



Consejo Económico y Social

Distr. general
25 de marzo de 2013
Español
Original: inglés

Comité del Programa y de la Coordinación

53º período de sesiones

Período de sesiones sustantivo, 3 a 28 de junio de 2013

Tema 3 b) del programa provisional*

Cuestiones relativas a los programas: evaluación

Examen de la capacidad de evaluación de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

Informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna

Resumen

La Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) seleccionó a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) para una evaluación, sobre la base de la estimación de los riesgos realizada en 2008. El Comité del Programa y de la Coordinación decidió examinar en su 53º período de sesiones, que tendrá lugar en junio de 2013, la evaluación de los programas del ACNUR (véase A/66/16, párr. 66). La Asamblea General hizo suya esa decisión en su resolución 66/8 (véase el párr. 6).

Tras celebrar consultas y deliberaciones con el personal directivo superior del ACNUR y basándose en conclusiones recientes formuladas por la Junta de Auditores o emanadas de exámenes externos, se acordó que sería más oportuno y útil realizar un examen de la capacidad de evaluación del ACNUR antes de emprender una evaluación del programa.

El examen llevado a cabo por la OSSI tuvo como objetivo medir la capacidad actual de evaluación del ACNUR y determinar los medios de aumentarla para contribuir mejor a la obtención de resultados, el aprendizaje y la rendición de cuentas en la organización. Para ello se utilizaron métodos cuantitativos y cualitativos, en particular un examen de la documentación, entrevistas, encuestas, una misión sobre el terreno y una metaevaluación de los informes de evaluación del ACNUR.

* E/AC.51/2013/1.



La función de evaluación del ACNUR no se ha definido claramente. Si bien la actual política de evaluación se basa en la definición básica de evaluación aprobada por el Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas, en ella no se formula de manera adecuada un concepto claro y bien definido de la función de evaluación ni se vincula explícitamente la evaluación con los mandatos, los objetivos y las prioridades estratégicas del ACNUR. La evaluación de los 28 informes correspondientes al período comprendido entre 2010 y 2011 identificados como informes de evaluación del ACNUR en el sitio web del Servicio de Evaluación y Elaboración de Políticas reveló que en la práctica esos informes eran una mezcla de evaluaciones, documentos normativos, artículos de opinión y trabajos de investigación académica. Además, en el presupuesto general del ACNUR se han asignado pocos recursos a la función de evaluación.

No obstante, si se tienen en cuenta el mandato y los recursos del Servicio de Evaluación y Elaboración de Políticas, actualmente encargado de las evaluaciones del ACNUR, no ha dejado de ser útil su labor. El Servicio ha mantenido un alto nivel de productividad a pesar de tener solamente seis empleados y un presupuesto limitado de consultorías para la realización de evaluaciones. En general, las partes interesadas del ACNUR han expresado opiniones positivas respecto de la información que el Servicio proporciona sobre cuestiones de política.

La actual función de evaluación tampoco se ajusta plenamente a las normas y los estándares del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas sobre la independencia, la credibilidad y la utilidad de las evaluaciones. La independencia de la función de evaluación se ve limitada por el hecho de que esa función es responsabilidad de una sección que se ocupa simultáneamente de formular políticas y realizar investigaciones conexas, al tiempo que la evaluación se subordina a la vez al Alto Comisionado y el Alto Comisionado Adjunto, aunque ambos ocupan la Oficina Ejecutiva. El proceso de planificación del trabajo es en gran parte determinado por las necesidades y no se basa en una evaluación de los riesgos institucionales, a lo que se añade que el Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado no examina ni debate informes de evaluación particulares, a pesar de que muchos de los miembros encuestados sugirieron que les gustaría hacerlo.

Por otra parte, la credibilidad de la función de evaluación del ACNUR se ve mermada por deficiencias metodológicas en la medición de los resultados de la organización. Según las partes interesadas, no se evalúa suficientemente el desempeño del ACNUR y su repercusión en todos los aspectos de su mandato, incluida su labor tanto en materia de protección como de programas, y son pocos los datos de evaluación disponibles para adoptar decisiones estratégicas. Además, con la excepción del Jefe del Servicio de Evaluación y Elaboración de Políticas, el personal encargado de las evaluaciones no tiene como requisito poseer experiencia o aptitudes técnicas en materia de evaluación. No ha habido procesos periódicos y sistemáticos de seguimiento para analizar los resultados de las evaluaciones y verificar la aplicación de sus recomendaciones, lo que ha limitado todavía más la utilidad de las evaluaciones del ACNUR.

A diferencia de otras entidades de las Naciones Unidas con una presencia fuerte sobre el terreno, el ACNUR no posee una estructura funcional de evaluación centralizada y descentralizada y son escasos los datos de evaluación disponibles sobre el desempeño de sus programas por países. En otras entidades de las Naciones Unidas con una fuerte presencia sobre el terreno, la evaluación centralizada se ocupa

de cuestiones estratégicas de toda la organización y, por lo general, es independiente de los responsables de las operaciones de los programas y los resultados evaluados. Por su parte, la evaluación descentralizada tiene un alcance más estrecho y suele estar integrada en las operaciones de los programas. Si bien el ACNUR ya lo hace en cierta medida, podría utilizar los recursos y las actividades actuales de la División de Gestión y Apoyo de Programas y la División de Protección Internacional para sistematizar y regularizar su evaluación descentralizada.

La OSSI formuló cinco importantes recomendaciones, con las que el ACNUR estuvo de acuerdo total o parcialmente, a saber:

- El ACNUR debe establecer en la sede una dependencia aparte que se ocupe exclusivamente de la evaluación y tenga como responsabilidad realizar evaluaciones estratégicas programáticas y transversales en la organización
- Revisar la política de evaluación del ACNUR
- Aumentar el rigor y la utilidad de las evaluaciones de los programas del ACNUR
- Desarrollar un proceso periódico y sistemático de seguimiento de las recomendaciones de las evaluaciones
- Elaborar una estrategia para fortalecer la evaluación descentralizada sobre el terreno

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	5
II. Alcance y metodología	5
III. Antecedentes	7
IV. Evaluación del sistema de las Naciones Unidas	7
V. Resultados del examen	9
A. No está claramente definida la función de evaluación de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados	9
B. Capacidad actual de evaluación de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados: no se cumplen plenamente las normas y los estándares fundamentales de independencia, credibilidad y utilidad del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas	11
C. No se dispone de un sistema funcional de evaluación centralizado y descentralizado como otras entidades de las Naciones Unidas con una fuerte presencia sobre el terreno	17
VI. Conclusión	20
VII. Recomendaciones	21
Anexo	
Memorando de fecha 20 de marzo de 2013 dirigido a la División de Inspección y Evaluación de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna por el Alto Comisionado Adjunto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados	24

I. Introducción

1. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) seleccionó a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) para una evaluación, sobre la base de la estimación de los riesgos realizada en 2008. El Comité del Programa y de la Coordinación decidió examinar en su 53° período de sesiones, que tendrá lugar en junio de 2013, la evaluación de los programas del ACNUR (véase A/66/16, párr. 66). La Asamblea General hizo suya esa decisión en su resolución 66/8 (véase el párr. 6).
2. Tras celebrar consultas y deliberaciones con el personal directivo superior del ACNUR y basándose en conclusiones recientes formuladas por la Junta de Auditores o emanadas de exámenes externos, se acordó que en la presente coyuntura sería más oportuno y útil realizar un examen de la capacidad de evaluación del ACNUR antes de emprender una evaluación del programa.
3. El examen tuvo como objetivo:
 - a) Medir la capacidad actual de evaluación del ACNUR; y
 - b) Determinar cómo aumentar esa capacidad para contribuir mejor a la obtención de resultados, el aprendizaje y la rendición de cuentas en la organización.

II. Alcance y metodología

4. El examen de la OSSI se llevó a cabo de junio a diciembre de 2012. El examen, que no constituyó una evaluación amplia de los programas, se realizó con arreglo al mandato acordado tanto por la OSSI como por el ACNUR. La OSSI expresó su beneplácito por la integración en el ACNUR de las funciones de elaboración de políticas y evaluación, de conformidad con la decisión de sucesivos Altos Comisionados desde 1999, pero se limitó a examinar la función de evaluación del ACNUR. En el presente informe, la OSSI se refiere a “la evaluación de los programas” en términos que abarcan toda la gama del mandato del ACNUR, incluidas las actividades de protección, la búsqueda de soluciones y la prestación de asistencia en el marco de las operaciones realizadas en países concretos. Quedarían así incluidas la evaluación a nivel nacional, regional y mundial.
5. Para medir la capacidad de evaluación del ACNUR, la OSSI utilizó una metodología aprobada por el Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas, al que pertenece el ACNUR. La metodología, que se elaboró en el marco de los exámenes por homólogos de la función de evaluación de las organizaciones de las Naciones Unidas, se deriva de tres criterios basados en las normas y los estándares del Grupo en materia de evaluación¹:
 - a) Independencia, que determina la imparcialidad de las evaluaciones;
 - b) Credibilidad, sobre cuya base se analiza la pertinencia y la eficacia de las evaluaciones, haciendo hincapié en la calidad, el rigor metodológico, la transparencia y el carácter consultivo; y

¹ Véase United Nations Evaluation Group Framework for Professional Peer Reviews of the Evaluation Function of UN Organizations, UNEG/REF(2011)1.

c) Utilidad, que abarca la importancia, el uso y el costo de los productos de las evaluaciones.

