Naciones Unidas E/ICEF/2011/15

Consejo Económico y Social

Distr. general
18 de julio de 2011
Español
Original: inglés

Adopción de medidas

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
Junta Ejecutiva
Segundo período ordinario de sesiones de 2011
12 a 15 de septiembre de 2011
Tema 5 del programa provisional*

Informe anual sobre la función de evaluación y las principales evaluaciones en el UNICEF

Resumen

El presente informe anual ha sido preparado de conformidad con la política de evaluación (E/ICEF/2008/4) y las decisiones pertinentes de la Junta Ejecutiva (2008/4, 2008/22, 2009/18 y 2010/16). En el informe se proporciona información sobre la evolución de la evaluación en el mundo y la situación actual de la función de evaluación en el UNICEF en los ámbitos nacional, regional y mundial, y se describe a grandes rasgos el progreso alcanzado en el fortalecimiento de la función descentralizada de evaluación. El informe también contiene un resumen de algunas de las principales evaluaciones realizadas en los países y a nivel regional y mundial en relación con la esfera prioritaria 2 (educación básica e igualdad entre los géneros) del plan estratégico de mediano plazo. Al final del informe figura un proyecto de decisión.

* E/ICEF/2011/13.

11-41968 (S) 030811 040811

Se ruega reciclar

Introducción

1. La función de evaluación ayuda al UNICEF a obtener información oportuna, estratégica y objetiva sobre el rendimiento de sus políticas, programas e iniciativas a fin de lograr mejores resultados en beneficio de los niños y las mujeres. Esa función contribuye tanto a la asimilación de conocimientos como a la rendición de cuentas a nivel institucional. La Oficina de Evaluación del UNICEF desempeña una función directiva en materia de evaluación en toda la organización. Además, encarga la realización de evaluaciones independientes y lleva a cabo evaluaciones interinstitucionales dentro del sistema de las Naciones Unidas y evaluaciones conjuntas con otros asociados.

2. El presente informe está dividido en ocho partes. En la sección I se describen los principales acontecimientos en cuanto a la coherencia de las evaluaciones en todo el sistema de las Naciones Unidas. En la sección II se presentan información y los puntos más salientes de evaluaciones mundiales representativas. En la sección III se incluyen medidas y avances en cuanto al fortalecimiento de la función de evaluación, en particular en el nivel descentralizado. En la sección IV se proporciona información de los indicadores clave del desempeño de la sección de evaluación. En la sección V se describen las medidas adoptadas por el UNICEF en apoyo de los objetivos nacionales de fomento de la capacidad. En la sección VI se resume el plan de trabajo de la Oficina de Evaluación para 2012-2013. En la sección VII se analiza el papel de la función de evaluación en la esfera prioritaria 2 (educación básica e igualdad entre los géneros) del plan estratégico de mediano plazo. En la sección VIII se presenta un proyecto de decisión para su examen por la Junta Ejecutiva.

I. Coherencia de las evaluaciones en todo el sistema

3. El UNICEF cuenta con un largo historial de compromiso y liderazgo para reforzar la rendición de cuentas y la coherencia del sistema de evaluación internacional y de las Naciones Unidas. En los últimos años, el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUD) ha sido el principal medio de gestión de estas actividades. El UNICEF ha continuado desempeñando una función fundamental en el GNUD, tanto mediante la promoción de una función de evaluación sólida en todo el sistema de las Naciones Unidas como en la dirección de la labor sustantiva del GNUD en varios ámbitos. En el nivel descentralizado, las oficinas regionales y las oficinas en los países han estado colaborando con otros organismos de las Naciones Unidas: el Centro de Servicios Compartidos para Asia y el Pacífico preside el Grupo de Evaluación del Desarrollo de las Naciones Unidas para Asia y el Pacífico; varias regiones han adoptado iniciativas conjuntas con otros organismos de las Naciones Unidas; y muchas oficinas en los países están prestando apoyo a los grupos de trabajo sobre supervisión y evaluación del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD).

