



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
13 de noviembre de 2014
Español
Original: inglés

Primer período ordinario de sesiones de 2015

Nueva York, 26 a 30 de enero de 2015

Tema 4 del programa provisional

Evaluación

Respuesta de la Oficina de Evaluación Independiente al examen de la política de evaluación del PNUD

Índice

	<i>Página</i>
I. Contexto, antecedentes y conclusiones	2
Anexo	
Principales recomendaciones y respuesta de la Oficina de Evaluación Independiente.	7



I. Contexto, antecedentes y conclusiones

1. Como guardianas de la política de evaluación, la Junta Ejecutiva ha ordenado que el PNUD facilite periódicamente un examen independiente del desempeño de la organización en relación con la política de evaluación que la Junta aprobó por primera vez en 2006. El presente documento contiene la respuesta de la Oficina de Evaluación Independiente del PNUD al informe final del examen de la política de evaluación de 2014, encargado por la Junta Ejecutiva y llevado a cabo por un equipo de examen independiente. Se trata del segundo examen de la política de evaluación del PNUD. El primero, realizado en 2010, se centró particularmente en la estructura y la función de la Oficina de Evaluación. Los cambios realizados en la política de evaluación del PNUD como resultado del examen de 2010 se han evaluado de forma positiva en el examen de 2014.

2. La Oficina de Evaluación Independiente acoge favorablemente el examen de la política de evaluación y lo considera valioso por dos razones. En primer lugar, proporciona una evaluación integral del funcionamiento del sistema de evaluación en toda la organización. En segundo lugar, emite un juicio imparcial sobre el valor organizativo y el mérito técnico del trabajo de la propia Oficina de Evaluación Independiente.

3. El examen llega en un momento fundamental para el PNUD, en medio de difíciles circunstancias económicas y una importante reorganización institucional. Las principales partes interesadas están ansiosas por saber si el PNUD está prestando de manera eficiente, eficaz y sostenible un apoyo que tenga incidencia positiva en la vida de las personas, especialmente los pobres. Las evaluaciones están diseñadas para responder a estas preguntas y para que la organización esté en mejores condiciones de aprender de la experiencia anterior. En su forma de responder al examen, el PNUD y la Junta Ejecutiva deben reconocer que la evaluación, junto con la auditoría y la ética, son esenciales para el éxito de la organización. Las oficinas centradas en la rendición de cuentas responden directamente ante la Junta Ejecutiva para infundir confianza en que el PNUD se gestiona de manera creíble y transparente.

4. Las conclusiones recogidas en el informe del examen abordan los puntos fuertes y débiles de la evaluación a nivel central y descentralizado. Muchas de las conclusiones son de carácter estructural, y las soluciones tendrán que tener en cuenta los principios generales de independencia, credibilidad y utilidad. La revisión de la política de evaluación del PNUD también tendrá que incorporar factores contextuales como el proceso de reestructuración del PNUD en curso.

5. El examen de la política de evaluación plantea cinco cuestiones importantes que el equipo considera que tal vez desee abordar la Junta Ejecutiva en la revisión de la política de evaluación. Para cada cuestión, el equipo de examen formuló un enfoque recomendado junto con varias opciones. La respuesta de la Oficina de Evaluación Independiente a las cinco opciones puede encontrarse en el anexo al presente informe. De las cinco cuestiones, hay una que la Oficina de Evaluación Independiente considera que es preeminente y merece un análisis más detallado: la cuestión de la calidad y la imparcialidad de las evaluaciones descentralizadas.

6. La Oficina de Evaluación Independiente está de acuerdo con la principal conclusión del examen: que existen deficiencias en el sistema de evaluación descentralizada en el PNUD. Estos problemas no son únicos de esta organización, puesto que otras organizaciones de desarrollo se enfrentan a dificultades similares, y tampoco son nuevos para el PNUD, ya que en el anterior examen de la política también se señaló la necesidad de reforzar la función de evaluación descentralizada.

7. Las evaluaciones descentralizadas deberían diseñarse para aprender y deberían ayudar a mejorar el desempeño del PNUD, especialmente a nivel nacional. Los dos objetivos de la evaluación —aprendizaje y rendición de cuentas— no se excluyen mutuamente y la atención prestada al aprendizaje no reduce la necesidad de imparcialidad. Las evaluaciones descentralizadas deben ser imparciales y creíbles y deben responsabilizar al PNUD ante la Junta Ejecutiva y los gobiernos y personas de los países donde trabaja.