6. En el examen se utilizaron los siguientes métodos cuantitativos y cualitativos de reunión de datos:

a) Un examen crítico de la documentación pertinente, tanto de documentos para uso interno y documentos públicos de las Naciones Unidas como de materiales bibliográficos externos sobre el ACNUR y su función de evaluación;

b) Una encuesta electrónica administrada por los propios participantes de una muestra no aleatoria de 12 oficinas nacionales. La encuesta se realizó en noviembre de 2012 y a ella respondieron nueve oficinas (para una tasa de respuesta del 75%)²;

c) Una encuesta electrónica administrada por los propios participantes de los 87 miembros del Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado. La encuesta se llevó a cabo en octubre y noviembre de 2012 y a ella respondieron 29 miembros (para una tasa de respuesta del 33%)³;

d) 87 entrevistas semiestructuradas realizadas en persona, individual o colectivamente, o por teléfono a funcionarios del ACNUR y las partes interesadas;

e) Misiones sobre el terreno a las oficinas de Nairobi y Kakuma (Kenya) con el objetivo de comprender la función de seguimiento y evaluación sobre el terreno;

f) Una comparación de las funciones de evaluación de organizaciones similares de las Naciones Unidas, como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA); y

g) Un metaevaluación de 28 informes del ACNUR de 2010 y 2011, elaborados por el Servicio de Evaluación y Elaboración de Políticas e identificados como informes de evaluación en el sitio web del Servicio⁴.

Todos los análisis se triangularon con datos procedentes de múltiples fuentes para fortalecer los resultados de la evaluación.

7. La OSSI celebró consultas con el ACNUR en momentos clave del examen y agradece al ACNUR su cooperación y asistencia. Véase la respuesta del ACNUR en el anexo del presente informe.

² Las 12 oficinas se seleccionaron sobre la base de los siguientes criterios: número y tipo de refugiados, años de funcionamiento, mandato y región geográfica. De las nueve oficinas que participaron en la encuesta no todas respondieron a cada pregunta, por lo que los datos de la encuesta se presentan atendiendo al denominador del número de encuestados que respondieron a la pregunta a la que se refieren los datos.

³ La baja tasa de respuesta limita la capacidad de extraer conclusiones generales de los resultados de la encuesta. Los resultados de la encuesta se computaron sin tener en cuenta los casos en que se seleccionó como respuesta la opción de no opinar.

⁴ La OSSI contrató los servicios de un consultor independiente para realizar la metaevaluación, que se centró en cuatro criterios: calidad, credibilidad, independencia y utilidad, extraídos de las “Normas de evaluación en el sistema de las Naciones Unidas”, la lista de verificación de calidad de los informes de evaluación y el marco de los exámenes por homólogos de la función de evaluación de las organizaciones de las Naciones Unidas, elaborados por el Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas.

III. Antecedentes

8. La función de evaluación de la sede del ACNUR se estableció en 1973 con la creación de un puesto único de evaluación cuyo título respondía directamente al Alto Comisionado. Desde entonces, la función ha tenido una serie de configuraciones: de 1994 a 1999 se denominó Dependencia de Inspección y Evaluación, y de 1999 a 2006 se conoció como Dependencia de Evaluación y Análisis de Políticas. En la actualidad se conoce como Servicio de Evaluación y Elaboración de Políticas. El Servicio tiene una serie de responsabilidades, además de la evaluación, e integra las funciones de formulación de políticas, investigación y gestión de los conocimientos, sirviendo de centro de coordinación de investigaciones y publicaciones externas. El Servicio está ubicado en la Oficina Ejecutiva y su Jefe está sujeto a una doble línea jerárquica, en virtud de la cual rinde cuentas en materia de políticas al Alto Comisionado, y en materia de evaluación, al Alto Comisionado Adjunto.

9. De conformidad con su mandato, el Servicio debe colaborar estrechamente con el Alto Comisionado Adjunto y ambos Altos Comisionados Auxiliares en aspectos como la realización de evaluaciones en tiempo real; en particular, respondiendo a las solicitudes presentadas por altos directivos de la sede y las oficinas en los países para que se lleven a cabo exámenes rápidos que ofrezcan una visión general acerca de cuestiones importantes en el plano institucional, y prestando asesoramiento sobre cuestiones normativas y de evaluación. El plan de trabajo del Servicio se elabora de forma continua, se actualiza cada seis meses y es examinado por la Oficina Ejecutiva, en consonancia con las responsabilidades multidimensionales y la naturaleza dinámica y basada en la demanda de las funciones del Servicio.

10. El Servicio también supervisa la serie en línea “New Issues in Refugee Research”, que comprende trabajos de investigación sobre cuestiones relativas a los refugiados, humanitarias y migratorias, para lo cual acepta documentos presentados por expertos en cuestiones académicas y normativas, funcionarios y asociados.

11. Además de las evaluaciones realizadas por el Servicio, algunas de las oficinas nacionales más grandes del ACNUR han encargado sus propias evaluaciones de programas según las necesidades. Sin embargo, no existe una evaluación descentralizada sistemática y periódica a nivel regional o de países.

12. Por otra parte, la Oficina del Inspector General también lleva a cabo inspecciones periódicas de las operaciones y oficinas del ACNUR en todo el mundo para asegurar que se ajusten a las normas y los reglamentos institucionales. De 2009 a 2012, la Oficina realizó 28 inspecciones ordinarias y tres misiones de verificación del cumplimiento de normas y reglamentos. El seguimiento de las misiones de inspección se hace mediante ejercicios periódicos de presentación de informes sobre el cumplimiento. Desde julio de 2011, la Oficina ha presentado 27 memorandos sobre inspecciones concluidas durante el período 2008-2012.

IV. Evaluación del sistema de las Naciones Unidas

13. Al examinar la capacidad de evaluación actual del ACNUR, conviene en primer lugar describir el contexto necesario para que la función de evaluación sea sólida y válida. La evaluación de los programas del sistema de las Naciones Unidas cumple dos propósitos fundamentales: a) permitir que se rinda cuenta de los

programas a los donantes, el personal directivo superior y los beneficiarios de esos programas; y b) determinar la eficacia de los programas, así como las experiencias adquiridas sobre cómo mejorarlos.

14. La aplicación de un enfoque amplio de la evaluación de una entidad como el ACNUR responde a tres preguntas fundamentales:

a) **¿Se está haciendo lo correcto?** Esta pregunta se refiere a la importancia, la naturaleza y el alcance de las intervenciones y operaciones realizadas en el marco de los programas. En particular, se trata de averiguar si el programa está bien concebido para abordar adecuadamente la naturaleza de las cuestiones y los problemas que trata de resolver;

b) **¿Se está haciendo de forma adecuada?** Esta pregunta se refiere a la calidad y la eficiencia de las intervenciones y operaciones realizadas en el marco de los programas. En particular, se trata de averiguar qué tareas se están ejecutando correctamente y cuáles no y cómo mejorar su ejecución;

c) **¿Se está haciendo en una escala suficientemente amplia para lograr cambios reales?** Esta pregunta se refiere a la cobertura, la eficacia y las repercusiones de los programas, en particular su eficacia en función de los costos y su valor añadido. Es la pregunta sobre evaluación más difícil de responder y exige la aplicación de un enfoque riguroso basado en métodos mixtos que triángule el análisis de múltiples fuentes de datos de manera estructurada. También determina el grado en que un programa ha alcanzado sus objetivos y ha contribuido a lograr resultados de un alcance mayor.

15. Cada entidad debe establecer un marco amplio de seguimiento y evaluación como primer paso para facilitar la evaluación habitual y periódica de esas cuestiones fundamentales. Es necesario obtener información fiable y digna de crédito sobre el desempeño de la entidad para facilitar la adopción de decisiones estratégicas y las asignaciones presupuestarias y de recursos.

16. Una vez que las intervenciones y operaciones previstas en el marco de los programas estén bien definidas y se hayan ejecutado o se encuentren en vías de ejecución por algún tiempo, también será necesario realizar evaluaciones periódicas y permanentes de la calidad y sostenibilidad para determinar cómo mejorarlas. Un programa amplio de evaluación debería comprender evaluaciones centradas en los planos nacional, regional y mundial. Las evaluaciones proporcionarían información complementaria sobre el desempeño general del programa y usarían indicadores que permitirían hacer un seguimiento de los productos, resultados y efectos de la entidad.

