



**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
3 de mayo de 2019
Español
Original: inglés

Período de sesiones anual de 2019

Nueva York, 30 de mayo, 3 y 4 y 6 y 7 de junio de 2019

Tema 6 del programa provisional

Evaluación

Examen independiente de la política de evaluación del PNUD

Resumen

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	2
A. Antecedentes	2
B. Propósito, alcance y objetivos	2
C. Cambios en el contexto	2
II. Valoración de la política de evaluación y de su aplicación	3
A. Fortalezas de la política de evaluación y de su aplicación	5
B. Debilidades de la política de evaluación y de su aplicación	6
C. Discusión sobre las principales dificultades relacionadas con la política de evaluación y su aplicación	7
III. Valoración de la estructura de evaluación	8
A. Fortalezas de la estructura de evaluación	9
B. Debilidades de la estructura de evaluación	9
C. Discusión sobre las principales dificultades relacionadas con la estructura de evaluación	10
IV. Conclusiones y recomendaciones	12
A. Conclusiones	12
B. Recomendaciones	13

Anexos (publicados en el sitio web de la Junta Ejecutiva)

1. Lista de personas entrevistadas
2. Métodos
3. Términos de referencia



I. Introducción

A. Antecedentes

1. La primera política de evaluación del PNUD fue aprobada por la Junta Ejecutiva del PNUD en 2006 y revisada en 2011. A raíz de una evaluación independiente que se llevó a cabo en 2014, la Junta aprobó una versión nueva de la política —la vigente— en septiembre de 2016 (DP/2016/23). En la decisión por la que aprobó la política de 2016, la Junta solicitó que se examinara en 2019 y se le presentara un informe al respecto en su período de sesiones anual de 2019.

2. El presente examen se basa en entrevistas realizadas a una muestra representativa de interesados y en un estudio de documentos clave. Se realizó en un plazo aproximado de 40 días laborables. El equipo de examen estuvo formado por Osvaldo Feinstein, jefe del equipo (miembro del Grupo Consultivo de Evaluación de la Oficina de Evaluación Independiente del PNUD); Patty Chang (Profesora Asociada Adjunta del Centro de Asuntos Mundiales de la Universidad de Nueva York); y Per Øyvind Bastøe (Director de Evaluación del Organismo Noruego de Cooperación para el Desarrollo y Presidente de la red EvalNet del Comité de Asistencia para el Desarrollo (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos)).

B. Propósito, alcance y objetivos

3. El examen abarca el período comprendido entre septiembre de 2016 y enero de 2019 y tiene en cuenta los cambios en el contexto que se han producido desde que se aprobó la política de evaluación de 2016. El examen incluye un conjunto de aspectos clave de la política de evaluación y está previsto que sirva para¹:

- a) Valorar los progresos realizados en la aplicación de la política de evaluación revisada de 2016 y señalar las fortalezas y debilidades;
- b) Examinar la estructura de evaluación;
- c) Determinar los factores que dificultan la aplicación eficaz de la política y las esferas que pueden hacer necesaria una modificación de la política o una decisión de la administración para mejorar la función de evaluación.

4. Las conclusiones y recomendaciones se presentarán a la Junta Ejecutiva del PNUD durante su período de sesiones anual de 2019.

C. Cambios en el contexto

5. Desde que se aprobó la política de evaluación en septiembre de 2016 se han producido varios cambios importantes en el contexto en que se estaba aplicando (y se sigue aplicando) la nueva política:

- a) El nombramiento, en junio de 2017, de un nuevo Administrador del PNUD que es plenamente consciente del papel de la evaluación y de las posibilidades de aprendizaje que ofrece;
- b) Los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible;

¹ Términos de referencia para el examen independiente de la política de evaluación del PNUD (enero de 2019).

- c) El proceso de reforma de las Naciones Unidas, que incluye el nuevo posicionamiento del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo;
 - d) Las directrices sobre los Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) y los requisitos que deben cumplir las evaluaciones de los Marcos desde 2017; las nuevas directrices son de marzo de 2019. El PNUD está decidido a hacer del MANUD su instrumento de planificación principal;
 - e) El Plan Estratégico del PNUD para 2018-2021;
 - f) La evaluación de todo el sistema en apoyo de la iniciativa de reforma de las Naciones Unidas;
 - g) La Carta de la Oficina de Evaluación Independiente, publicada en diciembre de 2018; y
 - h) Las directrices de evaluación del PNUD publicadas en enero de 2019.
6. Así pues, la política de evaluación del PNUD se ha aplicado en un contexto dinámico. Todos esos cambios se analizarán en las secciones siguientes del presente examen.

II. Valoración de la política de evaluación y de su aplicación

7. En la política de evaluación del PNUD se establecen la finalidad y los principios básicos de la evaluación del PNUD y de sus fondos y programas asociados².

