



**Junta Ejecutiva del Programa de las
Naciones Unidas para el Desarrollo,
del Fondo de Población de las
Naciones Unidas y de la Oficina
de las Naciones Unidas de Servicios
para Proyectos**

Distr. general
10 de noviembre de 2014
Español
Original: inglés

Primer período ordinario de sesiones de 2015

26 a 30 de enero de 2015, Nueva York

Tema 4 del programa provisional

Evaluación

Examen de la política de evaluación del PNUD

Índice

	<i>Página</i>
I. Alcance del examen	2
II. Metodología	2
III. Principales conclusiones: el desempeño del PNUD y las entidades asociadas con responsabilidades relativas a la aplicación de la política de evaluación respecto de la teoría del cambio	3
IV. Principales cuestiones y opciones para el futuro de la política de evaluación del PNUD	7



I. Alcance del examen

1. En el examen se evalúa el desempeño de la función de evaluación del PNUD desde 2011, la medida en que la organización ha respondido a los requisitos de la política correspondiente, y la situación en que se encuentra su aplicación. En él se identifican áreas que requieren cambios de política o decisiones de gestión para mejorar la función de evaluación. Como se disponía en las instrucciones pertinentes y se confirmó durante la misión en que dio comienzo, el examen se centra en tres elementos de la política de evaluación: la función general de evaluación del PNUD; las evaluaciones independientes y las evaluaciones descentralizadas. En vista de las deficiencias recurrentes sobre las que se ha informado en el alcance y la calidad de las evaluaciones descentralizadas y del especial interés de la Junta Ejecutiva en esta cuestión, en el examen se presta especial atención al tercer elemento, se confirma la existencia de deficiencias, se estudian los motivos por los que se producen y se proponen líneas de actuación adecuadas. En el caso de los fondos y programas asociados, a saber, el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización (FNUDC) y los Voluntarios de las Naciones Unidas (VNU), en el examen se evalúa la forma en que han aplicado las recomendaciones de las evaluaciones y se compara esa forma con las especificaciones de la política y los enfoques adoptados por la Oficina de Evaluación Independiente¹.

2. La política de evaluación asigna funciones esenciales a distintas entidades de todo el sistema del PNUD. La Junta Ejecutiva es el custodio de la política de evaluación. La Oficina de Evaluación Independiente es el custodio de varios aspectos de la evaluación, en particular de la preparación de evaluaciones independientes (fundamentalmente evaluaciones de los resultados de desarrollo y evaluaciones temáticas y de los programas). El Administrador es responsable de los resultados del PNUD y tiene, entre otras, la responsabilidad de velar por que las oficinas, incluidas las oficinas en los países, lleven a cabo, bajo la supervisión de su personal directivo, evaluaciones descentralizadas que sean adecuadas, independientes e imparciales. Las dependencias de evaluación de los fondos y programas asociados tienen a su cargo la función de evaluación que compete a sus órganos rectores.

II. Metodología

3. En el examen se aplicó el enfoque de “teoría del cambio” y se utilizaron métodos mixtos y de triangulación para asegurar la calidad de los datos. Se generaron datos cualitativos y cuantitativos relativos a la política y a su aplicación a través de varias líneas de investigación, en particular:

- a) Un examen de la documentación que abarcó una amplia gama de documentos y expedientes;
- b) Una metaevaluación (evaluación de la calidad) de una muestra de las evaluaciones descentralizadas y las evaluaciones realizadas por la Oficina de

¹ Las evaluaciones independientes corren a cargo de la Oficina de Evaluación Independiente, mientras que las evaluaciones descentralizadas son llevadas a cabo por los expertos externos independientes a los que se las encargan las dependencias de los programas del PNUD.

Evaluación Independiente desde 2012 para examinar la calidad de las evaluaciones del PNUD y del proceso de evaluación de la calidad;