V. Resultados del examen

A. No está claramente definida la función de evaluación de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

a) En la política actual de evaluación del ACNUR no se vincula suficientemente la evaluación con los mandatos y objetivos de la organización

17. La política de evaluación del ACNUR, revisada en agosto de 2010, define el marco general que sirve de guía para las evaluaciones de la organización y es fundamental para que la función de evaluación tenga una identidad clara y fuerte. En la política actual del ACNUR en materia de evaluaciones se define la evaluación como el análisis y la valoración, lo más sistemática y objetivamente posible, de las políticas, los programas, las prácticas, las asociaciones de colaboración y los procedimientos de la organización, prestando particular atención a la planificación, el diseño, la ejecución y los efectos. Sin embargo, en esa política no se establece una función clara y distintiva de evaluación en el ACNUR, en particular en su relación con otras funciones de la organización, como la inspección y el examen del desempeño. En ella tampoco se describe de qué manera se llevará a cabo la evaluación en el contexto específico del ACNUR, ni se establece un vínculo suficientemente claro entre la evaluación y los mandatos, los objetivos y las prioridades estratégicas de la organización, como se estipula en las normas y estándares del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas respecto de las políticas de evaluación⁵. Por ejemplo, en la política del PNUD se establece que el propósito de la evaluación es determinar cómo repercute la labor del PNUD en la erradicación de la pobreza, el crecimiento económico y el desarrollo sostenible de los países en los que se ejecutan programas; la política del ACNUR no tiene un vínculo semejante con el mandato específico y singular de la organización. Por último, en la política del ACNUR no se definen claramente las funciones y responsabilidades respecto de la evaluación de la organización. Si bien en esa política se define al Servicio de Evaluación y Elaboración de Políticas como “centro de coordinación de la evaluación”, no se ofrecen suficientes detalles sobre las funciones y responsabilidades específicas del Servicio, ni tampoco sobre las funciones y contribuciones que se esperan de las oficinas regionales y nacionales.

b) Los documentos identificados como informes de evaluación comprenden una diversa gama de documentos

18. Los 28 informes identificados en el sitio web del Servicio de Evaluación y Elaboración de Políticas como informes de evaluación correspondientes a 2010 y 2011 comprenden una diversa gama de temas y géneros. Algunos de esos informes son claramente evaluaciones de las intervenciones del ACNUR. Otros, sin embargo, son documentos de política, artículos de opinión o trabajos de investigación académica no directamente relacionados con la evaluación de las intervenciones del ACNUR. No existen criterios discernibles para clasificar todos esos documentos como informes de evaluación, como se hace en el sitio web.

⁵ Véase Estándares de evaluación en el Sistema de las Naciones Unidas, Estándar 1.2.

c) Son pocos los recursos asignados a la evaluación

19. Son pocos los recursos que actualmente se asignan a la evaluación en el ACNUR. Los recursos asignados al Servicio de Evaluación y Elaboración de Políticas para el bienio 2012-2013 se estimaron en 3,6 millones de dólares, lo que representó un aumento respecto de los 3 millones de dólares que se habían asignado al Servicio para el bienio 2010-2011 y los 2,1 millones de dólares asignados para el bienio 2008-2009. Ese aumento fue inferior al de los recursos asignados a la evaluación en otras entidades similares de las Naciones Unidas. Por ejemplo, el PMA contaba con un presupuesto de consultoría para evaluaciones de aproximadamente 5 millones de dólares para 2012, mientras que el presupuesto de consultoría del ACNUR era de solamente 375.000 dólares para el mismo período. En general, los recursos destinados a la dotación de personal para la función de evaluación son muy pocos en comparación con la escala y el alcance de la labor del ACNUR. Los recursos asignados a la evaluación oscilan entre el 0,05% y el 0,08% del presupuesto total del ACNUR, lo que está por debajo del parámetro uniforme establecido para la evaluación, a saber, entre el 3% y el 5% del presupuesto total de los programas.

d) El Servicio de Evaluación y Elaboración de Políticas ha cumplido una valiosa función

20. Habida cuenta de su mandato actual y los recursos de que dispone, el Servicio de Evaluación y Elaboración de Políticas ha desempeñado una función útil en la organización. Con un pequeño grupo de cinco funcionarios (un funcionario de categoría D-1, uno de categoría P-5, dos de categoría P-4 y uno del Cuadro de Servicios Generales) encargados de apoyar las tres funciones integradas de evaluación, elaboración de políticas e investigación, el Servicio realizó 61 evaluaciones y exámenes y elaboró 5 informes sobre políticas y 106 documentos en línea de la serie “New Issues” entre 2006 y 2011⁶. Las opiniones expresadas por las partes interesadas sobre la labor del ACNUR han sido en general positivas. La mayoría de los encuestados por el Comité Ejecutivo (80%) expresaron un grado elevado o aceptable de satisfacción con la información proporcionada por el Servicio. Por su parte, los altos directivos de la sede entrevistados señalaron que el Servicio proporcionaba información útil sobre cuestiones clave en materia de políticas. La mayoría de los encuestados de las oficinas en los países (seis de cada siete de los que respondieron a esa pregunta) señalaron que habían utilizado los informes del Servicio y, específicamente, que el análisis de los problemas que enfrentaban en sus propias operaciones de los programas y la divulgación de buenas prácticas dentro de la organización eran particularmente útiles.

21. En particular, el Servicio de Evaluación y Elaboración de Políticas es ampliamente reconocido en cuestiones de política en el seno del ACNUR. A menudo se le pide que haga aportaciones para los discursos del Alto Comisionado y, en los últimos años, también ha servido internamente de centro de estudio que atiende a las solicitudes de información específica que le presenta el Alto Comisionado. El Servicio también supervisa la serie en línea de trabajos de investigación “New Issues in Refugee Research”, que se ocupa en lo fundamental de cuestiones relativas a los refugiados, humanitarias y migratorias, para lo cual acepta documentos presentados por expertos en cuestiones académicas y normativas y contribuye con

⁶ Fuente: Compilación de la OSSI de informes publicados en el sitio web del ACNUR.

artículos a *The State of the World's Refugees*, que es la principal publicación sobre la situación de los refugiados en todo el mundo. Además, se ha reconocido el papel de vanguardia que desempeña el Servicio facilitando la aplicación de la evaluación en tiempo real, hoy en día común en las actividades humanitarias dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas. En cuanto al asesoramiento normativo estratégico a nivel institucional, se considera que el Servicio ha ayudado a promover la reflexión en el ACNUR sobre temas como los refugiados urbanos y un enfoque de la elaboración y ejecución de programas que tiene en cuenta la edad, el género y diversidad.

B. Capacidad actual de evaluación de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados: no se cumplen plenamente las normas y los estándares fundamentales de independencia, credibilidad y utilidad del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas

22. A pesar de que la actual capacidad de evaluación del ACNUR no está claramente definida, esta fue objeto de examen por la OSSI. La capacidad de evaluación del ACNUR se ha visto mermada por limitaciones en tres aspectos esenciales de las normas y los estándares del Grupo de Evaluación: independencia, credibilidad y utilidad. A continuación se examinan en detalle cada uno de esos tres criterios.

a) Independencia: la función de evaluación del ACNUR tiene una independencia limitada

23. El criterio de independencia se deriva de la Norma 6 del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas, en que se establece que, en su funcionamiento, el proceso de evaluación debe ser imparcial e independiente del proceso relacionado con la formulación de políticas, la ejecución de los programas y la gestión institucional⁷. También requiere medidas sistémicas para garantizar la objetividad y la imparcialidad necesarias de la evaluación.

24. Este criterio es importante, ya que garantiza que la función de evaluación, tanto en teoría como en la práctica, se cumpla de manera independiente y permite que los encargados de llevar a cabo las evaluaciones sean completamente imparciales. Desde el punto de vista institucional, la función de evaluación debe ser independiente de otras funciones de su competencia relacionadas con la gestión y los programas. Por lo general, la función de evaluación es responsabilidad de la oficina ejecutiva del personal directivo superior o es una función independiente de cuyo cumplimiento se encarga una dependencia aparte.

25. Además, el jefe de una dependencia que ejecute de manera independiente la función de evaluación debe rendir cuentas directamente al Consejo de Administración o a la persona que dirija la organización (véase el Estándar 1.1 del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas). En la práctica, esto significa informar al personal directivo superior que no participe en los programas evaluados; por lo general, en esos casos se informa al funcionario directivo de más alto rango

⁷ Véanse las Normas de evaluación en el sistema de las Naciones Unidas elaboradas por el Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas.

de la organización. De la misma manera, la función de evaluación también debe gozar de plenas facultades para presentar sus informes directamente a la consideración del nivel adecuado de adopción de decisiones que se ocupe de las cuestiones evaluadas. Asimismo, se debe establecer un sistema que asegure el examen sistemático de los resultados, las conclusiones y las recomendaciones resultantes de las evaluaciones, lo que también permitiría utilizar esa información para adoptar decisiones institucionales (véase la Norma 2.6 del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas).