8. En ella se determina la estructura institucional y se concretan las funciones y responsabilidades dentro del marco institucional del PNUD, lo que proporciona la base para salvaguardar la independencia de las evaluaciones. La política se aplica a todas las evaluaciones realizadas por la Oficina de Evaluación Independiente (OEI), así como a las que se efectúan por encargo del Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización (FNUDC), el programa de los Voluntarios de las Naciones Unidas (VNU) y las dependencias de programas y políticas (evaluaciones descentralizadas). La supervisión de las funciones de auditoría y de evaluación del PNUD se ha integrado en un Comité Asesor de Auditoría y Evaluación ampliado. Además, en la política se establecen los parámetros financieros de la función de evaluación del PNUD y se dispone que, con arreglo a los recursos disponibles, se destinará anualmente el 1 % de los recursos programáticos combinados (básicos y complementarios) a la función de evaluación y se reservará el 0,2 % de ese monto para la labor de la OEI.

9. Antes de exponer las conclusiones sobre las fortalezas y debilidades de la política y de su aplicación, resulta conveniente presentar un marco sencillo en el que se intentan reflejar los procesos y resultados previstos de la política de evaluación. La figura 1 es una representación simplificada de una teoría del cambio: comienza con la política de evaluación, diseñada sobre la base de principios de evaluación generalmente aceptados y adaptados a la realidad organizativa del PNUD.

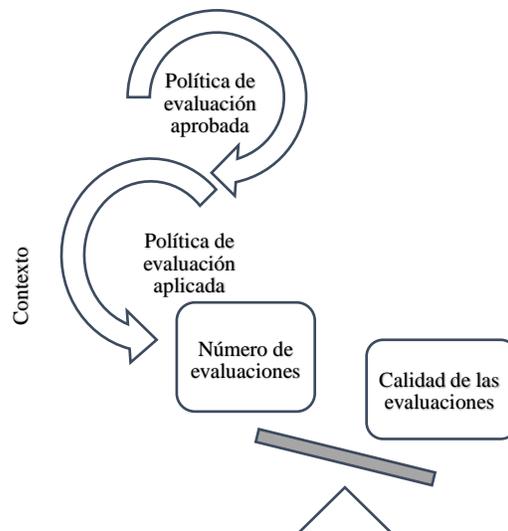
² Los Voluntarios de las Naciones Unidas (VNU) y el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización (FNUDC).

Figura 1
Teoría del cambio simplificada



10. Esta teoría del cambio simplificada se puede complementar con la figura 2, en la que se aprecia que la política de evaluación aprobada por la Junta Ejecutiva se aplica en un contexto determinado, que genera una serie de evaluaciones y que además incide en su calidad, así como los posibles compromisos entre la cantidad de evaluaciones y su calidad. Mientras que la teoría del cambio se centra en los procesos y los resultados intermedios y finales, la figura 2 arroja luz sobre un aspecto fundamental relativo a los productos: la posibilidad de que un aumento en el número de evaluaciones ponga en peligro su calidad. Otro problema posible, que no se muestra pero puede ser importante, es el compromiso entre el cumplimiento (en lo que respecta a la respuesta de la administración) y el aprendizaje (basado en las evaluaciones), que puede ser aún más acusado con el aumento en el número de evaluaciones y el requisito de que se proporcione una respuesta de la administración a todas ellas.

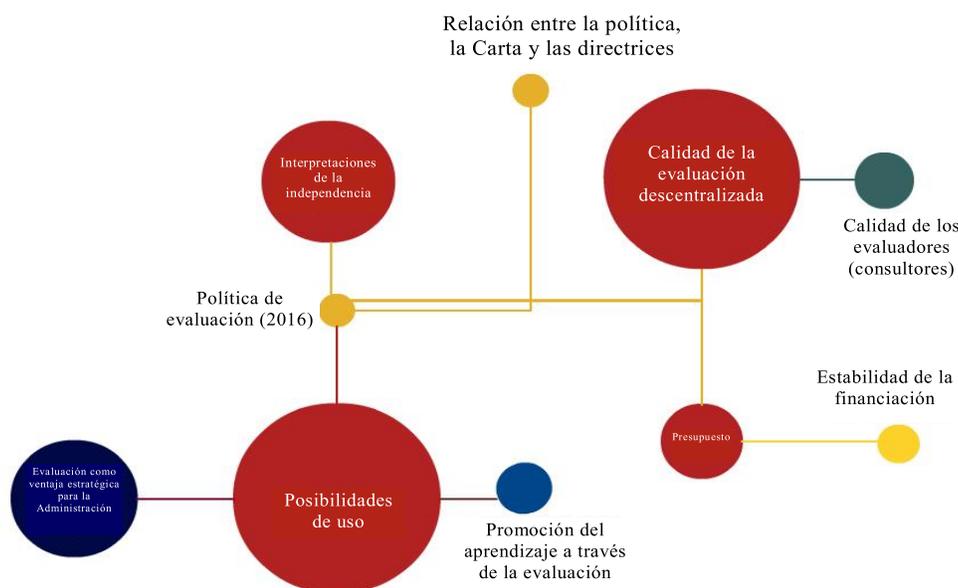
Figura 2
Compromisos a que da lugar la política de evaluación



11. Las conclusiones sobre las fortalezas y debilidades de la política y su aplicación que se exponen en el presente examen se basan en parte en los temas obtenidos a partir de un análisis cualitativo de las transcripciones de las entrevistas (véanse los métodos en el anexo 2). En la figura 3 se presenta una versión simplificada de los temas generales que surgieron de las entrevistas, basada en un cómputo de la frecuencia con que se mencionó cada tema (véase el mapa completo en la figura 5 del anexo 2). Los círculos muestran a escala la frecuencia con que se mencionaron los temas codificados. Los círculos rojos representan las frecuencias más altas, mientras que los otros círculos de color indican los subtemas principales.

