clientes para tratar los temores que pueden surgir en torno a la evaluación. La cooperación directa entre el gerente de evaluación y el cliente ha sido especialmente importante en las evaluaciones de menor calidad, en las que una estrecha colaboración ha asegurado el uso adecuado del material pertinente sin utilizar en exceso un análisis con escasa base empírica.

V. Cuestiones clave y orientación futura

52. Como muestran los análisis anteriores, el UNICEF está produciendo un número cada vez mayor de evaluaciones de alta calidad en el ámbito humanitario, tanto en solitario como en colaboración con sus asociados. Es importante señalar que la organización también está utilizando estas evaluaciones de varias maneras para introducir cambios positivos. Los altos niveles de utilización y calidad general parecen justificar la inversión de tiempo, capital humano y recursos financieros que ha realizado el UNICEF. En líneas generales, a partir del análisis se plantean tres cuestiones generales que justifican la atención y la adopción de medidas por parte de los administradores.

53. El nivel de esfuerzo realizado por la organización en materia de evaluación debe adaptarse mejor a sus amplias necesidades de aprendizaje y rendición de cuentas. Es insostenible que la mayor parte de las evaluaciones siga acometiéndose a nivel mundial si el aprendizaje ha de producirse allí donde más se necesitan los conocimientos. Aunque no deben evaluarse todas las situaciones de emergencia de nivel 1, la práctica inexistencia de evaluaciones de este tipo de situaciones de emergencia es flagrante. También lo es la falta de evaluaciones a nivel regional, particularmente si se tiene en cuenta la frecuencia cada vez mayor de las situaciones de emergencia regionales. La falta de mediciones y evaluaciones rigurosas de los resultados representa otra deficiencia notable. Dos evaluaciones cuya terminación está prevista para mediados de 2013 —la evaluación de los sistemas de preparación ante situaciones de emergencia del UNICEF y la evaluación del papel del UNICEF como organismo coordinador del grupo temático— tienen por objeto abordar esta deficiencia hasta cierto punto, pero no basta con ellas. Es necesario aplicar un enfoque estratégico, de amplia base y orientado a los resultados para determinar qué se evaluará, cuándo y con qué grado de esfuerzo evaluador.

54. Una cuestión relacionada tiene que ver con la capacidad institucional para realizar evaluaciones de alta calidad a nivel descentralizado. La Oficina de Evaluación, en consulta con la División de Recursos Humanos, la Oficina de Programas de Emergencia y otras divisiones, ha encabezado varias iniciativas encaminadas a incrementar la capacidad para efectuar evaluaciones de la acción humanitaria¹⁴. Estos esfuerzos deben proseguir.

55. No obstante, las deficiencias de capacidad no se limitan al nivel descentralizado. En la sede, donde ha tenido lugar una gran parte de las actividades descritas, la Oficina de Evaluación ha asumido un gran número de responsabilidades. Estas incluyen, además de la gestión de las evaluaciones relacionadas con cuestiones humanitarias a escala mundial, la dirección o

¹⁴ Entre las medidas adoptadas se incluyen un módulo de aprendizaje electrónico, que se pondrá en marcha en 2013; revisiones del Manual de políticas y procedimientos de programación del UNICEF; y asociaciones sobre gestión de la evaluación con las oficinas regionales y en los países, y con otras divisiones.

codirección de evaluaciones complejas a nivel descentralizado (para cubrir deficiencias de capacidad), la participación en importantes evaluaciones conjuntas e interinstitucionales y la contribución a los numerosos progresos relacionados con la evaluación en el marco de la reforma de la ayuda humanitaria. Actualmente, la Oficina de Evaluación está examinando su capacidad para cumplir con estas expectativas y responsabilidades.

56. Es muy previsible que dichas expectativas aumenten con las nuevas exigencias que el programa de cambio impondrá a las oficinas de evaluación o con el número creciente de situaciones de emergencia que la comunidad humanitaria probablemente afrontará en el futuro.