4. En los últimos dos años, el UNICEF ha tenido una participación sustantiva en diversos ámbitos de la labor del GNUD:

a) La finalización y puesta a prueba de un documento de orientación sobre la integración de la igualdad entre los géneros y los derechos humanos en las

evaluaciones: esto consiste en la elaboración de directrices básicas para sustituir la amplia diversidad de enfoques organizacionales existente;

b) La promoción de la evaluación de los efectos y la elaboración de directrices sobre cuestiones vinculadas a ella: esto ayuda a los organismos a elegir entre enfoques basados en las estadísticas y enfoques que emplean métodos mixtos;

c) Orientación sobre las evaluaciones del MANUD: esto responde a la demanda sobre el terreno de orientación técnica para satisfacer la necesidad de rendición de cuentas por las evaluaciones;

d) Formulación de un documento de concepto para la colaboración del sistema de las Naciones Unidas en el fomento de la capacidad nacional en materia de evaluación: esto sienta las bases para una labor colaborativa de las Naciones Unidas, según se examina en la sección V;

e) Perfeccionamiento de normas y estándares de la función de evaluación en el sistema de las Naciones Unidas: esto actualiza el primer producto del GNUD que contribuyó a asegurar la coherencia de la base normativa entre diferentes organismos.

5. El GNUD han mostrado ser un foro adecuado para sentar normas mínimas y una orientación básica. Ha exhibido una creciente fortaleza en la dirección o el apoyo a evaluaciones sistémicas complejas. Actualmente está dispuesto a iniciar actividades conjuntas en relación con el desarrollo de la capacidad nacional, y ocuparse de una mayor diversidad de cuestiones de evaluación, incluida la evaluación de la función normativa y la labor humanitaria de las Naciones Unidas. Sin embargo, el GNUD está limitado por la escasa capacidad de evaluación de muchos organismos de las Naciones Unidas y la desigual capacidad de supervisión y evaluación de los equipos en los países.

II. La agenda de evaluación institucional del UNICEF

A. Marco integrado de supervisión y evaluación del plan estratégico de mediano plazo

6. El marco integrado de supervisión y evaluación contiene el compromiso contraído por el UNICEF de realizar 15 evaluaciones a nivel institucional en 2010-2011. En el sitio web de la Junta Ejecutiva[1] figura un resumen de los resultados de las evaluaciones del marco integrado y las respuestas de la administración.

7. Los avances en la aplicación de las evaluaciones del marco integrado de supervisión y evaluación para fines de mayo de 2011 pueden resumirse de la siguiente forma: terminadas: 7 de 15; en fase de realización: 5; en fase de movilización: 1; pendientes (no se tomó ninguna medida): 2. Se considera que este resultado constituye una tasa de aplicación satisfactoria en este momento del bienio, ya que es normal que algunos compromisos se arrastren al tercer año. En algunos casos, se ha modificado el tema central o el nivel de rigor. Los casos que siguen pendientes suelen estar a la espera de los recursos necesarios, como la presencia de

[1] http://www.unicef.org/about/execboard/index.html.

asociados o personal fundamental. Se considera que solo uno de ellos probablemente no se inicie en este bienio. Los detalles figuran en el anexo 1.

8. No se resume aquí cada una de las evaluaciones del marco integrado. Dos se analizan en la sección VII y todas las evaluaciones terminadas están disponibles en línea. En términos más generales, este conjunto de evaluaciones se vincula a las prioridades de aprendizaje institucional del modo siguiente:

a) Incluye evaluaciones mundiales sobre cada una de las esferas prioritarias del plan estratégico de mediano plazo y también sobre las cuestiones transversales;

b) Se basa en la labor de medición de los efectos nacionales y mundiales de la sección de estadística del UNICEF mediante el análisis de las relaciones causales que generan los efectos experimentados;

c) En cada evaluación se examinan importantes cuestiones técnicas institucionales, a fin de contribuir a que el UNICEF gane mayor eficiencia y eficacia;