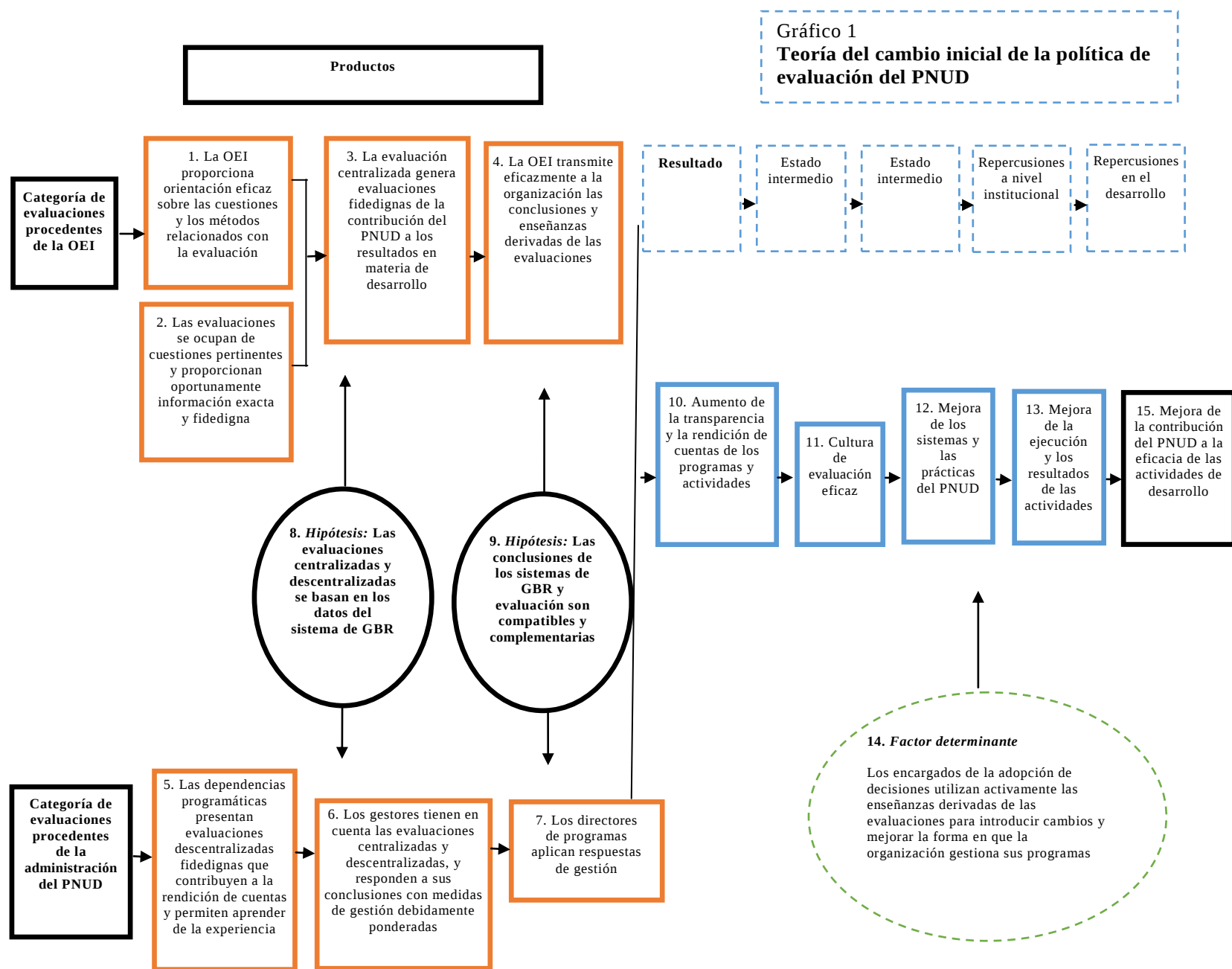
c) Misiones a la sede del PNUD, las oficinas en los países y los centros regionales de servicios en África, Asia y el Pacífico, Europa, América Latina y el Caribe, y la oficina de los VNU en Bonn. Las misiones incluyeron entrevistas semiestructuradas o grupos de discusión en los que participó una amplia selección de partes interesadas del PNUD, organizaciones multilaterales, donantes bilaterales e instituciones de los países asociados; todo ello dio lugar a la preparación de nuevos documentos que se sometieron a examen;

d) Encuestas electrónicas para recabar la opinión de los representantes residentes del PNUD, el personal con funciones de evaluación y los consultores externos que han llevado a cabo evaluaciones descentralizadas para el PNUD en los tres últimos años; y

e) Miniestudios monográficos de evaluación de los VNU y el FNUDC basados en las entrevistas y el análisis de la documentación.

III. Principales conclusiones: el desempeño del PNUD y las entidades asociadas con responsabilidades relativas a la aplicación de la política de evaluación respecto de la teoría del cambio

4. Las principales conclusiones del examen se han analizado en el marco de la teoría del cambio (gráfico 1). El análisis muestra que la política prevé dos categorías principales de productos de evaluación, a saber, la de los que proceden de la Oficina de Evaluación Independiente (recuadros 1 a 4) y la de los que lo hacen de la administración del PNUD (recuadros 5 a 7). Según la teoría, esas categorías están interrelacionadas (recuadros 8 y 9). Los productos de ambas categorías deben fusionarse para generar una cultura de evaluación eficaz que impulse la mejora del desempeño y los resultados institucionales (recuadros 10 a 14). En las últimas etapas del proceso, el elemento determinante sería el uso activo de las enseñanzas extraídas de las evaluaciones, una vez comprobadas, por parte de los encargados de la adopción de decisiones a fin de mejorar la forma en que el PNUD opera.