26. En el ACNUR, la evaluación se ha integrado e incorporado en una sección más grande (el Servicio de Evaluación y Elaboración de Políticas), encargada de la evaluación, la formulación de políticas y la investigación; según la política de evaluación del ACNUR, el Servicio también ayuda a la Oficina Ejecutiva a determinar si son necesarias declaraciones normativas nuevas o revisadas y, en estrecha consulta con otras divisiones, departamentos y oficinas regionales, contribuye a la formulación, difusión y promoción de esas políticas⁸. Los funcionarios del Servicio desempeñan esas tres funciones y ninguno se dedica exclusivamente a la evaluación. Las responsabilidades normativas del Servicio son amplias y abarcan la formulación de políticas operacionales generales (diferentes de las políticas en materia de finanzas, administración, adquisición o gestión de recursos humanos), el análisis prospectivo de políticas y la capacidad de desarrollo y la determinación de las necesidades respecto de declaraciones normativas nuevas o revisadas, en estrecha consulta con otras divisiones⁹. Si bien el ACNUR ha tratado expresamente de vincular la elaboración de políticas y la evaluación asignando al Servicio ambas funciones para asegurar que los resultados de las evaluaciones se tengan directamente en cuenta en el proceso de formulación de políticas, existe el riesgo de que se produzca o se perciba un conflicto de intereses, ya que el Servicio desempeña una doble función tanto en la formulación de políticas como en la evaluación de la aplicación de esas políticas. En el ACNUR existe otro riesgo de conflicto de intereses en relación con las evaluaciones conjuntas realizadas con otros organismos; en esas evaluaciones, el Servicio participa a la vez como asociado en la evaluación y como entidad del ACNUR encargada de coordinar una respuesta de la administración en nombre de la organización.

27. Además, si bien la ubicación del Servicio de Evaluación y Elaboración de Políticas en la Oficina del Alto Comisionado responde al propósito de promover la independencia estructural, el Jefe del Servicio rinde cuentas sobre cuestiones de política al Alto Comisionado, y en materia de evaluación, al Alto Comisionado Adjunto⁹. En virtud de esa relación jerárquica, la evaluación está directamente subordinada a la gestión de los recursos (si bien el Alto Comisionado Adjunto es responsable de la supervisión), lo que puede comprometer su independencia. Esta relación jerárquica tampoco está en consonancia con las buenas prácticas de otras entidades de las Naciones Unidas. Por ejemplo, en el PMA y el PNUD, el Director de Evaluación se subordina al Director Ejecutivo y a la Junta Ejecutiva y no rinde cuentas directa y simultáneamente a otros altos directivos.

28. El proceso actual de planificación del trabajo para la evaluación del ACNUR también supone un riesgo para la independencia de la función, por cuanto responde mayormente a la demanda, a pesar de que el Servicio de Evaluación y Elaboración

⁸ Véase UNHCR's evaluation policy, agosto de 2010, pág. 9.

⁹ Véase el organigrama y la política de evaluación del ACNUR.

de Políticas posee plena independencia metodológica para diseñar sus evaluaciones. No existe un sistema de planificación del trabajo basado en la evaluación de los riesgos estratégicos que sienten las bases, en consulta con los principales interesados, para medir de manera independiente la eficiencia, la eficacia y las repercusiones del ACNUR y las cuestiones que planteen el mayor riesgo para la organización y que, por tanto, meriten ser objeto de evaluación.

29. Aunque el Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado no es el órgano rector del ACNUR, desempeña una importante función de asesoramiento y aprueba el presupuesto de la organización. El Servicio de Evaluación y Elaboración de Políticas ha adoptado la práctica, considerada idónea, de presentar al Comité Ejecutivo un informe anual sobre las actividades realizadas durante el período (véase, por ejemplo, A/AC.96/1115). Sin embargo, los informes de evaluación no se someten directamente a consideración o examen; el Comité Ejecutivo es únicamente un órgano de carácter consultivo y sus aportaciones han de ser validadas por la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto y la Quinta Comisión de la Asamblea General. El ACNUR debe lograr un equilibrio igualmente adecuado entre la presentación de informes a su Comité Ejecutivo y a esos otros órganos.

30. Las opiniones expresadas por los miembros del Comité Ejecutivo del ACNUR sugieren, además, la necesidad de fortalecer la independencia de la función de evaluación. La mayoría de los encuestados por el Comité Ejecutivo (64%) afirmaron que el Comité debía ser responsable de asegurar que las evaluaciones se realizaran de manera independiente e imparcial, y ese mismo porcentaje estuvo de acuerdo en que el Comité tuviese como responsabilidad asegurar que la evaluación contribuyera a la adopción de decisiones y la gestión. Los encuestados por el Comité Ejecutivo también señalaron que debía asignarse más tiempo a las deliberaciones sobre la evaluación y pidieron que el Servicio de Evaluación y Elaboración de Políticas los mantuviera mejor informados sobre el proceso general de evaluación del ACNUR. Por último, los encuestados por el Comité Ejecutivo sugirieron que el informe anual del Servicio incluyese más información de las evaluaciones, en particular sobre los resultados en materia de eficacia, eficiencia y efectos y sobre cómo las evaluaciones se integraban en el programa de trabajo del ACNUR y contribuían a mejorarlo.

b) Credibilidad: la credibilidad de la función de evaluación del ACNUR se ve mermada por deficiencias metodológicas en la medición de los resultados

31. El criterio de credibilidad se deriva de las Normas 5, 8, 9 y 11 del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas, que tratan de la imparcialidad, la calidad, la competencia y la ética de la evaluación. La credibilidad depende de los conocimientos especializados y la independencia de los evaluadores y del grado de transparencia del proceso de evaluación. Para ser dignas de crédito, las evaluaciones deben ser imparciales y metodológicamente rigurosas y presentar tanto los logros alcanzados como las dificultades enfrentadas en la ejecución de los programas. También tienen en cuenta las opiniones de todas las partes interesadas y, en caso de que haya divergencias de opiniones, estas deben reflejarse en el análisis y en los informes de la evaluación (véase la Norma 5 del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas). Para ser dignas de crédito, además, las evaluaciones deben diseñarse y planificarse con métodos adecuados.

32. Si bien el personal del Servicio de Evaluación y Elaboración de Políticas posee una amplia experiencia operacional pertinente, sus competencias en materia de evaluación son más limitadas. En las Naciones Unidas se asocia la credibilidad de las funciones de evaluación con la experiencia y las aptitudes que tenga el personal tanto para realizar evaluaciones como para gestionar la labor de evaluadores (consultores) de contratación externa. Los organismos con políticas de rotación a menudo se aseguran de contar con un personal de base cualificado, y algunos de esos organismos, como el PMA, tienen un 50% de personal de evaluación y otro 50% de personal de programas. De ese modo, se asegura que las evaluaciones sean dignas de crédito, desde el punto de vista tanto de la evaluación como de la ejecución de los programas. La credibilidad se ve reforzada, además, por la existencia de directrices comunes y de enfoques evaluativos coherentes.

33. Aunque en la descripción de las funciones del puesto de Jefe del Servicio de Evaluación y Elaboración de Políticas se incluye como requisito poseer experiencia en evaluación, para los demás puestos del Cuadro Orgánico no se exige una experiencia similar. Estos últimos son funcionarios internos que ocupan puestos sujetos a rotación por períodos de cuatro a cinco años y que usualmente carecen de capacitación, experiencia o competencias en materia de evaluación. Debido a que las normas sobre recursos humanos del ACNUR exigen la rotación del personal, el Servicio no cuenta en la sede con un cuadro estable de funcionarios que desempeñen funciones de evaluación. El actual Jefe del Servicio ha tenido, por tanto, que capacitar a esos funcionarios en métodos y enfoques básicos de evaluación.

34. Los datos de encuestas y entrevistas aportan nuevas pruebas sobre el problema que plantea la falta de personal cualificado en evaluación en el ACNUR. Cuatro de las siete oficinas nacionales encuestadas sostuvieron que era necesario, a nivel de los países, impartir más formación y conocimientos especializados en materia de evaluación, a fin de fortalecer esa función. Por su parte, en entrevistas realizadas con importantes funcionarios de la sede, estos confirmaron que había margen para fortalecer la metodología de evaluación con el fin de evaluar mejor los efectos de la labor del ACNUR sobre el terreno.

35. A fin de complementar el personal existente, el Servicio de Evaluación y Elaboración de Políticas también ha empleado a consultores que son evaluadores experimentados para que ayuden con su plan de trabajo, si bien han sido escasos los recursos asignados a tal fin. El presupuesto de consultoría del Servicio se ha mantenido constante en los últimos años, aproximadamente entre 350.000 y 375.000 dólares, y no ha aumentado proporcionalmente con el presupuesto total del ACNUR. Así, el empleo de consultores expertos con aptitudes de evaluación no colma del todo la brecha creada por el personal de evaluación con una formación limitada en materia de evaluación.