Figura 3

Temas surgidos de un análisis cualitativo de las transcripciones de las entrevistas



A. Fortalezas de la política de evaluación y de su aplicación

12. **Claridad.** En las entrevistas se elogió la claridad de la política, aunque se expresó cierta preocupación por la falta de precisión respecto del presupuesto para evaluación.

13. **Independencia.** Se consideró que la manera en que se había planteado la independencia en la política de evaluación era apropiada y daba credibilidad a las evaluaciones elaboradas por la Oficina de Evaluación Independiente. Establecer la independencia del Director de la OEI y de la Oficina de Evaluación ha sido un factor importante para aumentar la credibilidad de las evaluaciones, que también influye en su uso.

14. **Uso de las evaluaciones y aprendizaje.** Pese a que la política no contiene referencias explícitas al uso de las evaluaciones, se reconoció mayoritariamente que los programadores del PNUD utilizaban las evaluaciones de la OEI en su labor de diseño, lo que fomenta el aprendizaje y aumenta la reputación del PNUD como una organización transparente y formativa.

15. **Supervisión, apoyo y aseguramiento de la calidad en el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización y los Voluntarios de las Naciones Unidas.** Los mecanismos previstos en la política de evaluación para el

FNUDC y los VNU están funcionando bien. En el caso del FNUDC, las evaluaciones se realizan con arreglo a un proceso que implica un alto grado de gestión y la OEI les otorgó una buena calificación en calidad. Cabe mencionar también que los VNU tienen acceso a una importante cartera de evaluadores. Ninguna de estas dos organizaciones tiene problemas de calidad o de capacidad en lo que respecta a su función de evaluación (que, como se señala en la subsección siguiente, son problemas habituales en la mayoría de las evaluaciones descentralizadas del PNUD). Cabe mencionar asimismo que el número de evaluaciones que se realizan en el FNUDC y los VNU es muy limitado, lo que puede repercutir positivamente en la calidad de esas evaluaciones, como ya se ha indicado en la sección II y se muestra en la figura 2.

B. Debilidades de la política de evaluación y de su aplicación

16. **Evaluaciones descentralizadas.** Una debilidad importante destacada varias veces en las entrevistas es la baja calidad de las evaluaciones descentralizadas. Esta cuestión ya se mencionó en el examen de 2014 de la política de evaluación (que en realidad fue un examen de la función de evaluación). Los datos confirman esta opinión, como se muestra en el cuadro 1. Llama la atención que haya tan poca diferencia entre las regiones y que en todas ellas más del 75 % de las evaluaciones hayan recibido una calificación inferior a satisfactoria o muy satisfactoria (de hecho, el porcentaje supera el 80 % en cuatro de las cinco regiones). Conviene señalar también que las evaluaciones descentralizadas de mayor calidad son las que no gestionan las oficinas en los países.

Cuadro 1

Calidad de las evaluaciones descentralizadas en 2016 y 2017

<i>Región</i>	<i>Núm. de evaluaciones</i>	<i>Porcentaje de evaluaciones muy satisfactorias o satisfactorias</i>
África	88	19
América Latina y el Caribe	44	18
Asia y el Pacífico	38	19
Estados árabes	24	17
Europa y Comunidad de Estados Independientes	55	22
Global*	12	58
Total	261	21

* Principalmente, las evaluaciones de la Dirección de Políticas y Apoyo a Programas del PNUD, incluidas las del FNUDC y los VNU³.

Fuente: OEI (2018), últimos datos disponibles, elaborado por el equipo de examen.

17. En las directrices de evaluación publicadas en enero de 2019 se abordan algunos de los factores que pueden estar en el origen de la baja calidad de las evaluaciones descentralizadas. Los problemas son varios, pero dos de ellos son críticos y están interrelacionados:

³ Desde que empezó a aplicarse nuevamente el sistema de aseguramiento de la calidad, la calificación otorgada a diez evaluaciones del FNUDC ha sido de “muy satisfactoria” en tres casos; “satisfactoria” en seis casos; y “moderadamente satisfactoria” en un caso.