5. En el cuadro 1 se pormenorizan y califican los progresos a lo largo de la cadena de resultados que se muestra en el gráfico 1. El cuadro indica que el avance hacia los resultados previstos de conseguir una mejora demostrable de la contribución del PNUD a la eficacia de las actividades de desarrollo ha sido mínimo. Ello se debe a que el principal producto necesario para avanzar hacia esos resultados, a saber, “la mejora de la transparencia y la rendición de cuentas de los programas y actividades”, todavía no se ha alcanzado. De hecho, habida cuenta de los problemas que se plantean actualmente en el sistema de evaluación general, aunque el PNUD pudiera mejorar la eficacia global de las actividades de desarrollo, no habría pruebas fidedignas de que así ha sido. En el presente examen se considera que se trata de una situación muy grave, de la que la Junta Ejecutiva tal vez desee ocuparse urgentemente mediante la introducción de modificaciones en la política de evaluación y un seguimiento minucioso de los resultados de esas modificaciones.

Cuadro 1

Calificación de los progresos a lo largo de la trayectoria causal de la teoría del cambio en relación con la política de evaluación

<i>Elemento de la teoría (véase el gráfico 1 supra)</i>	<i>Calificación</i>	<i>Resumen del análisis</i>
1. La OEI proporciona orientación eficaz sobre las cuestiones y los métodos relacionados con la evaluación	++	Aunque se recurre de manera generalizada a la orientación, fundamentalmente a través de manuales y de capacitación basada en la web, esta no responde a todas las necesidades del personal de la organización en su conjunto, por lo que es preciso actualizarla.
2. Las evaluaciones se ocupan de cuestiones pertinentes y proporcionan oportunamente información exacta y fidedigna.	++	La calidad de las evaluaciones suele ser buena, pero en ocasiones no se concluyen a tiempo.
3. La evaluación centralizada genera evaluaciones fidedignas de la contribución del PNUD a los resultados en materia de desarrollo	++	La calidad de las evaluaciones suele ser buena, pero se plantean problemas con la credibilidad del análisis de la contribución del PNUD, en particular cuando este se basa en información sobre los resultados procedente de la administración.
4. La OEI transmite eficazmente a las organizaciones las conclusiones y enseñanzas derivadas de las evaluaciones	++	Informes de buena calidad pero limitada difusión de los productos, lo que restringe el acceso a la información generada.
5. Las dependencias programáticas presentan evaluaciones descentralizadas fidedignas que contribuyen a la rendición de cuentas y permiten aprender de la experiencia	- - -	Más del 38% de los consultores encargados de las evaluaciones descentralizadas informan de algún tipo de medidas inaceptables por parte de los gestores del PNUD que afectan a la independencia de sus evaluaciones. Esto compromete gravemente la credibilidad de la información del CRE, lo que reduce su valor a la hora de rendir cuentas o extraer enseñanzas. También se observan desigualdades en la calidad y la preponderancia de evaluaciones de bajo costo.

<i>Elemento de la teoría (véase el gráfico 1 supra)</i>	<i>Calificación</i>	<i>Resumen del análisis</i>
6. Los gestores tienen en cuenta las evaluaciones centralizadas y descentralizadas, y responden a sus conclusiones con medidas de gestión debidamente ponderadas	-	Habida cuenta de que muchos informes de evaluación descentralizados son dudosos, la calidad y la utilidad de las respuestas de gestión es sumamente variable. Las respuestas a las evaluaciones (independientes) centralizadas suelen ser más específicas.
7. Los directores de programas aplican respuestas de gestión	-	Se han adoptado medidas concertadas a nivel directivo superior para supervisar la aplicación de las respuestas de gestión. Sin embargo, la escasa fiabilidad de la calidad de las evaluaciones descentralizadas reduce la eficacia de este proceso.
8. Hipótesis: Las evaluaciones centralizadas y descentralizadas se basan en los datos del sistema de GBR	++	A pesar de algunos problemas relacionados con la disponibilidad y la calidad de los datos en los sistemas de GBR (incluido el IAR), tanto las evaluaciones centralizadas como las descentralizadas hacen un uso generalizado de ellos.
9. Hipótesis: Las conclusiones de los sistemas de GBR y evaluación son compatibles y complementarias	+	Las conclusiones son en general compatibles, pero muchos informes de evaluación descentralizados han sido modificados para adaptar los resultados a los deseos de la administración (en particular en las oficinas en los países).
10. Aumento de la transparencia y la rendición de cuentas de los programas y actividades	---	Las graves deficiencias en el sistema de evaluación descentralizado han reducido considerablemente la transparencia y la rendición de cuentas.
11. Cultura de evaluación eficaz.	--	Como consecuencia de las deficiencias del sistema de evaluación descentralizada y la excesiva oposición a algunas de las evaluaciones independientes, se ha avanzado poco en la instauración de una cultura general de evaluación.
12. Mejora de los sistemas y las prácticas del PNUD	-	Aunque el personal directivo superior ha realizado esfuerzos sustanciales con miras a mejorar la utilización de los resultados de las evaluaciones, no ha conseguido garantizar la veracidad de los datos en los que se basan sus análisis.
13. Mejora de la ejecución y los resultados de las actividades	-	Los datos procedentes de evaluaciones imparciales son insuficientes y no permiten verificar las mejoras señaladas.
14. Mejora de la contribución del PNUD al desarrollo	-	Los datos procedentes de evaluaciones imparciales son insuficientes y no permiten verificar la mejora de la contribución.
15. Factor determinante: los encargados de la adopción de decisiones utilizan activamente las enseñanzas derivadas de las evaluaciones para introducir cambios y mejorar la forma en que la organización gestiona sus programas	-	Aunque algunos encargados de la adopción de decisiones intentan utilizar las enseñanzas extraídas para mejorar los programas, la falta de fiabilidad del sistema de evaluación descentralizada impide que esta sea la práctica en todo el PNUD.