36. La OSSI llevó a cabo una metaevaluación de los 28 informes presentados por el Servicio en 2010 y 2011 con el objetivo de determinar si esos informes se ajustaban a las normas y estándares básicos del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas y para valorar los puntos fuertes y débiles en general¹⁰. Entre los puntos fuertes generales de los informes del Servicio cabe mencionar la presentación y la fundamentación general de la evaluación y la investigación, la

¹⁰ La metaevaluación consiste en el “examen sistemático de las evaluaciones con el fin de determinar la calidad de sus procedimientos y resultados” (Cooksey and Caracelli, “Quality, Context and Use: Issues in Achieving the Goals of Meta-evaluation” (2005)).

identificación del objeto del informe, la inclusión de perspectivas alternativas y el carácter manejable de las recomendaciones. Por lo general, los informes estaban bien escritos y lógicamente estructurados. Por ejemplo, el Servicio ha publicado dos series de evaluaciones sobre situaciones prolongadas de refugiados y sobre el fenómeno de la migración mixta. En su mayoría, se trataba de informes normalizados, de modo que el lector se familiarizara con la estructura y supiera qué esperar del conjunto de los documentos. En los informes también se expusieron claramente las razones para llevar a cabo la evaluación e investigación, así como su importancia para los intereses estratégicos del ACNUR, y se citaron a menudo necesidades planteadas por el Alto Comisionado.

37. Sin embargo, los informes examinados obtuvieron una puntuación inferior en cuanto a su calidad, con grandes variaciones entre todos los informes evaluados, debido principalmente a las deficiencias metodológicas en la medición de los resultados y los efectos de los programas, los cuales, hay que reconocerlo, son difíciles de medir, habida cuenta del mandato del ACNUR. Con frecuencia, en los informes no se formularon conclusiones claras sobre los resultados de las intervenciones del ACNUR, limitándose a poner de relieve dificultades, restricciones o problemas generales. Incluso en los informes que a todas luces eran evaluaciones, a menudo no quedaba claro cuáles eran los resultados de la labor de la organización. Los informes carecían de información sobre los criterios de evaluación, los métodos de reunión de datos y el marco analítico. Tal fue el caso en particular de las evaluaciones realizadas por personal del Servicio de Evaluación y Elaboración de Políticas y equipos mixtos. Se pudo observar que los informes de evaluación elaborados por consultores externos bajo la dirección del personal del Servicio, quienes, además, concluyeron las evaluaciones, eran de una calidad superior a la de los informes elaborados por personal del Servicio y equipos mixtos.

38. Al igual que con los resultados de la metaevaluación, los interesados del ACNUR han señalado que ha sido insuficiente la evaluación del desempeño y los resultados del ACNUR en relación con todos los aspectos de su mandato, tanto en lo que atañe a su labor de protección como en materia de programas. La mayoría de los encuestados por el Comité Ejecutivo (55%) señalaron que el Servicio de Evaluación y Elaboración de Políticas había sido algo o muy ineficaz proporcionando información con base empírica para la adopción de decisiones y algunos sugirieron que era necesario que en los programas de trabajo del ACNUR se tuviesen en cuenta los resultados de las evaluaciones. Algunos de los encuestados también opinaron que las evaluaciones del ACNUR debían explicar con mayor detalle en qué se basaban sus resultados y conclusiones. Por otra parte, los altos directivos de la sede señalaron el déficit de evaluaciones sólidas para medir los resultados y los efectos del ACNUR sobre el terreno, así como la falta de pruebas aportadas por las evaluaciones sobre la medida en que la labor del ACNUR ha sido eficaz y económica. Dos de las siete oficinas nacionales encuestadas declararon que los informes de evaluación del ACNUR proporcionaban a los altos directivos escasa o ninguna información sobre la medición de los resultados obtenidos. Asimismo, la mayoría (cuatro de siete) declararon que solo en pequeña medida los informes de evaluación proporcionaban a los interesados la oportunidad de presentar su valoración de las actividades encomendadas al ACNUR.

c) Utilidad: el seguimiento insuficiente de las evaluaciones y recomendaciones plantea riesgos significativos para el aprendizaje y la rendición de cuentas

39. El criterio de utilidad se deriva de las Normas 1, 2, 8, 10 y 12 del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas, relativas a la definición, la responsabilidad, la calidad, la transparencia, la celebración de consultas y el seguimiento de las evaluaciones. La utilidad depende de que las evaluaciones arrojen resultados claros y concisos que se consideren pertinentes y útiles y repercutan en la adopción de decisiones, en particular mediante su seguimiento sistemático. Para aprovechar al máximo los informes de evaluación, se deben establecer procedimientos claros de seguimiento y aplicación de las recomendaciones, así como plazos para comprobar el grado de cumplimiento y los progresos realizados. En las Naciones Unidas es habitual que las funciones de evaluación, entre ellas las del PNUD y el PMA, establezcan procedimientos claros que faciliten la respuesta de la administración a los informes de evaluación y foros para debatir los informes; por ejemplo, en el órgano rector.

40. Actualmente, no existe un proceso periódico y sistemático de seguimiento para debatir los resultados de las evaluaciones y hacer el seguimiento a sus recomendaciones¹¹, lo que menoscaba la utilidad de los informes de evaluación tanto en la sede como sobre el terreno y representa un riesgo significativo para el aprendizaje y la rendición de cuentas. Los informes de evaluación no son objeto de un seguimiento sistemático por parte de la administración, el personal o el Comité Ejecutivo del ACNUR y la administración no responde de manera oficial a los informes. Tampoco existe un mecanismo oficial para examinar los resultados y las conclusiones de las evaluaciones. Además, si bien los informes se pueden consultar en la página web del ACNUR, no existen mecanismos oficiales para extraer enseñanzas de las evaluaciones e integrarlas en los procesos y programas de trabajo de la organización. Casi la mitad de los encuestados por el Comité Ejecutivo (46%) dijo que el Comité debía asegurar el examen sistemático de los resultados, las conclusiones y las recomendaciones de la evaluación.

41. El ACNUR también carece de un método sistemático para el seguimiento de la aplicación de las recomendaciones. No existe un mecanismo oficial para determinar si se están poniendo en práctica las recomendaciones, ni ninguna persona o entidad rinde cuentas por su aplicación. El personal entrevistado en la sede y sobre el terreno reconoció ampliamente la necesidad de subsanar esa deficiencia. Por otra parte, la mayoría de los encuestados por el Comité Ejecutivo que opinaron sobre la cuestión (56%) dijeron que el ACNUR era poco o nada eficaz haciendo el seguimiento de la integración en su labor de los resultados, las conclusiones y las recomendaciones de las evaluaciones. Una mayoría (56%) también afirmó que estaban algo o muy insatisfechos con el seguimiento de las recomendaciones que hacía el Servicio de Evaluación y Elaboración de Políticas. De hecho, los procedimientos de seguimiento de las evaluaciones fueron el único componente de la actual función de evaluación al que todos los miembros del Comité Ejecutivo asignaron las puntuaciones más bajas. Sin un seguimiento adecuado de las evaluaciones, seguirá siendo difícil medir los efectos de la labor de la organización y su uso óptimo de los recursos.

¹¹ Según el ACNUR, desde que tuvo lugar el examen, la OSSI ha establecido como requisito la respuesta de la administración. Sin embargo, ese requisito no existía cuando se realizó el examen.

42. El Comité Interno de Cumplimiento y Rendición de Cuentas del ACNUR, establecido en junio de 2012, podría disponer de los medios para remediar esa deficiencia en materia de seguimiento. El Comité se estableció con el objetivo de fortalecer la responsabilidad institucional e individual y se previó que fuera el órgano interno central que priorizara y supervisara la aplicación de las recomendaciones emanadas de auditorías, evaluaciones, inspecciones e informes especiales. El personal entrevistado en la sede y sobre el terreno también opinó que el Comité Interno de Cumplimiento y Rendición de Cuentas podría ser un órgano que fomentara la gestión de los conocimientos mediante la aplicación de las enseñanzas extraídas de las evaluaciones a las políticas y los programas. Dado el poco tiempo transcurrido desde su creación, queda por ver si el Comité será capaz de subsanar debidamente algunas de las deficiencias señaladas en el presente examen en relación con el seguimiento de las evaluaciones.

C. No se dispone de un sistema funcional de evaluación centralizado y descentralizado como otras entidades de las Naciones Unidas con una fuerte presencia sobre el terreno

43. Teniendo en cuenta que la mayoría de las operaciones del ACNUR se realizan sobre el terreno fuera de la sede, una función de evaluación que comprenda tanto la evaluación centralizada como la descentralizada facilitaría la valoración de su labor en todos los niveles: sobre el terreno, a nivel regional y en la sede. La evaluación centralizada tiene un alcance más amplio, pues valora la labor realizada a nivel mundial y de toda la organización. Ese tipo de evaluación se lleva a cabo de forma independiente de los responsables de las operaciones de protección y las operaciones propias de los programas, y la entidad que realiza la evaluación no es responsable de lograr los resultados que pretende evaluar. La evaluación centralizada aborda cuestiones estratégicas intersectoriales que son de interés de toda la organización. También mide de manera independiente la calidad de las evaluaciones descentralizadas y establece los criterios con que habrán de valorarse ese tipo de evaluaciones en la organización. Por lo general, esa función se ejecuta en la sede.