a) **Conflicto de intereses.** Las oficinas en los países subcontratan las evaluaciones descentralizadas a consultores externos. Esta fórmula puede brindar a los evaluadores externos el incentivo perverso de hacer evaluaciones positivas con el fin de aumentar las posibilidades de que la oficina en el país los contrate de nuevo para futuras evaluaciones. Se trata de un arreglo organizativo que puede promover un sesgo en la selección de los consultores. Otra posibilidad es que la oficina en el país interfiera en las conclusiones (críticas) presentadas en un informe de evaluación contratado por un consultor externo. Hay una laguna en la supervisión, ya que la Oficina de Evaluación Independiente está muy al margen del proceso de evaluación descentralizada y la capacidad de los centros y oficinas regionales para supervisar sistemáticamente el proceso es limitada. La cuestión de la imparcialidad complica aún más las cosas debido a las funciones operacionales del personal de seguimiento y evaluación de las oficinas en los países de grandes dimensiones, que en muchos casos solo dedica una parte pequeña de su tiempo a las evaluaciones y a colaborar en los proyectos que se van a evaluar. En consecuencia, resulta difícil determinar si las conclusiones del informe final de evaluación son el resultado de la injerencia de la oficina en el país o de una valoración objetiva del evaluador externo. Ciertamente, harían falta más pruebas para conocer la situación real, pero está claro que se percibe la existencia de un conflicto de intereses. Las entrevistas al personal de las oficinas regionales y a los asesores regionales no solo apuntan a esos problemas; también parece haber grandes diferencias entre las regiones en términos de cualificación, conocimientos especializados y acceso a una lista de evaluadores previamente aprobados. Conviene señalar que en la política de evaluación (párrafo 37) se indica que “la administración del PNUD adoptará todas las medidas necesarias para asegurar la objetividad e imparcialidad del proceso y las personas contratadas”.

b) **Flexibilidad limitada.** Algunas de las personas entrevistadas consideraron que la aplicación de la política de evaluación no era suficientemente flexible en las regiones en que los programas muchas veces no se ajustaban al molde de la programación para el desarrollo y en particular en las situaciones de crisis o posteriores a conflictos, que además precisaban enfoques más innovadores para la recopilación de datos.

C. **Discusión sobre las principales dificultades relacionadas con la política de evaluación y su aplicación**

18. Las principales dificultades para aplicar correctamente la política de evaluación del PNUD pueden reducirse a dos, capacidad y financiación, que además están interrelacionadas. Así, a fin de mejorar la calidad de las evaluaciones descentralizadas puede hacer falta financiación adicional para invertir en capacidad de evaluación a nivel regional, en particular para fortalecer la capacidad de los asesores de evaluación regionales. Cabe mencionar que la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación ya ha hecho una importante aportación financiera para mejorar la calidad de la evaluación descentralizada. Hay margen para establecer alianzas en materia de evaluación con otros organismos bilaterales de desarrollo con experiencia, conocimientos especializados e interés en la evaluación descentralizada.

19. **Uso estratégico y aprendizaje.** Si bien la Oficina de Evaluación Independiente recibió sistemáticamente elogios de las personas entrevistadas por la calidad, credibilidad y utilidad de sus informes, muchas de esas personas volvieron a plantear la cuestión de cómo utilizar las evaluaciones de manera más estratégica con miras a que contribuyan en mayor medida al último Plan Estratégico, al nuevo posicionamiento del PNUD en el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo y a la mejora del aprendizaje sobre las innovaciones y la ampliación de las actividades. También se indicó interés en que las evaluaciones incluyeran una mayor

contextualización en sus análisis y se señaló que si se adaptaran más los mensajes y su redacción a los distintos públicos sería posible alentar su aceptación y promover su uso. En general, la sensación es que, si bien las evaluaciones se valoran positivamente, los enfoques, métodos y análisis actuales tienen, en última instancia, una aplicación estratégica limitada para el PNUD⁴.

20. **Evaluación de la capacidad de producción y absorción.** Una posible debilidad mencionada en las entrevistas guarda relación con el pronunciado aumento del número de evaluaciones previstas en 2018 respecto del número de evaluaciones realizadas en 2017, no solo en términos de capacidad para producir evaluaciones oportunas y de calidad⁵, sino también con respecto a la capacidad de la administración para absorber ese aumento. Hubo referencias (que se confirmaron al analizar las cifras) tanto a la decisión de hacer evaluaciones independientes de la totalidad de los programas para los países, como al elevado número de evaluaciones descentralizadas previstas respecto del número de evaluaciones realizadas en 2017. Véase más información sobre este particular y sobre sus consecuencias en los párrafos 32 y 33.

21. **Financiación de la función de evaluación.** Varias de las personas entrevistadas expresaron que se debería utilizar una redacción más precisa a fin de asegurar que el 1 % del presupuesto del PNUD se destine a las evaluaciones. Otras no sabían a ciencia cierta lo que cubría el 0,2 % de los fondos asignados a las evaluaciones independientes ni si el 0,8 % de los fondos para evaluaciones descentralizadas era adecuado e incluía las del FNUDC y los VNU. Algunas personas entrevistadas dijeron que el indicador financiero fijado podría ser más bien un “objetivo indicativo”. Por último, algunos miembros del personal sostuvieron que había que asignar más fondos a las evaluaciones centralizadas a fin de que la OEI pudiera reforzar la supervisión de las evaluaciones descentralizadas.

22. **Interpretación de la independencia.** La mayoría de las personas entrevistadas elogiaron el elevado grado de independencia de la Oficina de Evaluación Independiente como un aspecto positivo (especialmente en relación con la calidad de las evaluaciones realizadas). Sin embargo, algunos miembros del personal directivo superior señalaron en diversa medida que la manera en que la OEI interpretaba la independencia podía ser en ocasiones excesiva y que eso podía ocasionar fricciones innecesarias y limitar la confianza.