OEI = Oficina de Evaluación Independiente; CRE = Centro de Recursos de Evaluación; GBR = Gestión basada en los resultados; IAR = Informe anual de resultados.

IV. Principales cuestiones y opciones para el futuro de la política de evaluación del PNUD

6. Las conclusiones y el análisis que se exponen en el presente informe indican que hay varias cuestiones que la Junta tal vez desee abordar mediante la revisión de la política de evaluación. En el examen se recomienda que la política revisada prevea medios que permitan superar todos los problemas detectados. Sin embargo, esos problemas difieren en magnitud y, por lo tanto, requerirán intervenciones a varios niveles y la atención de la Junta. Así pues, la presente sección se centra fundamentalmente en las cuestiones que afectan a las evaluaciones descentralizadas, que son actualmente el principal obstáculo para que el PNUD pueda desarrollar una cultura de evaluación eficaz y beneficiarse de ella. Si no se solventan esas cuestiones, la Junta seguirá sin disponer de un conjunto coherente de datos independientes e imparciales acerca de los resultados sobre el terreno en el que basar sus decisiones.

7. En el examen se proponen enfoques iniciales (en ocasiones alternativos) para abordar las cuestiones que se plantean. Se recomienda que dichos enfoques se desarrollen y concreten mediante la celebración de debates en profundidad entre los miembros de la Junta, y entre esta, la administración del PNUD y la Oficina de Evaluación Independiente.

Cuestión 1

La fiabilidad general de las evaluaciones descentralizadas está gravemente comprometida

El problema

8. La política atribuye la responsabilidad de velar por la calidad de las evaluaciones descentralizadas al Administrador y el personal directivo superior del PNUD, y asigna a la Oficina de Evaluación Independiente una función limitada de “evaluación de la calidad”. Este enfoque no ha funcionado. Los síntomas de ese fracaso son los siguientes:

- a) Existe una proporción sustancial de injerencias de la administración (principalmente en las oficinas en los países) en los informes de evaluación elaborados por consultores “independientes”²;
- b) El sistema de evaluación de la calidad califica pues informes cuya veracidad no está comprobada y, en todo caso, es variable;
- c) El Centro de Recursos de Evaluación recopila información procedente de informes, y sobre informes, poco fiables que, por lo tanto, es inexacta;
- d) Buena parte del análisis y los informes sobre las evaluaciones descentralizadas del sistema del Centro de Recursos de Evaluación se basa, por consiguiente, en datos inexactos o que no son fidedignos; y
- e) Los informes que presenta la administración a la Junta Ejecutiva sobre las evaluaciones descentralizadas se basan en datos globales extraídos de una base de

² Alrededor del 38% de los consultores que respondieron a una encuesta (254 participantes; tasa de respuesta del 50,8% del grupo al que estaba dirigida la encuesta; margen de error del 3,6%) señalaron algún tipo de injerencia inaceptable por parte de la administración.

datos con graves deficiencias, lo que no ayuda a la Junta a proporcionar orientación al PNUD.

9. Para entender cómo se puede cambiar esta situación es necesario determinar los factores que han contribuido a ella, como causa o como parte del entorno institucional que ha permitido que se produzca. Esos factores pueden resumirse como sigue:

- a) Es frecuente que las evaluaciones finales no sean consideradas útiles, en particular por las oficinas en los países;
- b) Solo algunos de los funcionarios que se ocupan de las evaluaciones tienen formación especializada en la materia;
- c) El personal se basa en gran medida en un manual que, pese a ser útil, está desfasado y es incompleto;
- d) El concepto de la independencia de las evaluaciones descentralizadas no suele entenderse debidamente ni recibe el apoyo necesario;
- e) Se considera que las evaluaciones socavan las actividades de financiación;
- f) Los gestores opinan que algunos consultores no son imparciales o no comprenden el PNUD;
- g) Los recursos disponibles son a menudo insuficientes para realizar evaluaciones de alta calidad;
- h) Muchas contrapartes nacionales no consideran prioritaria la evaluación;
- i) Muchos gestores no han dado prioridad al desarrollo de una cultura de evaluación (aunque algunos sí lo han hecho);
- j) La política hace a los órganos de gestión del PNUD responsables de garantizar la calidad de las evaluaciones descentralizadas, pero esa responsabilidad no se ha ejercido conforme a lo previsto: solo existe una evaluación de la calidad de los informes preparada por la Oficina de Evaluación Independiente;
- k) No se dispone de un mecanismo eficaz para resolver las controversias entre los consultores y los clientes; y
- l) La experiencia anterior en relación con las controversias, junto con la falta de recursos suficientes para cumplir los requisitos estipulados, disuaden a muchos consultores de concurrir a las licitaciones para la realización de evaluaciones descentralizadas para el PNUD, lo que hace que la selección de consultores sea limitada.