44. La evaluación descentralizada, por su parte, tiene un alcance relativamente más estrecho. Se lleva a cabo sobre el terreno, en particular en oficinas nacionales y regionales, y comprende un componente de la sede para apoyar y coordinar las actividades descentralizadas y consolidar e informar sobre los resultados según las necesidades. La evaluación descentralizada está integrada en las operaciones de los programas cuyos resultados se propone medir y se ocupa de cuestiones de especial importancia y prioridad para la elaboración de programas por países y regiones. La descentralización garantiza que los datos generados sean pertinentes en el contexto local, lo que aporta elementos de juicio a las políticas nacionales. Por lo general, a nivel operacional, la ejecución de esa función incumbe a las oficinas regionales o sobre el terreno, en estrecho contacto con la división de la sede que se ocupa del tema de la evaluación.

45. Para que la función de evaluación descentralizada sea digna de crédito, y a fin de seguir las buenas prácticas de otros organismos operacionales de las Naciones Unidas, se han de cumplir varios criterios. En primer lugar, es necesario asegurar la

calidad, lo cual suele ser responsabilidad de los encargados de la evaluación centralizada, como en el caso del PNUD y el Fondo de Población de las Naciones Unidas; este último elabora un informe anual sobre el análisis de la calidad de las evaluaciones por países. Además, se han de establecer normas y procedimientos institucionales comunes y capacitar al personal sobre el terreno en las reglas básicas en materia de evaluaciones, para facilitar la coherencia y la fiabilidad entre las diferentes oficinas a nivel de países y regiones. También se ha de instituir un proceso de planificación del trabajo para poner en marcha un programa periódico y coordinado de evaluación descentralizada, tarea de la que habitualmente se ocupa la oficina de la sede encargada de las operaciones sobre el terreno.

46. Entre las dificultades que encaran otras entidades de las Naciones Unidas que cumplen funciones de evaluación centralizada y descentralizada cabe mencionar: a) la necesidad de delinear claramente el alcance, incluidas las funciones y responsabilidades respectivas, de las actividades de evaluación centralizadas y descentralizadas; y b) la necesidad de establecer una función de evaluación integrada y amplia que prevenga que las organizaciones apliquen un enfoque dispar a la evaluación. Para superar esas dificultades, se han establecido políticas de evaluación claras y precisas, mecanismos de coordinación y canales de comunicación sistemáticos y abiertos.

47. Debido a la ausencia de una función de evaluación descentralizada de carácter periódico y sistemático en el ACNUR, las evaluaciones han aportado pocos datos empíricos sobre los resultados de los programas de la organización en los distintos países, incluidas sus actividades de protección, la búsqueda de soluciones y la prestación de asistencia. Como quedó demostrado en la misión sobre el terreno a las oficinas del ACNUR en Kenya, en la actualidad no se llevan a cabo evaluaciones periódicas y sistemáticas de los resultados alcanzados por las oficinas de los distintos países que aporten información útil para la adopción de decisiones relativas a la programación ulterior por países, específicamente en relación con el objetivo general, las prioridades estratégicas, las actividades más importantes y las consecuencias para los beneficiarios.

48. Las evaluaciones descentralizadas del ACNUR suelen llevarse a cabo según las necesidades, a discreción de los directores de las oficinas en los países y varían en cuanto a su alcance, plazos y tipo. Cuatro de las nueve oficinas nacionales encuestadas indicaron que habían realizado una evaluación en los últimos dos años. En particular, el Servicio de Evaluación y Elaboración de Políticas realiza evaluaciones en tiempo real según las necesidades, bajo la dirección del Alto Comisionado Auxiliar de Operaciones, para responder a situaciones de emergencia. Se está prestando atención a la necesidad de regularizar los protocolos a esos efectos. En algunos casos, esas evaluaciones se realizan como prácticas interinstitucionales con el objetivo de dibujar un panorama que permita a la administración medir los progresos realizados y resaltar las limitaciones que requieran una atención operacional inmediata.

49. Los informes que actualmente se presentan en los países sobre la ejecución de los programas podrían aprovecharse en una evaluación descentralizada más sistemática y servirle de apoyo. Gran parte de esa actividad se enmarca en el ciclo anual de programación y responde a sus necesidades de seguimiento y presentación de informes. Los informes sobre la ejecución de los programas proporcionan información útil sobre la actividad de programación y los progresos en la

consecución de los resultados. Por ejemplo, la oficina sobre el terreno de Kakuma (Kenya) realiza un examen anual de las operaciones, que es un proceso de carácter participativo para examinar los resultados del ACNUR con sus asociados en la ejecución y sus beneficiarios.

50. Por otra parte, la capacidad actual de la División de Gestión y Apoyo de Programas y la División de Protección Internacional podría aprovecharse mejor para fortalecer la evaluación descentralizada. Existe la posibilidad de aprovechar estratégicamente las actividades y los recursos actuales para dotar de una estructura más sistemática a la evaluación descentralizada mediante el fortalecimiento de los componentes de evaluación existentes en esas dos divisiones.

51. Existen modelos en las Naciones Unidas que el ACNUR podría tener en cuenta a la hora de elaborar un sistema de evaluación centralizada y descentralizada. Por ejemplo, el PMA tiene funciones tanto de evaluación centralizada como descentralizada¹²; la primera de esas funciones se ejecuta en la sede y consiste en llevar a cabo evaluaciones estratégicas con una perspectiva global, mientras que la segunda, aunque cumple las mismas normas que las evaluaciones centralizadas, es responsabilidad de los despachos regionales y las oficinas en los países y se centra en las operaciones realizadas en los países¹³. El PMA realiza un conjunto de evaluaciones tanto centralizadas como descentralizadas, entre ellas:

- Evaluaciones estratégicas con una perspectiva global sobre cuestiones estratégicas para el PMA en su conjunto (evaluación centralizada)
- Evaluaciones de políticas en las que se examina en qué medida las políticas del PMA han logrado sus objetivos (evaluación centralizada y descentralizada)
- Evaluaciones de las carteras de proyectos en los países, que ayudan a las oficinas nacionales a comprender su cartera y qué importancia tiene (evaluación descentralizada)
- Evaluaciones de los efectos, en que se analizan en profundidad los efectos de la labor del PMA en sus beneficiarios (evaluación centralizada)
- Evaluaciones de operaciones, en que se examina la pertinencia, la eficiencia y la eficacia de las operaciones (evaluación centralizada y descentralizada)
- Evaluaciones conjuntas, realizadas conjuntamente con las oficinas de evaluación de otras organizaciones sobre las cuestiones examinadas en cualquiera de las evaluaciones antes mencionadas¹⁴

52. Otro modelo pertinente para la evaluación centralizada y descentralizada es el PNUD. En el párrafo 17 del documento sobre la política de evaluación del PNUD se identifican dos categorías de evaluación de la organización: evaluaciones independientes (centralizadas), realizadas por la Oficina de Evaluación, y evaluaciones descentralizadas, encargadas por las dependencias de programas y llevadas a cabo por expertos independientes externos. En el documento se establece, además, que la Oficina de Evaluación centralizada es el custodio de la función de evaluación del PNUD y tiene la responsabilidad de planificar evaluaciones

¹² Véase Política de Evaluación del PMA (2008), párr. 18.

¹³ *Ibid.*, párrs. 13 y 21.

¹⁴ Véase <http://www.wfp.org/about/evaluation> y Política de Evaluación del PMA (2008), WFP/EB.2/2008/4-A.

independientes, llevar a cabo evaluaciones temáticas y de los programas por países (denominadas evaluaciones de los resultados de las actividades de desarrollo) y asegurar que sus evaluaciones ofrezcan una cobertura estratégica de los resultados del PNUD y se tengan en cuenta en la adopción de decisiones. Todos los informes de evaluación independientes se presentan a la Junta Ejecutiva junto con el nuevo documento del programa para el país. La función centralizada también establece normas para la planificación, la realización y el uso de las evaluaciones descentralizadas y examina la calidad de las evaluaciones. Las evaluaciones descentralizadas, por otro lado, son encargadas por los despachos regionales y las oficinas en los países y se centran en los resultados de los programas sobre el terreno. La Oficina de Evaluación ha establecido la base de datos del Centro de Recursos de Evaluación, que comprende los planes de evaluación de los programas por países. Todos los informes elaborados de conformidad con esos planes de evaluación se someten a la consideración de la Oficina de Evaluación, que informa sobre el cumplimiento de los planes de evaluación, así como sobre la calidad de la evaluación descentralizada, como parte de su informe anual a la Junta Ejecutiva del PNUD. Todos los informes de evaluación del PNUD, así como las respuestas de la administración, están a disposición del público en el sitio web del Centro de Recursos de Evaluación del PNUD.