23. **Confusión respecto del significado de los términos.** Las entrevistas revelaron que las personas entrevistadas entendían de manera distinta los términos fundamentales de la política (independencia, credibilidad y utilidad). Buen ejemplo de ello es el hecho de que el término “independiente” se entiende en general como sinónimo de “externo”.

III. Valoración de la estructura de evaluación

24. La estructura de evaluación del PNUD prevista en la política de evaluación de 2016 es un sistema de múltiples niveles. La política describe las funciones y responsabilidades del Administrador, las dependencias de programas y políticas del

⁴ En la revisión por pares de la Oficina de Evaluación del PNUD sobre la metodología y el intercambio de conocimientos (15 de enero de 2013) ya se mencionó esta cuestión (pág. 6, párr. 20).

⁵ El nuevo enfoque de la evaluación independiente de los programas del PNUD en los países a corto plazo añade la presión de concluir las actividades a tiempo para que se tengan en cuenta en el proceso de examen del MANUD, y a mediano plazo puede tener consecuencias no solo para la programación del PNUD, sino también para las estrategias más amplias de las Naciones Unidas en los países.

PNUD, el FNUDC y los VNU, la OEI y el Comité Asesor de Auditoría y Evaluación respecto de las evaluaciones.

A. Fortalezas de la estructura de evaluación

25. **Dotación de personal de la Oficina de Evaluación Independiente.** Entre 2017 y 2019, la OEI registró un aumento de su capacidad de recursos humanos con la incorporación de diez personas para reforzar la oficina. La dotación de personal de la OEI en 2019 es de 33 miembros (24 del Cuadro Orgánico y 9 del Cuadro de Servicios Generales)⁶. Esa ampliación le ha permitido crear tres grandes secciones —la Sección de Evaluación Independiente de los Programas para los Países, la Sección de Evaluación Institucional y la Sección de Desarrollo de la Capacidad de Evaluación— que se han añadido a la Dirección y la Sección de Operaciones. Según el organigrama de 2019 de la OEI, la Sección de Evaluación de los Programas para los Países es más grande, con nueve evaluadores y una jefa de sección, que las otras dos, cada una de las cuales está integrada por cuatro o cinco evaluadores y un jefe o jefa de sección.

26. La dotación de personal actual responde al compromiso de la OEI de aumentar el número de evaluaciones independientes de los programas para los países prestando apoyo específico (en lugar de sistemático) para las evaluaciones descentralizadas y a un aumento de las evaluaciones temáticas e institucionales.

27. **Directrices de evaluación.** En enero de 2019, la Oficina de Evaluación Independiente publicó unas directrices de evaluación tras un largo proceso de consultas participativas con las oficinas regionales, las oficinas en los países y los especialistas en seguimiento y evaluación de la Dirección de Políticas y Apoyo a los Programas, con la idea de que mejorarán la calidad de ese tipo de evaluaciones. En 2016, la OEI también decidió volver a implantar un proceso revisado de valoración de la calidad de las evaluaciones descentralizadas tras un paréntesis de dos años y renovó el sitio web del Centro de Recursos de Evaluación. La OEI colaboró con las oficinas regionales y con el Grupo de Eficacia de la Dirección de Políticas y Apoyo a Programas en la realización de talleres regionales para alentar al personal de apoyo a la evaluación regional y a los coordinadores de seguimiento y evaluación de las oficinas en los países a discutir los problemas de seguimiento y evaluación y las necesidades de orientación y capacitación.

28. **Desarrollo de la capacidad.** Además de apoyar el desarrollo de la capacidad de evaluación interna del PNUD, como se indica en el párrafo anterior, de conformidad con el tercer objetivo de la política de evaluación, la OEI ha contribuido a desarrollar la capacidad de evaluación en los países miembros mediante conferencias nacionales sobre la capacidad de evaluación celebradas en las diferentes regiones en que opera el PNUD.

B. Debilidades de la estructura de evaluación

29. **Capacidad de evaluación limitada de las oficinas y centros regionales.** La capacidad de las oficinas y centros regionales es demasiado limitada para que puedan prestar un apoyo eficaz y supervisar las oficinas en los países. El cuadro 2 muestra la tendencia a la baja en el número de especialistas regionales en seguimiento y evaluación. Si bien es difícil determinar si los especialistas en seguimiento y evaluación tienen la misma experiencia en ambos aspectos, las entrevistas realizadas

⁶ Información basada en un examen de los organigramas de la Oficina de Evaluación Independiente de 2016 a 2019 y confirmada por la Sección de Operaciones de la OEI al 20 de febrero de 2019.

en las oficinas regionales y al personal sugieren que pueden tener más capacidad en materia de seguimiento que de evaluación. Cabe señalar que el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) cuenta con asesores regionales de evaluación que no tienen responsabilidades de seguimiento⁷.