10. Todos esos factores que contribuyen a la situación se sustentan en la percepción generalizada entre el personal a los distintos niveles de que no se han establecido ni incentivos ni sanciones que fomenten la actitud deseada por parte de la administración respecto de las evaluaciones independientes (o, de hecho, respecto de cualquier evaluación). Cada gestor es libre de adoptar su propio enfoque personal respecto de la evaluación, habida cuenta de que en las evaluaciones de la actuación profesional rara vez se recompensan los resultados positivos en esta esfera o se penalizan los aspectos negativos. Por lo general, solo se juzga en ese aspecto a los “especialistas en seguimiento y evaluación” con relativamente menos experiencia, que no ocupan puestos de suficiente categoría como para que ello tenga una repercusión sustancial en el enfoque general aplicado por las oficinas en las que prestan servicios.

*Enfoque recomendado*³

11. *La política de evaluación requiere que la administración adopte y aplique sistemas eficaces de control de la calidad de las evaluaciones descentralizadas, que entrañen su verificación por la Oficina de Evaluación Independiente y sanciones para las dependencias que no se ajustan a las normas. Esto debe sustentarse en directrices actualizadas y nuevas y en una evaluación por la Junta Ejecutiva del valor añadido para la información sobre gestión que se deriva del gran número de evaluaciones de bajo presupuesto y calidad variable*⁴.

12. En la actualidad, los directores de las oficinas regionales son responsables de “garantizar la calidad y la aplicación de (los planes y) las prácticas en materia de evaluación”. Sin embargo, esas oficinas han reducido gradualmente los puestos de personal de “seguimiento y evaluación” que les permiten cumplir esa función, que, por otra parte, se les exige. Además, la documentación disponible para la realización del examen independiente indica que, con arreglo a la nueva revisión estructural del PNUD, habrá aún menos personal dedicado a la evaluación que en la actualidad. Al año se realizará en las cinco regiones unas 300 evaluaciones descentralizadas que requieren garantías efectivas de la calidad. Habida cuenta de que “la garantía de la calidad” tendría que empezar por cuestiones como la calidad de los términos de referencia y el análisis de las posibilidades de evaluación, y proseguir hasta la elaboración del informe final, en el examen se llega a la conclusión de que la administración del PNUD no puede hacerlo sin contar como mínimo con el equivalente a tiempo completo de diez asesores de evaluación que trabajen sobre el terreno en todas las regiones. Puede tratarse de personal de contratación regional o financiado conjuntamente por la Oficina de Evaluación Independiente y las regiones (en el supuesto de que se disponga de recursos adicionales). Tendría que aplicarse una gestión elástica del personal en la que la responsabilidad primordial correspondiera a la Oficina de Evaluación Independiente, pero las regiones se hicieran cargo de una parte de la gestión operacional⁵.

13. Una vez se disponga de los asesores de evaluación necesarios, el siguiente paso sería la verificación independiente de los informes de evaluación. En esa etapa sería preciso adoptar dos medidas, para una de las cuales se necesitarían más recursos. La primera medida consistiría en un proceso paralelo al aprobado por la oficina del PNUD encargada del Fondo para el Medio Ambiente Mundial respecto de las evaluaciones de final de período. Requeriría que los consultores independientes presentasen simultáneamente sus proyectos de informe a la dependencia que los hubiera encargado (por lo general, la oficina en el país) y al asesor regional de evaluación. Ello permitiría al asesor comprobar ulteriormente que no hay variaciones inesperadas entre el proyecto y la versión definitiva. Ese tipo de variaciones daría lugar al oportuno seguimiento por parte del asesor. La segunda medida exigiría la

³ En el informe final sobre el examen se ofrecen opciones alternativas, pero en el presente resumen solo se expone el enfoque recomendado.

⁴ Una forma de introducir sanciones en el sistema que se aplica en algunas instituciones financieras internacionales consiste en dar “avisos” a las dependencias de gestión que incumplen el reglamento o las normas. Esos avisos pueden acumularse y tenerse en cuenta en las futuras evaluaciones de la actuación profesional.