8. Es extremadamente importante solucionar las dificultades reales y potenciales relacionadas con la imparcialidad, ya que las evaluaciones sesgadas no conducen al aprendizaje de las lecciones adecuadas. En consecuencia, la Oficina de Evaluación Independiente agradece que el examen de la política llame la atención sobre la cuestión de la imparcialidad, pese a nuestra opinión de que el examen puede haber exagerado el grado en que la falta de imparcialidad constituye un problema generalizado de las evaluaciones descentralizadas en el PNUD.

9. Con arreglo a la actual política de evaluación, la Oficina de Evaluación Independiente desempeña un papel limitado en el apoyo a las evaluaciones descentralizadas, que son encargadas por las dependencias de políticas y programas, con el rigor y la independencia esperados a través del uso de consultas y organizaciones independientes. El examen de la política define una opción para reforzar la función de evaluación descentralizada mediante la colaboración directa de la Oficina de Evaluación Independiente. No estamos a favor de esta opción y preferiríamos más bien el fortalecimiento del actual sistema. La realización de evaluaciones descentralizadas por un cuadro profesional de evaluadores en plantilla del PNUD exigiría un importante aumento del personal o, al contrario, una inaceptable reducción del número de evaluaciones realizadas al año. Por lo tanto, la dificultad central reside en cómo mejorar el modelo de evaluación descentralizada dirigido por consultores y solucionar con éxito los problemas de imparcialidad y calidad que se derivan de ese modelo. Puesto que no creemos que las opciones presentadas en el examen de la política solucionen totalmente estas dificultades, proponemos varias características adicionales para una estructura eficaz de evaluación descentralizada en el PNUD.

10. Ante todo, el PNUD necesita una estrategia completa para fortalecer el sistema de evaluaciones descentralizadas. La Oficina de Evaluación Independiente lo considera fundamentalmente importante, puesto que las evaluaciones descentralizadas son los componentes básicos de las evaluaciones independientes que lleva a cabo a nivel nacional, regional y mundial. La estrategia de evaluación descentralizada del PNUD debería incluir una dotación de personal específica y un presupuesto detallado dentro de un programa de trabajo presupuestado, así como metas anuales e indicadores de desempeño. Constaría de los siguientes elementos:

a) Actualización y revisión del “Manual de planificación, seguimiento y evaluación de los resultados de desarrollo” como herramienta orientativa en línea para asegurar que se proporcione la orientación adecuada de manera útil y pueda actualizarse fácilmente en caso necesario;

b) Mayor incorporación de la evaluación en la formulación y el diseño de los proyectos y programas;

c) Prestación de mayor apoyo de los servicios de asesoramiento a las dependencias descentralizadas que encargan y gestionan las evaluaciones respecto a las cuestiones de diseño y metodología de evaluación; y

d) Otras formas de desarrollo de la capacidad, como formación del personal de las oficinas en los países.

11. La estrategia debe basarse en unas normas de evaluación, que deberían incluirse en la política de evaluación o en las orientaciones en materia de evaluación, según corresponda. Estas normas deberían ser elaboradas por la Oficina de Evaluación Independiente conjuntamente con la administración del PNUD y, en caso necesario, ser aprobadas por la Junta Ejecutiva. Por ejemplo, para que funcione el nuevo sistema mejorado de evaluación descentralizada, la nueva política de evaluación debe establecer unos niveles mínimos de personal de evaluación en todo el PNUD a nivel regional y nacional. El personal individual del PNUD no debería combinar responsabilidades de seguimiento y evaluación, sino centrarse en una u otra. Lo que está claro es que se necesitan profesionales de evaluación adicionales y con más experiencia en toda la organización.

12. La reforma del sistema de evaluación descentralizada exigirá un esfuerzo considerable y el firme compromiso de la administración superior del PNUD de solucionar los problemas claramente detectados de manera holística y estratégica. Si bien algunas medidas pueden adoptarse con rapidez, con resultados inmediatos, la Oficina de Evaluación Independiente reconoce que la mayor profesionalización de la evaluación descentralizada llevará tiempo, y el PNUD tendrá que hacerlo de una forma más coherente que lo que se intentó en el pasado. El trabajo de revisión del sistema debería, en la medida de lo posible, empezar inmediatamente, con la expectativa de que se establezcan las capacidades adecuadas antes del inicio del próximo plan estratégico, en 2018.