Cuadro 2

Número de especialistas regionales en seguimiento y evaluación

Año	2014	2015	2016	2017
Núm.	14	13	12	10

Fuente: OEI (2018), elaborado por el equipo de examen.

30. **Sistema de respuesta de la administración engorroso.** Aunque el sistema de respuesta de la administración es un mecanismo que obliga a la administración a prestar atención a las evaluaciones, se ha convertido en una práctica que requiere mucho tiempo. Sobre la base de un estudio documental del estado de la aplicación de las recomendaciones y de las entrevistas realizadas con motivo del presente examen, parece que el seguimiento de las respuestas de la administración y en particular la presentación de informes dejan bastante que desear. El problema es doble. Por un lado, entre 2016 y 2019 la OEI ha elaborado un número cada vez mayor de evaluaciones, de las que algunas se presentaron con mayor puntualidad que otras. Los retrasos no solo generan tensiones entre la OEI y el personal directivo superior, sino que además presentan el riesgo de que, con las prisas por preparar la respuesta de la administración a todas las evaluaciones, el ejercicio se convierta en un proceso mecánico (y no de aprendizaje). Por otro lado, en lo que se refiere a la utilidad, algunas personas entrevistadas expresaron el deseo de ver pruebas sustantivas de la manera en que las evaluaciones influyen en las políticas y prácticas del PNUD más allá del sistema de seguimiento de la respuesta de la administración.

31. **Valor agregado negativo de la labor de evaluación del Comité Asesor de Auditoría y Evaluación.** Se trata de una debilidad que afecta a la evaluación independiente. Este órgano desempeñó un papel importante durante el primer año de aplicación de la política de evaluación, ya que contribuyó a establecer la independencia de la oficina de evaluación. Sin embargo, no está cumpliendo su función de asesorar al Director de Evaluación, absorbe mucho tiempo de la Dirección y el personal de la OEI en reuniones informativas y no demuestra en sus informes que esté supervisando la función de evaluación. Sobre todo, dado que el Comité informa al Administrador y tiene una función de supervisión del Director de la OEI, este diseño institucional es incompatible con la independencia de la OEI (véase el párr. 36, en el que se exponen consideraciones adicionales acerca del Comité).

C. Discusión sobre las principales dificultades relacionadas con la estructura de evaluación

32. **Limitaciones de la capacidad de producción y absorción.** Con el compromiso de realizar evaluaciones independientes de la totalidad de los programas para los países en lugar de hacerlas solamente de una parte de ellos, la Sección de Evaluación

⁷ Por ejemplo, en la revisión por pares de la función de evaluación del UNICEF de 2017 se recomendó crear puestos de asesor regional de evaluación de categoría P-5 que dependieran jerárquicamente de la oficina de evaluación centralizada como medida para proteger la profesionalidad, imparcialidad, eficacia y eficiencia de las evaluaciones descentralizadas.

Independiente de los Programas para los Países de la OEI ha pasado de evaluar dos ciclos de los programas a evaluar uno, ha acortado sus misiones en los países y presta menos atención a la adquisición de enseñanzas extraídas de tres aspectos básicos para fundamentar las nuevas estrategias de los programas para los países. Queda por ver si se puede mantener la calidad con el cambio de enfoque y el nivel actual de dotación de personal, habida cuenta del volumen total de evaluaciones. La Sección de Evaluación de los Programas para los Países representó el 28 % del presupuesto anual total⁸, que es una parte considerable de la asignación presupuestaria si se compara con la de otras secciones de la OEI. Aunque varios miembros del personal expresaron preocupación respecto de la presentación puntual de las evaluaciones sin sacrificar la calidad⁹, en este momento todavía es demasiado pronto para hacer una valoración razonable.

33. Cabe señalar que si se supera el desafío de la producción y se registra un fuerte aumento en el número de evaluaciones, se podría generar un problema de capacidad de absorción de la administración, ya que es probable que esta tenga limitaciones para abordar de manera significativa e inductora del aprendizaje el proceso de proporcionar las respuestas de la administración. El desafío no solo consiste en producir más evaluaciones sin sacrificar la calidad y los plazos, sino también en asegurar que esas evaluaciones adicionales no se conviertan en meros productos, sino que sean también un medio para lograr resultados de desarrollo mediante la generación y difusión de conocimientos basados en datos empíricos y la implantación de procesos que faciliten el uso de las evaluaciones como instrumentos de aprendizaje. Un buen ejemplo reciente es el caso de la evaluación de la pobreza y la petición de la administración del PNUD de que se le permita retrasar su respuesta a fin de disponer de tiempo para entablar un diálogo sustantivo que propicie el aprendizaje.