d) La promoción de una colaboración eficaz es un tema fundamental frecuente, que incluye las asociaciones con comités nacionales, otros organismos de las Naciones Unidas, donantes asociados e interesados nacionales;

e) Cuatro de las 15 evaluaciones se realizaron en forma conjunta con otros organismos;

f) Al menos 5 de las evaluaciones examinaron la labor del UNICEF en el nivel de las comunidades, mientras que otras examinaron la labor en niveles normativos o de coordinación global más altos;

g) Cinco de las evaluaciones se centran en cuestiones humanitarias y otras incluyen algunos aspectos humanitarios;

h) Aunque la agenda se elaboró antes de que surgiera la necesidad de pasar a centrarse en la equidad, en prácticamente todas las evaluaciones se examinan medidas para lograr las estrategias no alcanzadas o las estrategias y políticas subyacentes basadas en los derechos humanos que rigen las medidas institucionales.

B. Evaluaciones entre organismos y entre múltiples asociados: “Unidos en la acción”

9. Las evaluaciones encabezadas por los países de siete de los Estados donde se aplicó a título experimental el enfoque “Unidos en acción”[2] finalizaron a fines de 2010 y proporcionaron información valiosa sobre los avances, los desafíos y la experiencia adquirida. Cada país establece y administra una evaluación autónoma de los cinco pilares del enfoque “Unidos en la acción” (un plan único, un solo dirigente, una casa única, un marco presupuestario y una opinión unánime). El UNICEF copresidió el grupo de trabajo del GNUD que ofrecía garantías de calidad. Las evaluaciones dirigidas por los países se complementan con una evaluación oficial independiente de la experiencia del enfoque “Unidos en la acción” que se

[2] Albania, Cabo Verde, Mozambique, República Unida de Tanzanía, Rwanda, Uruguay y Viet Nam.

está aplicando actualmente. Por medio del GNUD, el UNICEF también está aportando conocimientos técnicos especializados a la evaluación independiente.

10. Las conclusiones de la aplicación experimental del enfoque "Unidos en la acción" pueden consultarse en el sitio web de la Junta Ejecutiva. En resumen, las conclusiones indican que la coherencia en las Naciones Unidas generó algunas mejoras en la labor de la organización. Existe un mayor grado de colaboración, una comunicación más unificada con los gobiernos, un mecanismo más sólido para movilizar recursos básicos y ciertas pruebas de que se han logrado economías. Sin embargo, el enfoque "Unidos en la acción" también plantea desafíos. Los organismos deben participar en los procesos de la iniciativa "Una ONU" sin que se reduzcan proporcionalmente las necesidades de planificación, examen y presentación de informes que corresponden a cada uno de ellos. Es posible que el proceso genere temor e incertidumbre en relación con sus implicaciones para el personal. Algunos funcionarios de las Naciones Unidas consideran que el enfoque "Unidos en la acción" ha añadido una instancia más de burocracia y costos de transacción.

C. Evaluaciones entre organismos y entre múltiples asociados: respuesta humanitaria

11. El UNICEF y otros organismos prestaron apoyo para la realización de una evaluación de los fondos humanitarios comunes, encabezada por la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH). Esta actividad, que tuvo un costo de 1.300 millones de dólares, tenía por objetivo prestar apoyo a las respuestas a emergencias de largo plazo en tres países. La evaluación, realizada a principios de 2011, examinó los procesos, resultados, efectos operacionales e impacto operacional de los fondos humanitarios comunes. La OCAH y sus asociados están formulando una respuesta de la administración.

12. El UNICEF, junto con la OCAH y el Comité Internacional de Rescate (en representación de todas las organizaciones no gubernamentales participantes) dirigieron conjuntamente una evaluación interinstitucional en tiempo real de la respuesta al terremoto ocurrido en Haití en enero de 2010. Actualmente se está llevando a cabo una evaluación de seguimiento, centrada en cuestiones relativas a la transición y el desarrollo de la capacidad nacional. La principal contribución del UNICEF a esta segunda evaluación interinstitucional en tiempo real es un estudio interinstitucional de la población afectada por el terremoto en Haití sobre la base de una muestra representativa en el nivel nacional, que el UNICEF está administrando en nombre de un grupo interinstitucional de gestión del estudio. Este estudio proporcionará información fundamental sobre los efectos y cumplirá los compromisos de reforzar la rendición de cuentas para con la población afectada.