13. La evaluación en el PNUD no recibe financiación suficiente. Se calcula que la evaluación representa el 0,4% del presupuesto del PNUD; la mitad va para la Oficina de Evaluación Independiente y la otra mitad para la evaluación descentralizada. Esto significa que anualmente se gastan 16 millones de dólares en evaluación en una organización mundial que gasta 5.000 millones de dólares al año en 170 países. Proponemos un incremento gradual en el presupuesto para superar el 1% con el tiempo, con la utilización de la mayoría de la financiación adicional a nivel regional y nacional. Aunque la triplicación del presupuesto de evaluación del PNUD no es la panacea, sería un importante paso para aumentar la calidad de la evaluación descentralizada y demostrar que el PNUD está comprometido con los resultados.

14. El papel adecuado de la Oficina de Evaluación Independiente en la evaluación descentralizada es la supervisión. No debería desempeñar un papel destacado en el desarrollo de la capacidad ni prestar apoyo directo a la evaluación descentralizada, sino establecer normas y orientaciones y controlar la calidad de las evaluaciones descentralizadas. La supervisión eficaz es esencial para que el sistema de evaluación descentralizada mejore con rapidez. En un sistema de supervisión revisado, la Oficina de Evaluación Independiente debería encargarse de lo siguiente:

a) *Apoyar la imparcialidad de las evaluaciones.* La imparcialidad puede mejorarse comunicando mejor las normas de imparcialidad y aumentando la transparencia del proceso de evaluación.

b) *Evaluar la imparcialidad de las evaluaciones.* La Oficina de Evaluación Independiente reconoce que debe fortalecerse el sistema de control de la calidad existente (informes de evaluación ex-post de la evaluación). Los informes de control de la calidad deben ser más coherentes y formular comentarios y sugerencias útiles sobre los problemas específicos.

c) *Dar seguimiento a la estrategia de evaluación descentralizada del PNUD.* La Oficina de Evaluación Independiente debería realizar un seguimiento meticuloso de la puntualidad y los resultados de la nueva estrategia del PNUD para promover una mejor cultura de evaluación en la organización.

d) *Informar sobre el cumplimiento de la política de evaluación.* La información anual debe incluir una comprobación de que las evaluaciones que figuran en los planes de evaluación se han llevado a cabo según lo previsto. Debe controlarse la calidad de los planes de evaluación, por muestreo, mediante la valoración de los resultados de desarrollo.

15. El examen de la política de evaluación de 2014 formula varias sugerencias que son específicas a la función de la Oficina de Evaluación Independiente. También brinda la oportunidad de reflexionar sobre cuestiones importantes, como el número de recomendaciones en nuestros informes; la calidad de la experiencia adquirida y los sistemas de gestión del conocimiento que se utilizan actualmente. El examen señala algunas deficiencias en la función de control de la calidad de la Oficina de Evaluación Independiente con respecto a las evaluaciones descentralizadas. Por lo tanto, la Oficina ha suspendido el sistema de control de la calidad y ha iniciado al mismo tiempo un examen completo del mismo.

16. El examen aborda la independencia de la función de evaluación. Un aspecto crítico de la independencia y la credibilidad es el proceso mediante el cual se decide y administra el presupuesto de evaluación. En su decisión 2014/4, la Junta Ejecutiva dejó claro que esperaba que la administración asignase financiación adecuada y oportuna para la aplicación del plan de evaluación a mediano plazo, 2014-2017, a nivel mundial, regional y nacional. Las revisiones de la política de evaluación deberían aclarar el papel de la Junta en la aprobación del presupuesto de evaluación y el proceso para determinar el presupuesto asignado a la Oficina de Evaluación Independiente en relación con el presupuesto aprobado por la Junta. No es conveniente que la administración del PNUD tome las decisiones finales sobre la proporción del presupuesto gastado en la supervisión de sus actividades. Si la administración decide reducir el presupuesto de evaluación sin consultar debidamente a la Junta, el grado de independencia se ve comprometido.