34. **Calidad de las evaluaciones descentralizadas.** Una valoración de la calidad de 261 evaluaciones finalizadas en 2017 puso de manifiesto que esta había bajado entre 2016 y 2017. En concreto, el porcentaje de evaluaciones calificadas como satisfactorias pasó del 28 % al 20 %. De hecho, casi la mitad de las personas entrevistadas plantearon la cuestión de la calidad de las evaluaciones descentralizadas, y casi una cuarta parte mencionaron la necesidad de afrontar los riesgos de conflicto de intereses como medida para mejorar la calidad. Los principales problemas organizativos que plantea la realización de evaluaciones descentralizadas son la limitada capacidad de los especialistas en seguimiento y evaluación y de los asesores regionales, el escaso tiempo que dedican los especialistas en seguimiento y evaluación a la gestión de evaluaciones, la falta de recursos suficientes para realizar evaluaciones descentralizadas, el acceso desigual a expertos cualificados en evaluación, y el riesgo de conflicto de intereses con los administradores de las oficinas en los países que contratan los servicios de consultores externos¹⁰. Sin embargo, la cuestión del conflicto de intereses requeriría supervisión adicional, de conformidad con el párrafo 37 de la política, mientras que los problemas de capacidad de evaluación podrían precisar que se tendiera un puente en la estructura de evaluación que vinculase a los especialistas regionales en seguimiento y evaluación con la OEI.

⁸ Informe anual del PNUD sobre la evaluación (2017).

⁹ El número de evaluaciones independientes de programas para los países previstas en 2018 fue de 15, frente a las 37 que se ha previsto realizar en 2019.

¹⁰ Debido al incentivo perverso que tiene para ellos hacer evaluaciones positivas de sus propios proyectos.

35. Como las diferencias de calidad en las evaluaciones descentralizadas es un problema bien conocido¹¹, muchas veces relacionado (aunque no exclusivamente) con la calidad de los evaluadores dependiendo de la región, la Oficina de Evaluación Independiente podría mejorar la función de búsqueda del Centro de Recursos de Evaluación presentando las puntuaciones relativas al aseguramiento de la calidad junto a los informes e integrando una función de ordenación en el sitio que clasificara los informes de mayor a menor puntuación, así como una opción para ordenarlos por consultor y puntuación en aseguramiento de la calidad. Este tipo de transparencia pública puede alentar a las oficinas en los países no solo a mejorar la calidad de las evaluaciones descentralizadas, sino también a reforzar la supervisión sin imponer estructuras burocráticas onerosas. Si bien el Centro de Recursos de Evaluación es un repositorio web de evaluaciones de distinto tipo del PNUD con función de búsqueda, podría mejorar la experiencia de usuario¹², especialmente si las oficinas regionales y en los países desean utilizar el sitio como recurso para elaborar una lista de evaluadores de calidad.

36. **Sobre el Comité Asesor de Auditoría y Evaluación.** Este Comité forma parte del mecanismo de supervisión de la Oficina de Evaluación Independiente. Su composición se amplió para incluir a dos evaluadores, pero la mayoría de sus miembros son auditores. El Comité desempeñó una útil función de protección de la independencia de la Oficina de Evaluación Independiente cuando se empezó a aplicar la política. Sin embargo, en el momento actual el Comité ofrece muy pocas reflexiones, por no decir ninguna, sobre la política de evaluación o el plan de trabajo de la OEI, y apenas presta asesoramiento sobre las funciones descentralizadas del PNUD y la programación en materia de capacidad nacional, como se desprende de un examen de las actas del Comité y de las entrevistas¹³. Como además el Comité informa al Administrador, esta estructura puede poner en peligro la independencia del Director de la OEI. En lo que respecta a la función de evaluación del PNUD, el Comité ha dejado de ser un activo y se ha convertido en una responsabilidad.

IV. Conclusiones y recomendaciones

37. El análisis anterior de las fortalezas y debilidades de la política de evaluación del PNUD y de su estructura de evaluación se puede resumir en un conjunto de conclusiones que marcan la pauta de las recomendaciones formuladas para resolver los problemas detectados.

A. Conclusiones

38. **Conclusión 1. La política está bien elaborada y es útil.** La política de evaluación aprobada por la Junta Ejecutiva del PNUD en septiembre de 2016 proporcionó un marco que hizo posible consolidar una oficina de evaluación independiente. La aplicación de la política de evaluación de 2016 se encuentra todavía

¹¹ Revisión por pares de la Oficina de Evaluación del PNUD sobre la metodología y el intercambio de conocimientos (15 de enero de 2013); Baastel, “Review of the UNDP Evaluation Policy: Final Report” (8 de octubre de 2014).

¹² No todas las pestañas de información del Centro se rellenan o actualizan regularmente. De hecho, hay que hacer clic varias veces para acceder a los nombres y los datos de contacto de los evaluadores y luego comprobar por separado si el informe es de calidad aceptable.

¹³ Si bien las entrevistas indicaron que la opinión general se dividía entre quienes consideraban que el Comité era un mecanismo de supervisión útil y quienes pensaban que no lo era, las actas demuestran que el tiempo real dedicado a cuestiones sustantivas relacionadas con la evaluación frente al empleado en asuntos de auditoría y de otra índole es mínimo.

en una fase demasiado temprana para evaluar sus efectos y, además, el contexto de la evaluación en el PNUD ha cambiado sustancialmente y en una dirección muy positiva, lo que hace aún más difícil atribuir los cambios (e incluso una contribución a los cambios) a la política de evaluación.