57. Las deficiencias de capacidad también se extienden al ámbito de los clientes. Como se ha observado en las consultas internas, los clientes tienen razón al considerar su propia participación como un elemento fundamental para la aceptación de la evaluación. No obstante, también es comprensible que se preocupen por el tiempo, la mano de obra y los conocimientos técnicos que tal participación conlleva; todos estos elementos son productos básicos escasos para los colegas que se implican en las situaciones de emergencia. Es necesaria una función específica de gestión de los conocimientos para asumir esta responsabilidad, así como para ayudar a los clientes a aprender de la experiencia adquirida a partir de las evaluaciones y otras fuentes de conocimientos, y a actuar en consecuencia. Aunque la Oficina de Programas de Emergencia mantuvo una vez un puesto específico de gestión de los conocimientos, la inestabilidad de la financiación impuso la necesidad de prescindir de él en 2012. Desde entonces la división ha adoptado medidas provisionales para compensar la pérdida, que han implicado que otros funcionarios asuman las responsabilidades de gestión de los conocimientos además de las responsabilidades ya de por sí complejas que tienen respecto de las situaciones de emergencia. No obstante, esta no es una manera sostenible de asegurar que los conocimientos generados a partir de diversas fuentes sean pertinentes y que los conocimientos adquiridos se gestionen y apliquen adecuadamente para satisfacer la amplia variedad de necesidades del UNICEF en lo que respecta a la rendición de cuentas y al aprendizaje. Los intentos recientes de la Oficina de Programas de Emergencia por delimitar estas necesidades –a través de una encuesta y un examen de la función de gestión de los conocimientos humanitarios en el periodo de 2012 a 2013– y por integrar la gestión de los conocimientos en el plan de gestión de oficinas de la división para el periodo de 2014 a 2017, ofrecen oportunidades para incorporar la función de gestión de los conocimientos humanitarios a la organización.

58. La pérdida de la función de gestión de los conocimientos da testimonio de una última deficiencia importante: la falta de integración de la evaluación en una estrategia más amplia de desarrollo de los conocimientos que respalde los Compromisos básicos para la infancia en la acción humanitaria. Una evaluación de alta calidad y orientada a los resultados se basa en parte en unos datos de supervisión fiables. El escaso hincapié que la organización hace en la evaluación orientada a los resultados se debe en cierta medida a la falta de tales datos que viene produciéndose desde hace mucho tiempo. La Oficina de Programas de Emergencia ha intentado hacer frente a esta deficiencia de datos mediante el Sistema de Supervisión de la Actuación Humanitaria, el cual, tras un periodo de puesta en marcha inicialmente problemático, ha sido perfeccionado y ha ido ganando impulso progresivamente con cada nueva situación de emergencia. La Oficina de Programas de Emergencia también ha creado un puesto de gestión de la información para dotar

a los coordinadores del grupo temático mundial de mejor información para orientar al UNICEF y sus asociados sobre el terreno. En líneas más generales, la Oficina de Programas de Emergencia ha intentado integrar la evaluación en las diferentes iniciativas de políticas que encabeza para fortalecer el aprendizaje y la rendición de cuentas en las situaciones de emergencia –por ejemplo, garantizando que los asuntos de evaluación se incorporen a los Procedimientos Operacionales Normalizados Simplificados para las situaciones de emergencia de nivel 3, e incluyendo la perspectiva de evaluación en los grupos de trabajo sobre la rendición de cuentas a las poblaciones afectadas y la gestión de los conocimientos–.

59. Este impulso debe mantenerse. La información generada mediante el Sistema de Supervisión de la Actuación Humanitaria es una fuente necesaria pero insuficiente de información de resultados para realizar una evaluación significativa. Es necesaria una interacción más estrecha y más basada en la colaboración entre la Oficina de Programas de Emergencia y la Oficina de Evaluación, tanto al comienzo de una situación de emergencia como durante los períodos en los que no se produzca este tipo de situaciones, con el fin de garantizar que la Oficina de Programas de Emergencia aproveche los conocimientos especializados de la Oficina de Evaluación sobre evaluación técnica y estratégica. Esto implica que se mantengan conversaciones más estratégicas sobre las necesidades de rendición de cuentas y de aprendizaje que puedan plantearse en una determinada situación de emergencia o programa. También conlleva que se entablen conversaciones técnicas específicas al comienzo de una respuesta de emergencia o un programa de asistencia humanitaria para analizar la “evaluabilidad”, como se pone de relieve en el estudio de caso del Departamento de Desarrollo Internacional y del UNICEF que se ha mencionado anteriormente. Todo esto requiere que la Oficina de Evaluación dedique capacidad a proporcionar tal orientación estratégica más allá de la gestión de las evaluaciones solicitadas. También es necesario que la Oficina de Programas de Emergencia tenga una capacidad específica de gestión de los conocimientos para participar de manera significativa en la evaluación.