⁵ Para completar el número necesario de asesores de evaluación, podría contabilizarse a los “especialistas en seguimiento y evaluación” en función de si desempeñan esas funciones de seguimiento y evaluación a tiempo completo o parcial, y del porcentaje de tiempo que dedican a actividades de evaluación y no de seguimiento.

realización de una misión de evaluación de seguimiento por parte de la Oficina de Evaluación Independiente (o en su nombre) de cierto porcentaje de los proyectos (según el examen, un 10%). Ello permitiría comprobar la calidad del informe reevaluando el proyecto, incluidas sus calificaciones⁶. Habida cuenta de que no se informaría de qué proyectos iban a ser verificados hasta después de presentada la evaluación descentralizada original, ello introduciría cierto “mordiente” en el proceso de evaluación, que podría reforzarse asegurando una cobertura de verificación comparable en todas las regiones y dando “avisos” a las oficinas regionales y en los países respecto de las cuales se determinase que habían presentado informes de evaluación sesgados o modificados indebidamente⁷.

14. Dado que al año se elaboran alrededor de 300 evaluaciones descentralizadas, habría que realizar unas 30 misiones de seguimiento por año. Habida cuenta de que esas misiones tienen principalmente fines de verificación, podrían ser más breves que las evaluaciones originales, pero se requeriría de todos modos financiación adicional.

15. En apoyo de las medidas de control mencionadas, la Oficina de Evaluación Independiente y el PNUD deben colaborar para actualizar y ampliar el *Manual de planificación, seguimiento y evaluación de los resultados de desarrollo*, en particular en esferas como la igualdad entre los géneros, la creación y el mantenimiento de alianzas de evaluación, la evaluación conjunta, la protección de la independencia y la ética de la evaluación para los gestores. El manual debería complementarse con la mejora de las oportunidades de capacitación, en línea y presencial, sobre evaluación. La Oficina de Evaluación Independiente también debería examinar cuidadosamente los numerosos productos de orientación desarrollados por el Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas con miras a preparar y distribuir versiones concisas de sus mensajes destinadas al PNUD.

16. Del examen se desprende que si se aplicaran todas esas medidas, mediante, entre otras cosas, la creación de puestos (y no “plazas”) de plantilla suficientes, el PNUD podría desarrollar a lo largo del tiempo un sistema fiable de evaluación descentralizada, del que actualmente no dispone. De esta forma se pondría a disposición de la administración y de la Junta el corpus esencial de datos verificados sobre los resultados a nivel de los países para que puedan desempeñar eficazmente sus respectivas funciones.

⁶ Así se seguirían procedimientos similares a algunos de los utilizados en el sistema de evaluación de los resultados de los proyectos del Banco Mundial. Aunque el Banco elabora informes de evaluación sobre los resultados de los proyectos acerca de entre un 20% y un 25% de los proyectos evaluados anteriormente en el marco de un informe de terminación del proyecto y un examen del informe de terminación del proyecto (consistente en un estudio de la documentación), en el presente examen se propone que en el proceso del PNUD se evalúe únicamente el 10% de los proyectos. Esto se justifica por el hecho de que se prevé que las evaluaciones descentralizadas del PNUD corran a cargo de expertos independientes, mientras que en el Banco Mundial los informes de terminación del proyecto pueden ser realizados por los encargados de su ejecución.

⁷ La Oficina de Auditoría e Investigaciones está ya en condiciones de plantear “cuestiones de auditoría” relativas a oficinas específicas de las que dichas oficinas se tienen que ocupar.

Cuestión 2**Controversias injustificadas sobre algunas evaluaciones independientes***El problema*

17. La mayoría de las evaluaciones independientes se entregan sin que ello ocasione mayores problemas. Sin embargo, algunas (cinco de un total de 22 evaluaciones de los resultados de las actividades de desarrollo realizadas en los últimos tres años) han sido objeto de controversias injustificadas que han dado lugar a demoras de hasta un año en la finalización de los informes. Según el examen, tres de esas controversias se habrían originado en una oficina nacional y habrían acabado por afectar a la oficina regional pertinente, y las otras dos serían atribuibles a demoras causadas por los procesos de la Oficina de Evaluación Independiente.

18. En esta cuestión los síntomas son los siguientes:

- a) Las escalas de tiempo se alteran y se registran retrasos;
- b) Las evaluaciones no se entregan en los plazos previstos con fines de gestión;
- c) Se desvían recursos de la Oficina de Evaluación Independiente que se asignan a la realización de otras tareas;
- d) Se reduce el valor añadido de las evaluaciones independientes como consecuencia de la renuencia de algunos gestores a tener en cuenta perspectivas externas sobre su labor; y
- e) Existen riesgos para la reputación dada la notoriedad que adquieren las controversias.

19. Los factores que contribuyen al problema son los siguientes:

- a) Los gestores consideran que la calidad de las evaluaciones independientes es variable (lo que puede ser cierto);
- b) Los gestores consideran que algunos consultores no son imparciales o no comprenden el PNUD (lo que puede ser cierto);
- c) Las evaluaciones son menos positivas de lo que la administración esperaba, y se considera que socavan “las estrategias de comunicación”;
- d) Las distintas partes interesadas, que ocupan cargos diversos, interpretan de manera diferente el concepto de la independencia de las evaluaciones centralizadas; y
- e) Algunos gestores consideran desleal la presentación de conclusiones “negativas”.