VI. Conclusión

Teniendo en cuenta los graves problemas que debe enfrentar el ACNUR en su labor y los efectos directos de esa labor en la vida de las personas, resulta imprescindible disponer de evaluaciones basadas en pruebas sobre los resultados y productos de los programas, aunque sean difíciles de llevar a cabo, para que sirvan de guía para adoptar decisiones sobre el diseño y la ejecución de los programas. El ACNUR necesita saber si su labor es eficiente y económica y qué cambios podrían hacerse en sus prácticas institucionales para que resulte más beneficiosa. Para lograr ese objetivo, es necesario que el ACNUR desempeñe una función de evaluación firme, sólida y exhaustiva. Si bien el Servicio de Evaluación y Elaboración de Políticas ha cumplido una función esencial y útil en la organización, teniendo en cuenta su mandato y recursos actuales, no ha sido capaz de satisfacer plenamente las necesidades cambiantes de la organización en materia de evaluación.

54. La pregunta clave que debe responder el ACNUR es qué papel desea que la evaluación desempeñe en la organización. Una vez zanjada esa cuestión, el personal directivo superior debe promover esa función y garantizar un entorno favorable suficientemente sólido para la realización de las evaluaciones. Para ello, será decisivo crear y apoyar una cultura de evaluación en el ACNUR en virtud de la cual se perciba el valor añadido por la evaluación a la labor de la organización y la utilidad de esa función para mostrar los resultados de la labor del ACNUR, sus efectos para la vida de sus beneficiarios y su uso óptimo de los recursos.

55. El ACNUR podría adoptar medidas importantes para fortalecer su función de evaluación. En primer lugar, la celebración de debates más explícitos y detallados que vinculen la evaluación con el mandato general, los logros previstos y los objetivos del ACNUR propiciaría el fortalecimiento de las actividades de evaluación definiendo su contribución prevista al logro de los resultados. Esta cuestión debería examinarse específicamente en la política de evaluación. La evaluación del ACNUR debe responder a tres preguntas fundamentales: ¿se está haciendo lo correcto?; ¿se

está haciendo de forma adecuada?; ¿se está haciendo en una escala suficientemente amplia para lograr cambios reales?

56. El ACNUR también se beneficiaría de una sólida función de evaluación que comprenda tanto la evaluación centralizada como la descentralizada. La evaluación centralizada abordaría cuestiones estratégicas que afecten a toda la organización y debería llevarse a cabo de forma independiente de los responsables de las operaciones de los programas y los resultados que busca evaluar. La evaluación descentralizada tendría un alcance más limitado y debería integrarse en las operaciones de los programas. El ACNUR puede utilizar de manera más estratégica los recursos y las actividades existentes en la División de Gestión y Apoyo de Programas y la División de Protección Internacional para sistematizar y regularizar su evaluación descentralizada.

57. Las inversiones en sistemas basados en los resultados podrían imprimir un renovado impulso a la función de evaluación como parte de un sistema integrado de seguimiento y evaluación. La prioridad institucional y los recursos multimillonarios que el ACNUR ha asignado desde 2006 al establecimiento de un amplio sistema basado en los resultados que adopte un enfoque lógico de la planificación, la gestión, la reunión de datos y la evaluación basada en pruebas de su ciclo anual de programación es un componente importante que debería integrarse en el sistema de evaluación más amplio del ACNUR.

58. El fortalecimiento de la función de evaluación del ACNUR con el objetivo de propiciar la obtención de resultados, el aprendizaje y la rendición de cuentas en la organización tomará tiempo y exige una visión y una estrategia a largo plazo y un liderazgo firme. La OSSI ha formulado cinco importantes recomendaciones para poner en marcha ese proceso.

VII. Recomendaciones

Recomendación 1 (resultado A)

59. El ACNUR debe establecer en la sede una dependencia aparte que se ocupe exclusivamente de la evaluación y tenga como responsabilidad realizar evaluaciones estratégicas programáticas y transversales en la organización. El establecimiento de esa dependencia debería cumplir tres criterios:

- a) La dependencia debe ser independiente del resto de las operaciones de los programas;
- b) La dependencia debe ocuparse exclusivamente de la evaluación y no tener ninguna otra responsabilidad, como la elaboración de políticas; y
- c) La dependencia debe poseer suficiente autonomía institucional para planificar y realizar evaluaciones y presentar informes al respecto.

60. El ACNUR dispone de diversas opciones para aplicar esta recomendación, entre las que cabe señalar: mantener la función de evaluación en el Servicio de Evaluación y Elaboración de Políticas, pero a cargo de una dependencia independiente integrada por evaluadores que sean responsables únicamente por la evaluación; trasladar la función de evaluación a la Oficina del Inspector General; establecer una dependencia de evaluación totalmente aparte que rinda cuentas directamente al Alto Comisionado.

61. El ACNUR estuvo parcialmente de acuerdo con esta recomendación.

Recomendación 2 (resultados A y C)

62. El ACNUR debe revisar su política de evaluación con el fin de establecer un marco adecuado en que llevar a cabo las evaluaciones de la organización, tratando de colmar las lagunas señaladas en el examen de la OSSI. Para ello debería, en particular:

a) Proporcionar una explicación suficientemente clara del concepto y la función de evaluación en el contexto institucional específico del ACNUR;

b) Establecer un sistema en que la evaluación centralizada se lleve a cabo en la sede y la evaluación descentralizada se realice sobre el terreno (a nivel regional y de los países), partiendo de una estrategia clara que se apoye en la complementariedad y la sinergia entre ambas funciones;

c) Definir y delinear con mayor claridad las funciones, las responsabilidades y los objetivos respectivos de la evaluación centralizada y descentralizada;

d) Aclarar la relación jerárquica en materia de evaluación y estudiar la posibilidad de presentar directamente al Comité Ejecutivo los informes de evaluación que revistan una importancia fundamental y estratégica; y

e) Delinear un proceso periódico y sistemático de planificación de las evaluaciones, basado en la lógica de los programas de la organización, que incorpore todos los tipos de actividades realizadas por el ACNUR, así como las solicitudes recibidas, los mandatos establecidos o las evaluaciones conjuntas realizadas con otros organismos u oficinas de las Naciones Unidas según las necesidades.

63. El ACNUR estuvo de acuerdo con esa recomendación.

Recomendación 3 (resultado B)

64. El ACNUR debe aumentar el rigor y la utilidad de sus evaluaciones estableciendo procedimientos y metodologías que permitan medir los resultados de su labor. Para ello debería, en particular:

a) Establecer mandatos de evaluación en que se definan claramente los criterios, el objeto y los métodos de reunión de datos de las evaluaciones y realizar el diseño de las evaluaciones;

b) Elaborar metodologías de evaluación que permitan valorar la eficacia y los efectos de las intervenciones del ACNUR sobre el terreno; y

c) Elaborar informes en que se recojan de manera clara y directa los resultados alcanzados por el ACNUR.

65. El ACNUR estuvo de acuerdo con esa recomendación.

Recomendación 4 (resultado B)

66. El ACNUR debe desarrollar un proceso periódico y sistemático de seguimiento de las recomendaciones de las evaluaciones. Para ello debería, en particular:

- a) Establecer mecanismos claros de respuesta de la administración a todas las evaluaciones;
- b) Establecer como requisito de toda evaluación la elaboración de un plan de acción en que se indique cómo y cuándo se aplicarán las recomendaciones;
- c) Establecer procedimientos de seguimiento periódico y sistemático de la aplicación de las recomendaciones; y
- d) Asignar claramente las responsabilidades por la aplicación de las recomendaciones.

67. El ACNUR estuvo de acuerdo con esa recomendación.

Recomendación 5 (resultado C)

68. El ACNUR debe elaborar una estrategia para fortalecer la evaluación descentralizada sobre el terreno. En particular, esa estrategia debe tener en cuenta:

- a) Los procesos y mecanismos necesarios para la evaluación periódica y sistemática a nivel regional y de los países;
- b) La forma de aprovechar mejor las capacidades existentes en la División de Gestión y Apoyo de Programas y la División de Protección Internacional;
- c) El tamaño y el tipo de actividades de los programas por países a la hora de establecer funciones de evaluación a nivel de los países;
- d) La manera de crear una cultura de evaluación entre los directores de programas sobre el terreno;
- e) Las funciones y responsabilidades respectivas de la evaluación centralizada y descentralizada; y
- f) El lugar y la forma en que la evaluación centralizada y descentralizada deben integrarse en el ciclo de programación del ACNUR.