60. Las corrientes normativas recientes apuntan a que se está dando mayor impulso a la mejora de la calidad de las evaluaciones de la acción humanitaria y a conseguir que sean estratégicas y más útiles para el UNICEF. La elaboración del siguiente plan estratégico, para el período de 2014 a 2017, ha centrado la atención en la supervisión y el papel de la evaluación a la hora de demostrar los resultados conseguidos por el UNICEF. En la medida en que la acción humanitaria probablemente esté mejor integrada que nunca en el plan estratégico, el UNICEF está listo para mantener una mayor colaboración en torno a la supervisión y la evaluación relacionadas con cuestiones humanitarias. En el plano interinstitucional, el programa de cambio sienta las bases para que la supervisión y la evaluación cumplan una función más destacada. Con el propósito de mejorar la coordinación en la planificación estratégica y la ejecución, así como la rendición de cuentas respecto del rendimiento y a las poblaciones afectadas, el programa de cambio promete incrementar considerablemente la demanda de evaluaciones orientadas a los resultados más rigurosas. En consecuencia, el UNICEF, junto con otros organismos de las Naciones Unidas, ha promovido el fortalecimiento de las evaluaciones interinstitucionales de las respuestas de emergencia a gran escala centradas en los resultados. En conjunto, estas orientaciones sobre políticas deberían mejorar el papel que desempeña la evaluación como instrumento para el aprendizaje y para que

el UNICEF cumpla los compromisos contraídos con las personas afectadas por las situaciones de emergencia humanitaria en los años venideros.

VI. Recomendaciones

61. La Oficina de Evaluación formula las siguientes recomendaciones para su examen por parte de la administración:

a) **La División de Recursos Humanos, en consulta con la Oficina de Evaluación y la Oficina de Programas de Emergencia, debería incorporar elementos clave de las evaluaciones de la acción humanitaria a la formación que imparte a los representantes de los países y los representante adjuntos, y elaborar una lista de funcionarios encargados de la supervisión y evaluación cualificados en materia de evaluaciones de la acción humanitaria para despliegues rápidos.** Esto implica concienciar al personal directivo acerca de la importancia de las evaluaciones de la acción humanitaria, graduando el nivel de las actividades de evaluación de manera que se ajusten a las necesidades específicas de rendición de cuentas y aprendizaje del momento, y garantizando una capacidad adecuada para efectuar evaluaciones de la acción humanitaria.

b) **La Oficina de Evaluación debería mantener su apoyo a la mejora de la capacidad para realizar evaluaciones de la acción humanitaria a nivel descentralizado.** Los esfuerzos de creación de capacidad deberían dirigirse a las oficinas regionales del UNICEF así como a sus oficinas en los países.

c) **La Oficina de Programas de Emergencia debería cumplir su compromiso de incorporar la función de gestión de los conocimientos humanitarios a la organización.** Debería celebrar consultas exhaustivas con la Oficina de Evaluación sobre las cuestiones pertinentes para garantizar que la evaluación se integre mejor en el amplio panorama de fuentes de conocimientos humanitarios; que la evaluación adecuada a su finalidad se promueva en la acción humanitaria; que los conocimientos extraídos de las evaluaciones se sinteticen y difundan para lograr una máxima asimilación; y que se disponga de la capacidad adecuada para participar plenamente en las evaluaciones.

d) **La Oficina de Evaluación debería desarrollar, para su examen por parte del personal directivo superior, un enfoque estratégico, de amplia base y orientado a los resultados para abordar las deficiencias en materia de evaluación y proporcionar una cobertura equilibrada de esta con el fin de satisfacer las necesidades del UNICEF en lo referente al aprendizaje y la rendición de cuentas. Este examen ha detectado deficiencias significativas en la evaluación rigurosa de los resultados de la acción humanitaria, así como en la cobertura de la evaluación de las situaciones de emergencia de nivel 1 y las situaciones de emergencia regionales. Es necesario adoptar medidas para determinar qué debe evaluarse, cuándo y con qué grado de esfuerzo evaluador.**