17. Encontrar soluciones a los problemas destacados en el examen exigirá un compromiso y esfuerzo colectivos y un enfoque estratégico que permita construir progresivamente un nuevo sistema de evaluación que pueda atender de manera eficaz múltiples necesidades a múltiples niveles. La Oficina de Evaluación Independiente confía en que el PNUD podrá responder a las exigencias del examen de la política. Asimismo, reconocemos nuestra importante responsabilidad en esta reforma de la función de evaluación del PNUD y agradecemos la confianza que nos ha depositado la Junta Ejecutiva. La Oficina de Evaluación Independiente apoyará la ejecución de las reformas oportunas en la política de evaluación y el fortalecimiento de la función de evaluación en toda la organización, que debería incluir la elaboración de una nueva estrategia de evaluación descentralizada, y las normas asociadas. En cuanto a los próximos pasos, la Oficina de Evaluación Independiente espera con interés celebrar amplias consultas sobre el futuro del sistema de evaluación descentralizada y trabajar con otras dependencias del PNUD, así como con el FNUDC y VNU, a lo largo de todo el proceso de revisión de la política de evaluación.

Anexo

Principales recomendaciones y respuesta de la Oficina de Evaluación Independiente al examen independiente de la política de evaluación del PNUD

<i>Principales medidas</i>	<i>Plazo</i>	<i>Dependencias responsables</i>	<i>Seguimiento</i>	
			<i>Observaciones</i>	<i>Estado</i>
<p>Recomendación 1 del examen. La política de evaluación debería requerir 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 (OEI) 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.</p>				
<p>Respuesta de la OEI: La OEI está de acuerdo con el equipo de examen de la política en que la administración debe implantar sistemas eficaces de control de la calidad para la evaluación descentralizada. Estos sistemas deben complementarse con a) un sistema de supervisión eficaz que controle la calidad y la imparcialidad de las evaluaciones descentralizadas; y b) un sistema de incentivos para reforzar la cultura de evaluación en toda la organización.</p>				
1. Se elabora una estrategia integral a mediano plazo a nivel de toda la organización para el fortalecimiento del control de la calidad de la evaluación descentralizada y esta es aprobada por la Junta Ejecutiva (se presentaría junto con la política de evaluación en el período de sesiones anual de 2015 de la Junta Ejecutiva).	La estrategia se debate de manera oficiosa con la Junta Ejecutiva en enero y se presenta a la Junta en junio	Direcciones regionales, Dirección de Políticas y de Apoyo de Programas (DPAP), Dirección de Promoción y Relaciones Externas, Dirección de Gestión (DG)		
2. Se establece un nuevo sistema de supervisión de la evaluación descentralizada. El sistema abarcaría el cumplimiento de la política de evaluación, el control de la calidad y la imparcialidad de las evaluaciones descentralizadas, el control de la calidad de los planes de evaluación y la aplicación de la estrategia para reforzar la garantía de la calidad de las evaluaciones descentralizadas.	La propuesta se debate de manera oficiosa con la Junta Ejecutiva en enero y se presenta a la Junta en junio	OEI		
3. Se incluye la contribución a la presentación de pruebas evaluativas en el proceso de gestión de la actuación profesional y perfeccionamiento.	La propuesta se debate de manera oficiosa con la Junta Ejecutiva en enero y se presenta a la Junta en junio	DG		
4. Se elabora y se aplica una estrategia para comunicar eficazmente la política de evaluación revisada a todo el personal y los asociados.	La estrategia se ultima para junio de 2015 y se aplica para diciembre de 2015.	DPAP y OEI		

<i>Principales medidas</i>	<i>Plazo</i>	<i>Dependencias responsables</i>	<i>Seguimiento</i>	
			<i>Observaciones</i>	<i>Estado</i>
<p>Recomendación 2 del examen. 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, en ausencia de información oportuna sobre los resultados facilitada por la administración. 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”.</p> <p>Respuesta de la OEI: La OEI reconoce que la realización de una evaluación independiente confiere responsabilidades a todas las partes en cuestión. Estas responsabilidades se establecen en la política de evaluación. Asimismo, valora que la administración del PNUD haya intervenido para reducir los retrasos en el proceso de evaluación. La OEI se ha esforzado por garantizar procesos más eficaces que no provoquen retrasos. La OEI seguirá reforzando y codificando sus procedimientos para facilitar la rápida identificación de soluciones cuando surjan controversias.</p>				
<p>1. Las nuevas directrices para el proceso de evaluación de los resultados de desarrollo incorporan medidas para reducir la probabilidad de controversias y las solucionan eficazmente cuando surgen.</p>	Finalizado para noviembre de 2014.	OEI		
<p>2. Las nuevas directrices para el proceso de evaluación temática incorporan medidas para reducir la probabilidad de controversias y las solucionan eficazmente cuando surgen.</p>	Finalizado para febrero de 2015.	OEI		