69. El ACNUR estuvo de acuerdo con esa recomendación.

(Firmado) Carman L. **Lapointe**
Secretaria General Adjunta de Servicios de Supervisión Interna

22 de marzo de 2013

Anexo*

Memorando de fecha 20 de marzo de 2013 dirigido a la División de Inspección y Evaluación de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna por el Alto Comisionado Adjunto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

Respuesta del ACNUR al examen realizado por la OSSI de la capacidad de evaluación del ACNUR

1. El ACNUR acoge con satisfacción el examen realizado por la OSSI de su capacidad de evaluación. No obstante, tiene objeciones a los siguientes aspectos del informe:

La capacidad actual de evaluación del ACNUR no se ajusta plenamente a las normas y los estándares de independencia, credibilidad y utilidad del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas; en particular, la credibilidad de la función de evaluación del ACNUR se ve limitada por deficiencias metodológicas en la medición de los resultados.

Respuesta:

La función de evaluación está estructurada de maneras diferentes en las entidades del sistema de las Naciones Unidas, pero en el informe de la OSSI parece darse a entender que existe un solo modelo uniforme. El Servicio de Evaluación y Elaboración de Políticas del ACNUR es una estructura unificada que goza de total independencia metodológica. Además, la política de evaluación del ACNUR impide que el personal directivo superior interfiera en los resultados y las recomendaciones de las evaluaciones. El ACNUR considera que un enfoque de la evaluación basado en la demanda no compromete la independencia de las evaluaciones. Por el contrario, un enfoque basado en la demanda tiene más posibilidades de garantizar que la evaluación se centre en operaciones y cuestiones que revisten una importancia estratégica para la organización y que se caracterizan por un alto nivel de riesgo. Un examen exhaustivo de las evaluaciones realizadas por el Servicio de Evaluación y Elaboración de Políticas demostraría que el personal directivo superior no solicita al Servicio que realice evaluaciones de las operaciones que se espera que resulten exitosas. De hecho, con frecuencia las evaluaciones responden a las dificultades y debilidades percibidas en la organización.

La organización rechaza la sugerencia de que en la actualidad sus evaluaciones carecen de rigor y no se centran en la eficacia y los efectos de las intervenciones del ACNUR. Además, las observaciones de la OSSI sobre la falta de credibilidad de la función de evaluación del ACNUR no están respaldadas por las opiniones positivas expresadas por los miembros del

* En el presente anexo, la OSSI reproduce el texto íntegro de las observaciones formuladas por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Esta práctica se ha establecido en cumplimiento de la resolución 64/263 de la Asamblea General, atendiendo a la recomendación del Comité Asesor de Auditoría Independiente.

Comité Ejecutivo, otros organismos de las Naciones Unidas, organizaciones no gubernamentales y otros miembros de la comunidad humanitaria y en sus intercambios con el Servicio de Evaluación y Elaboración de Políticas y la Oficina Ejecutiva. En particular, los principales donantes han mostrado siempre una posición favorable en relación con el Servicio y su labor.

2. El ACNUR agradece las recomendaciones del examen y desea centrarse en ellas y, a tal fin, formula las siguientes observaciones:

Recomendación 1 (resultado A)

El ACNUR debe establecer en la sede una dependencia aparte que se ocupe exclusivamente de la evaluación y tenga como responsabilidad realizar evaluaciones estratégicas programáticas y transversales en la organización. El establecimiento de esa dependencia debería cumplir tres criterios:

- a) La dependencia debe ser independiente del resto de las operaciones de los programas;
- b) La dependencia debe ocuparse exclusivamente de la evaluación y no tener ninguna otra responsabilidad, como la elaboración de políticas; y
- c) La dependencia debe poseer suficiente autonomía institucional para planificar y realizar evaluaciones y presentar informes al respecto.

El ACNUR dispone de diversas opciones para aplicar esta recomendación, entre las que cabe señalar: mantener la función de evaluación en el Servicio de Evaluación y Elaboración de Políticas, pero a cargo de una dependencia independiente integrada por evaluadores que sean responsables únicamente por la evaluación; trasladar la función de evaluación a la Oficina del Inspector General; y establecer una dependencia de evaluación totalmente aparte que rinda cuentas directamente al Alto Comisionado.

Recomendación 1: El ACNUR está parcialmente de acuerdo con la recomendación y, a ese respecto, formula las siguientes observaciones:

El ACNUR considera la evaluación y el análisis de políticas como funciones integrales. Además, el ACNUR valora la independencia institucional en la planificación y realización de las evaluaciones y la presentación de informes al respecto y conviene en que necesita capacidad y recursos para llevar a cabo evaluaciones de forma acorde con el presupuesto anual de la organización. No obstante, ello requiere un análisis y una reflexión ulteriores en el seno de la institución, en el contexto del futuro de la supervisión en el ACNUR y de las opciones planteadas en el informe de la OSSI, a fin de trazar el camino a seguir.

Recomendación 2 (resultados A y C)

El ACNUR debe revisar su política de evaluación con el fin de establecer un marco adecuado en que llevar a cabo las evaluaciones de la organización, tratando de colmar las lagunas señaladas en el examen de la OSSI. Para ello debería, en particular:

- a) Proporcionar una explicación suficientemente clara del concepto y la función de evaluación en el contexto institucional específico del ACNUR;
- b) Establecer un sistema en que la evaluación centralizada se lleve a cabo en la sede y la evaluación descentralizada se realice sobre el terreno (a nivel regional y de los países), partiendo de una estrategia clara que se apoye en la complementariedad y la sinergia entre ambas funciones;
- c) Definir y delinear con mayor claridad las funciones, las responsabilidades y los objetivos respectivos de la evaluación centralizada y descentralizada;
- d) Aclarar la relación jerárquica en materia de evaluación y estudiar la posibilidad de presentar directamente al Comité Ejecutivo los informes de evaluación que revistan una importancia fundamental y estratégica; y
- e) Delinear un proceso periódico y sistemático de planificación de las evaluaciones, basado en la lógica de los programas de la organización, que incorpore todos los tipos de actividades realizadas por el ACNUR, así como las solicitudes recibidas, los mandatos establecidos o las evaluaciones conjuntas realizadas con otros organismos u oficinas de las Naciones Unidas según las necesidades.

Recomendación 2: El ACNUR está de acuerdo con la recomendación y seguirá informando periódicamente al Comité Ejecutivo sobre las principales evaluaciones de carácter estratégico.

Recomendación 3 (resultado B)

El ACNUR debe aumentar el rigor y la utilidad de sus evaluaciones estableciendo procedimientos y metodologías que permitan medir los resultados de su labor. Para ello debería, en particular:

- a) Establecer mandatos de evaluación en que se definan claramente los criterios, el objeto y los métodos de reunión de datos de las evaluaciones y realizar el diseño de las evaluaciones;
- b) Elaborar metodologías de evaluación que permitan valorar la eficacia y los efectos de las intervenciones del ACNUR sobre el terreno; y
- c) Elaborar informes en que se recojan de manera clara y directa los resultados alcanzados por el ACNUR.

Recomendación 3: El ACNUR está de acuerdo con la recomendación.

Recomendación 4 (resultado B)

El ACNUR debe desarrollar un proceso periódico y sistemático de seguimiento de las recomendaciones de las evaluaciones. Para ello debería, en particular:

- a) Establecer mecanismos claros de respuesta de la administración a todas las evaluaciones;
- b) Establecer como requisito de toda evaluación la elaboración de un plan de acción en que se indique cómo y cuándo se aplicarán las recomendaciones;
- c) Establecer procedimientos de seguimiento periódico y sistemático de la aplicación de las recomendaciones; y
- d) Asignar claramente las responsabilidades por la aplicación de las recomendaciones.

Recomendación 4: El ACNUR está de acuerdo con la recomendación y, en este contexto, ha establecido recientemente un nuevo requisito de respuesta de la administración a las evaluaciones, supervisado por el recién establecido Comité Interno de Cumplimiento y Rendición de Cuentas.

Recomendación 5 (resultado C)

El ACNUR debe elaborar una estrategia para fortalecer la evaluación descentralizada sobre el terreno. En particular, esa estrategia debe tener en cuenta:

- a) Los procesos y mecanismos necesarios para la evaluación periódica y sistemática a nivel regional y de los países;
- b) La forma de aprovechar mejor las capacidades existentes en la División de Gestión y Apoyo de Programas y la División de Protección Internacional;
- c) El tamaño y el tipo de actividades de los programas por países a la hora de establecer funciones de evaluación a nivel de los países;
- d) La manera de crear una cultura de evaluación entre los directores de programas sobre el terreno;
- e) Las funciones y responsabilidades respectivas de la evaluación centralizada y descentralizada; y
- f) El lugar y la forma en que la evaluación centralizada y descentralizada deben integrarse en el ciclo de programación del ACNUR.

Recomendación 5: El ACNUR está de acuerdo con la recomendación y, a este respecto, formula las siguientes observaciones:

El desempeño de una función de evaluación descentralizada en el ACNUR deberá concebirse como un proceso a largo plazo, habida cuenta de sus importantes repercusiones en la capacidad y los recursos. Ello exigiría conocimientos especializados más profundos y una mayor capacidad para asegurar el control de la calidad de la función de evaluación descentralizada y supervisar periódicamente su cumplimiento.