13. En la sección VII se analiza un examen de la disposición de liderazgo compartido entre el UNICEF y Save the Children en el grupo temático sobre la educación mundial.

III. Fortalecimiento de la evaluación dentro del UNICEF

Contexto y estrategia general

14. Más del 95% de las evaluaciones que cuentan con el apoyo del UNICEF se autorizan y administran en las oficinas sobre el terreno, lo que refleja el carácter descentralizado de la organización. Esto asegura que las evaluaciones generen pruebas válidas en función del contexto, con lo que es más probable que brinden información para las políticas nacionales en pro de la infancia. Sin embargo, también genera para la administración el desafío de garantizar que las oficinas sobre el terreno, con sus limitadas capacidades de evaluación técnica, realmente produzcan evaluaciones de buena calidad.

15. El enfoque acordado se centra en la prestación de apoyo de la Oficina de Evaluación y las oficinas regionales a las oficinas sobre el terreno. Estos dos niveles colaboran entre sí para reforzar la función de evaluación en diversos ámbitos: el fortalecimiento de la gobernanza; la mejora de la planificación estratégica de las evaluaciones; la promoción y el apoyo de la calidad de las evaluaciones; la mejora del uso de las evaluaciones y las respuestas de la administración; y el fortalecimiento de la capacidad de evaluación interna. Una iniciativa conexa de la que se informa en la sección siguiente consiste en desarrollar la capacidad nacional de evaluación para prestar apoyo a las necesidades de supervisión y evaluación de los programas a los que contribuye el UNICEF y garantizar que haya aptitudes suficientes de evaluación para una amplia diversidad de necesidades de los sectores público y privado.

16. En esta sección se pone de relieve la información nueva. Muchas iniciativas sobre las que la Junta Ejecutiva informó anteriormente siguen en curso, pero no vuelven a mencionarse aquí.

Acontecimientos recientes en el apoyo a la estrategia

A. Liderazgo y gobernanza

17. En cumplimiento de lo dispuesto en la decisión 2010/16 de la Junta Ejecutiva, se contrató a un Director de categoría D-2. El candidato seleccionado tiene gran experiencia de gestión en evaluación y anteriormente se desempeñaba como Director de Evaluación del Banco Africano de Desarrollo. El Director depende de la Oficina del Director Ejecutivo por conducto del Director Ejecutivo Adjunto (Gestión) y cuenta con el apoyo del Comité de Evaluación Mundial, formado por el Director Ejecutivo, otros dirigentes superiores, directores regionales y un experto externo. El Comité se reunió en junio de 2010 y en febrero de 2011, y está previsto que vuelva a reunirse en septiembre de 2011.

18. En el nivel regional, mejoró el liderazgo superior en Asia, donde cada oficina regional contará con un oficial dedicado a la evaluación (de categoría P-5), en lugar del puesto compartido que existe en la actualidad. Se han creado comités regionales de evaluación compuestos por representantes y dirigentes de las oficinas regionales en cuatro de las siete regiones. Estos comités proporcionan asesoramiento sobre las prioridades regionales en materia de evaluación y sobre la mejora de la aplicación de la política de evaluación. Hay que señalar en especial que la Oficina Regional

para las Américas y el Caribe ha autorizado la realización de un examen completo de la función de supervisión y evaluación en la región, incluida la formulación y los niveles de los puestos, la independencia, las aptitudes del personal, y los vínculos con sus homólogos. Para fines de 2012, se presentarán diversas recomendaciones que pueden generar grandes cambios en las pautas de dotación de personal y las responsabilidades y el uso de centros externos de excelencia. La Oficina de Evaluación prestará apoyo para este examen, según se necesite, y otras regiones aprovecharán la experiencia pertinente cuando planifiquen sus actividades para 2014-2015.