<i>Principales medidas</i>	<i>Plazo</i>	<i>Dependencias responsables</i>	<i>Seguimiento</i>	
			<i>Observaciones</i>	<i>Estado</i>
<p>Recomendación 3 del examen. 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 OEI; 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 de Evaluación Independiente, en consonancia con su nuevo título.</p>				
<p>Respuesta de la OEI: La OEI reconoce que la administración del PNUD ha adoptado una serie de medidas en los últimos años para reforzar la independencia estructural y operativa de la OEI y está de acuerdo con el enfoque recomendado de codificar estas medidas en la política de evaluación revisada. La OEI está de acuerdo con las modificaciones adicionales en la política recomendadas por el equipo de examen, incluido el papel rector que desempeñará la Junta Ejecutiva en la contratación, renovación y cese del Director de la OEI.</p>				
1. Se modifica la política para aplicar la recomendación.	Los cambios en el proyecto de política se ultiman para diciembre de 2014.	Equipo de elaboración de la política de evaluación		

<i>Principales medidas</i>	<i>Plazo</i>	<i>Dependencias responsables</i>	<i>Seguimiento</i>	
			<i>Observaciones</i>	<i>Estado</i>
<p>Recomendación 4 del examen. 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 OEI 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 OEI 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 OEI preste una atención más sistemática a la contribución de los fondos y programas asociados a los resultados del PNUD en todas sus evaluaciones independientes.</p>				
<p>Respuesta de la OEI: La OEI puede incorporar trabajo adicional, pero necesitará unos recursos y autoridad proporcionales. La OEI puede incluir las evaluaciones de VNU y el FNUDC en los sistemas de control de la calidad y, al igual que con las evaluaciones descentralizadas del PNUD, trabajar conjuntamente con el FNUDC y VNU para implantar procesos destinados a asegurar la imparcialidad. La OEI también puede llevar a cabo un pequeño número de evaluaciones estratégicas independientes, si así lo solicita la Junta Ejecutiva, para incluirlas en su plan de evaluación a mediano plazo. El FNUDC seguirá necesitando una capacidad propia de control de la calidad de la evaluación para continuar con su trabajo en este ámbito, especialmente para incorporar la evaluación en todos sus proyectos y programas.</p>				
1. El FNUDC y VNU se incluyen en el sistema revitalizado de control de la calidad de la evaluación descentralizada.	1 de enero de 2015	OEI		
2. Se llevan a cabo evaluaciones estratégicas independientes, si así lo solicita la Junta Ejecutiva, para incluirlas en un programa a mediano plazo revisado.	Según solicite la Junta Ejecutiva	OEI		
3. Se modifica la evaluación de las orientaciones en materia de resultados de desarrollo para examinar explícitamente la contribución de las alianzas con el FNUDC y VNU.	Finalizado para noviembre de 2014.	OEI		

<i>Principales medidas</i>	<i>Plazo</i>	<i>Dependencias responsables</i>	<i>Seguimiento</i>	
			<i>Observaciones</i>	<i>Estado</i>
<p>Recomendación 5 del examen. 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 OEI 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.</p>				
<p>Respuesta de la OEI: La OEI está de acuerdo en que la inclusión de determinadas definiciones en la política de evaluación puede no conceder flexibilidad suficiente para adaptarse a los contextos cambiantes. No obstante, otros conceptos específicos deberían definirse claramente en la política de evaluación para asegurar su comprensión común en toda la organización. Entre ellos se incluye el concepto de evaluación independiente, así como las distinciones entre evaluación y las esferas de seguimiento y auditoría.</p>				
<p>Todas las definiciones, ya sean las que figuran en la política o en otra parte (por ejemplo, en las orientaciones), deben ser coherentes en todo el PNUD (especialmente con las que se utilizan en la gestión basada en resultados) y deben reflejar las normas internacionales, incluidas las establecidas por el Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas.</p>				
1. La política revisada incluye únicamente las definiciones de los principales términos seleccionados. Las demás definiciones se recogen en las orientaciones.	Julio de 2015 (política) y diciembre de 2015 (orientaciones)	Equipo de elaboración de la política de evaluación (política) y OEI (orientaciones)		
2. Todas las orientaciones utilizan un conjunto coherente de términos.	En curso	OEI, DPAP		