39. **Conclusión 2. La estructura de evaluación tiene muchos elementos eficaces.** Las funciones y responsabilidades de los diferentes elementos de la estructura están bien descritas en la política. La valoración general es que la Oficina de Evaluación Independiente ha fortalecido su papel y la calidad de su labor durante la aplicación de la política. La política de evaluación de 2016 del PNUD, junto con la Carta de la OEI y las directrices de evaluación de 2019, constituye un marco adecuado para que la función de evaluación pueda contribuir de manera eficaz y eficiente a hacer del PNUD una organización que fomenta el aprendizaje y rinde cuentas, y mejora con ello su eficacia en materia de desarrollo.

40. **Conclusión 3. Es necesario realizar algunos ajustes.** Sobre la base de las experiencias obtenidas al aplicar la política y relacionadas con los cambios en el contexto en que se lleva a cabo la función de evaluación, el examen recomienda hacer algunos ajustes en la política y en la estructura de evaluación.

B. Recomendaciones

41. **Recomendación 1.** La modificación de la política de evaluación de 2016 del PNUD debería incluir una referencia a la Carta de la Oficina de Evaluación Independiente y a las directrices de evaluación de 2019.

42. Además, sería conveniente que la modificación introdujera en las secciones III a V de la política de evaluación los cambios que se indican a continuación.

Principios (sección III)

43. **Recomendación 2.** Los principios de la política de evaluación deberían incluir una referencia explícita a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la igualdad de género, la diversidad, la inclusión, los derechos humanos y el sector privado.

Procedimientos de evaluación y aseguramiento de la calidad (sección IV)

44. **Recomendación 3.** El proceso de planificación debería incluir consultas con los interesados y es importante que en todas las fases del proceso de evaluación los evaluadores mantengan contactos con los interesados y se aseguren no solo de que se tenga en cuenta el contexto nacional, sino también de que el propósito de las evaluaciones, así como su pertinencia y mensajes, se comuniquen con claridad y en un lenguaje que no genere tensiones innecesarias.

45. **Recomendación 4.** La decisión sobre qué evaluar debería basarse en una declaración explícita del propósito de la evaluación y de sus posibles usos en la toma de decisiones estratégicas.

46. **Recomendación 5.** El establecimiento de una relación jerárquica técnica entre los especialistas regionales en seguimiento y evaluación y el Director de la Oficina de Evaluación Independiente para las cuestiones relacionadas con la evaluación contribuiría a mejorar la calidad de las evaluaciones descentralizadas. Contar con financiación adicional procedente de las alianzas de evaluación puede ser fundamental para crear mecanismos que permitan reforzar la supervisión y apoyar las evaluaciones descentralizadas, así como aumentar la utilidad del Centro de Recursos de Evaluación mejorando el uso de las puntuaciones relativas al aseguramiento de la calidad. Habría que reforzar las responsabilidades de evaluación de los especialistas regionales en seguimiento y evaluación.

47. **Recomendación 6.** Convendría alentar el uso de tipos de evaluación y métodos de recopilación de datos nuevos y diferentes que incluyan cuando proceda un enfoque basado en la complejidad y los sistemas y presten atención a la innovación y la ampliación de las actividades.

48. **Recomendación 7.** Una vez elaboradas las evaluaciones, convendría adoptar medidas para preparar mensajes derivados de ellas que puedan ser de interés para diferentes públicos, incluidas síntesis en que se muestren los patrones o tendencias sobre la base de datos detallados.

49. **Recomendación 8.** El requisito de la política de evaluación relativo a la obligación de preparar una respuesta de la administración para todas las evaluaciones y en un plazo determinado podría modificarse a fin de reducir la presión sobre la capacidad de absorción de la administración. En el caso de las evaluaciones independientes de los programas para los países, cabría considerar el nuevo programa para cada país una alternativa a la respuesta de la administración, y la Junta Ejecutiva podría autorizar la concesión de plazos ampliados en la presentación de las respuestas de la administración.

50. **Recomendación 9.** Dado que las evaluaciones de los programas para los países ya no son obligatorias, y las evaluaciones independientes de los programas para los países todavía no se han generalizado por completo, se podría flexibilizar un poco la asignación total del 1 % de los fondos para evaluación, introduciendo un vínculo entre el 0,8 % destinado a las evaluaciones no relacionadas con la Oficina de Evaluación Independiente y la evolución de la cartera de actividades y fondos del PNUD. Resultaría más sencillo hacerlo si el PNUD introdujera una partida presupuestaria para hacer un seguimiento preciso de los fondos asignados a la evaluación. La ambivalencia con respecto al nivel de financiación debería eliminarse suprimiendo la última parte de la frase del párrafo 26, “con arreglo a la disponibilidad”.

Estructura de evaluación del PNUD (Sección IV)

51. **Recomendación 10.** Habida cuenta del problema estructural relacionado con la independencia que plantea la existencia de un Comité Asesor de Auditoría y Evaluación que informa al Administrador, lo que puede poner en peligro la independencia del Director de la OEI, el Comité no debería seguir formando parte de la estructura de evaluación del PNUD.

52. **Recomendación 11.** Cada cuatro años, un equipo externo que informe a la Junta Ejecutiva debería realizar un examen independiente y externo de la función de evaluación.