20. La Oficina de Evaluación Independiente ha reconocido que ha contribuido a esa situación y ha adoptado medidas para reforzar su enfoque. Entre ellas figura la de reequilibrar el papel de los profesionales de la Oficina de Evaluación Independiente y el de los consultores haciendo mayor hincapié en que la gestión de las evaluaciones depende directamente de la Oficina. Asimismo, ha introducido procedimientos para agilizar los progresos mediante la aplicación de plazos.

Enfoque recomendado

21. *En ausencia de información oportuna sobre los resultados facilitada por las distintas partes de la administración, debería conferirse a la Oficina de Evaluación Independiente autoridad clara para ejecutar todos los pasos del proceso de evaluación independiente con arreglo al calendario establecido. Las objeciones de la administración a las conclusiones o recomendaciones de las evaluaciones deben consignarse exclusivamente en la respuesta de la administración y no debe permitirse que retrasen la celebración de talleres nacionales ni la publicación de informes. Las dependencias del PNUD (como las oficinas en los países) que obstaculicen los progresos o la finalización de las evaluaciones independientes deben ser sancionadas mediante un sistema de “avisos”.*

22. Este enfoque permitiría evitar prolongadas controversias y retrasos en la realización de las evaluaciones independientes sin costo adicional. Una posible desventaja es que los asociados nacionales (u otras partes afectadas por las evaluaciones temáticas o globales) pueden recibir mensajes contradictorios si se les remiten informes de la Oficina de Evaluación Independiente que no han sido aceptados por la administración del PNUD. Por otra parte, esto podría convertirse en una ventaja al ejercer presión sobre la administración para que responda con prontitud y de manera constructiva, permitiendo así que las evaluaciones se concluyan en el plazo previsto. Esa presión se vería reforzada por los “avisos” a los gestores que se considere que obstaculizan el sistema. En el marco del examen, el personal y los gestores del PNUD a los distintos niveles aportaron abundantes pruebas de que uno de los principales factores que se considera que reducen la eficacia de la función de evaluación es que el sistema carece de sanciones contra quienes no actúan correctamente.

Cuestión 3**La política es demasiado vaga sobre cuestiones esenciales para la independencia operacional de la Oficina de Evaluación Independiente***El problema*

23. La política está redactada en términos vagos y omite una serie de cuestiones que, en conjunto, podrían plantear graves problemas para la independencia operacional de la Oficina de Evaluación Independiente. Los síntomas son los siguientes:

- a) El Director de la Oficina de Evaluación Independiente es nombrado para un mandato de “hasta” cuatro años, lo que permite a la administración ofrecerle menos tiempo;
- b) No se especifica la duración de una posible renovación;
- c) La Junta Ejecutiva no preside el comité de nombramiento del Director o el Subdirector y ni siquiera participa en él, mientras que la administración tiene la mayoría;
- d) No está claro cómo se evalúa la actuación profesional del Director de la Oficina de Evaluación Independiente, pese a que esa claridad es esencial para garantizar la calidad y la confianza en el cargo; y
- e) La política no especifica que el Director de la Oficina de Evaluación Independiente puede presentar informes directamente a la Junta Ejecutiva si lo estima necesario en caso de graves controversias con la administración.

24. Entre los factores que contribuyen a esta situación figuran los siguientes:

- a) No se cumple la premisa de que la relación entre la Oficina de Evaluación Independiente y la administración del PNUD es armónica;
- b) No se han calibrado debidamente las consecuencias de la imprecisión en la redacción.
- c) No se ha hecho suficiente hincapié en la importancia de la credibilidad del Director de la Oficina de Evaluación Independiente mediante la oportuna evaluación de su actuación profesional.

Enfoque recomendado

25. *En el examen se recomienda que la Junta Ejecutiva modifique la política a fin de especificar el papel rector de la Junta en los procedimientos de contratación del Director de la Oficina de Evaluación Independiente; la duración del cargo (con sujeción a la evaluación de la actuación profesional); los procesos de renovación y la duración de esta; y la facultad del Director de informar directamente a la Junta cuando lo estime necesario. Esas medidas reforzarían la independencia estructural de la Oficina, en consonancia con su nuevo título.*

Cuestión 4

No hay garantía de que los fondos y programas asociados realicen evaluaciones independientes

El problema

26. En la política se describe a la Oficina de Evaluación Independiente como “el custodio” de la función de evaluación respecto de las evaluaciones independientes en el PNUD, y se especifica que “las dependencias de evaluación de los fondos y programas asociados son los custodios de la función de evaluación en sus organizaciones”. Esto indica que, en algunos aspectos, las funciones de las distintas entidades de evaluación son paralelas. Sin embargo, en la política se establece que la Oficina de Evaluación Independiente “realiza evaluaciones independientes de conformidad con las mejores normas internacionales de evaluación”, mientras que las dependencias de evaluación se limitan a “administrar y hacer las evaluaciones”. En el examen se llega a la conclusión de que, si bien las dependencias de evaluación no pueden tener el mismo grado de independencia estructural que la Oficina de Evaluación Independiente debido al pequeño tamaño de los sistemas de gestión de las instituciones, deberían estar obligadas a actuar “de conformidad con las mejores normas internacionales de evaluación”.

27. Los síntomas de este problema son los siguientes:

- a) Debido al pequeño tamaño de los órganos de los fondos asociados, las dependencias de evaluación no pueden ser independientes estructuralmente de la administración;
- b) Tanto a la Oficina de Evaluación Independiente como a las dependencias de evaluación de los fondos asociados se las define como “custodios de la función de evaluación”;
- c) Por lo tanto, las dependencias de evaluación tienen un estatus paralelo al de la Oficina de Evaluación Independiente. Sus evaluaciones independientes son

verificadas por ellas mismas, aunque a un nivel inferior que en el caso de la Oficina de Evaluación Independiente (categoría P-4 frente a categoría D-2);

d) El pequeño tamaño de las dependencias significa que todas sus evaluaciones corren a cargo de consultores, es decir que, de hecho, gestionan evaluaciones descentralizadas; y

e) La política no garantiza la independencia ni la imparcialidad de las evaluaciones llevadas a cabo por los fondos y programas asociados (pese a que actualmente ambas son aceptables).

28. Entre los factores que contribuyen a esta situación figuran los siguientes:

a) La política no contempla los problemas estructurales que afectan a la independencia en las organizaciones pequeñas;

b) Los niveles de conocimientos especializados en materia de evaluación y la autoridad del jefe son más bajos en el caso de los fondos y programas asociados que en el de la Oficina de Evaluación Independiente, sin que existan garantías de calidad que lo compensen; y

c) El nivel de colaboración entre la Oficina de Evaluación Independiente y las dependencias de evaluación de los fondos y programas asociados es insuficiente para desarrollar enfoques coherentes respecto de la calidad.

Enfoque recomendado

29. *En el examen se observa que las dependencias de evaluación de los fondos y programas asociados se han desarrollado de maneras muy distintas, y se recomienda que la política incorpore los enfoques nuevos y flexibles que se indican a continuación: **debe exigirse a las dependencias de evaluación que presenten sus evaluaciones independientes a la Oficina de Evaluación Independiente para garantizar su calidad (a fin de asegurar que “las mejores normas internacionales de evaluación” se aplican de manera que sea comparable), o que colaboren directamente con la Oficina de Evaluación Independiente en la gestión de sus evaluaciones independientes y la presentación de informes al respecto. Se recomienda también que, conjuntamente con esas medidas, en la política se requiera que la Oficina de Evaluación Independiente preste una atención más sistemática a la contribución de los fondos y programas asociados a los resultados del PNUD en todas sus evaluaciones independientes.***

30. En el examen se considera que la garantía de la calidad propuesta es adecuada porque son fundamentalmente los puestos de dirección de la Oficina de Evaluación Independiente los que le permiten funcionar al nivel que se estipula en las mejores normas internacionales de evaluación, y es poco probable que sea viable hacer nombramientos de esa categoría en las dependencias de evaluación de los pequeños fondos y programas asociados. Se entiende que la alternativa sería algún tipo de colaboración sobre gestión en relación con las evaluaciones, que podría ser objeto de un acuerdo formal, sujeto a revisiones periódicas, entre un fondo y la Oficina de Evaluación Independiente. Esa colaboración podría incluir, por ejemplo, la financiación por un fondo o programa de una plaza (a tiempo completo o parcial) en la Oficina de Evaluación Independiente centrada en su labor de evaluación, o consistir simplemente en encargar a la Oficina que realice las principales evaluaciones del fondo o programa en cuestión (o llevarlas a cabo conjuntamente).

31. En el examen se llega a la conclusión de que esas medidas validarían la independencia de las evaluaciones de las dependencias y asegurarían que todas las entidades de evaluación abarcadas por la política aplican normas comparables.

Cuestión 5

Es preciso actualizar la pertinencia de los conceptos de la política

El problema

32. La política contiene una sección de definiciones (párrafos 5 y 6) que, según las conclusiones del examen, resulta problemática. Las definiciones proceden principalmente del glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en los resultados que publicó en 2000 la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. A la luz de las deliberaciones y los debates que han tenido lugar en el seno de la comunidad de evaluación a lo largo del último decenio, algunas de las definiciones no están en plena consonancia con las corrientes de pensamiento actuales y hay temas importantes que no se abordan.

Enfoque recomendado

33. *En el examen se recomienda que la sección de definiciones de la política se sustituya por un texto más general en el que se indique que la Oficina de Evaluación Independiente actualizará periódicamente las definiciones y los temas relacionados con la evaluación basándose en las mejores normas internacionales, y difundirá las novedades que se produzcan mediante de manuales operacionales y otros medios adecuados.*