19. En el nivel de las oficinas en los países, la vinculación directa de la función de evaluación con la dirección superior ha aumentado constantemente. En las Américas y el Caribe, por ejemplo, 21 de las 24 oficinas en los países cuentan con un especialista en supervisión y evaluación que depende del Representante o del Representante Adjunto. En la región de África occidental y central, 9 de las 24 oficinas en los países han hecho que el responsable de la selección estratégica de las evaluaciones sea el equipo de gestión en el país dirigido por el Representante, en lugar de oficiales de programas particulares. Sin embargo, existen también tendencias relacionadas con la función del especialista en supervisión y evaluación que es necesario observar. En primer lugar, las oficinas combinan cada vez más la función de supervisión y evaluación con otras funciones de programas (por ejemplo, política social y gestión de conocimientos), lo que impone demasiadas responsabilidades a los puestos vinculados a la supervisión y la evaluación. En segundo lugar, en algunos casos, la fuente de financiación está dejando de ser la cuenta de apoyo para pasar a otros recursos, sin que se cuente con los fondos necesarios para asegurar que se ocupe el puesto. Si bien estos cambios están permitidos en la política actual, es evidente que debilitan la función. Revestirán prioridad en el corto plazo la determinación de cuán generalizados son estos cambios y la elaboración de orientación sobre la cuestión.

B. Mejora de la planificación estratégica de las evaluaciones

20. Como se indicó en el informe de evaluación de 2010, el UNICEF publicó una nota de orientación en la que se describían criterios concretos para determinar los temas prioritarios que debían evaluarse. También se elaboró una orientación más clara sobre la definición de evaluación, lo que permite a las oficinas del UNICEF distinguir mejor las evaluaciones de los estudios y las investigaciones. Desde entonces, todas las oficinas regionales han realizado esfuerzos sustanciales por promover esta orientación.

21. El UNICEF actualmente hace hincapié en dos directrices que se refuerzan entre sí: a) que cada componente de los programas en un país donde se ejecutan programas debe ser objeto de al menos una evaluación por ciclo del programa del país, de conformidad con la política de evaluación; y b) que cada tema de evaluación debe ser seleccionado en función de su importancia de conformidad con los criterios para el establecimiento de prioridades y contar con recursos suficientes.

C. Promoción y apoyo de la calidad de las evaluaciones

22. Las valoraciones independientes de la calidad de la labor de evaluación pueden contribuir a orientar a las oficinas y los directivos superiores en la aplicación de mejoras. En el informe de evaluación de 2010 se describió el establecimiento de un Sistema Mundial de Supervisión de los Informes de Evaluación, mediante el cual se contrató a una empresa independiente externa para determinar la calidad de las evaluaciones del UNICEF en relación con las normas del GNUD al respecto. Los cuatro objetivos del Sistema y su situación actual son los siguientes:

a) Proporcionar a los directivos superiores una valoración independiente de la calidad de cada uno de los informes de evaluación: se está aplicando con éxito; se hace una valoración particular de cada una de las evaluaciones;

b) Informar sobre la calidad de los informes de evaluación encargados por las oficinas del UNICEF: en marzo de 2011 se presentó un informe resumido sobre todo el UNICEF. Ya se ha encargado un segundo informe que abarcará las evaluaciones emprendidas en 2010;

c) Reforzar la capacidad de evaluación interna mediante el suministro de respuestas a las oficinas que las encargan, incluidas recomendaciones prácticas sobre la forma de mejorar evaluaciones futuras: se está llevando a cabo para cada evaluación finalizada que se envía a la sede;

d) Contribuir a la gestión de los conocimientos institucionales y el aprendizaje de la organización mediante la determinación de informes de evaluación de buena calidad que se utilizarán en metaanálisis: en 2010-2011 se prestó apoyo para la realización de metaanálisis y actividades vinculadas a la experiencia adquirida para determinados sectores, en relación con el VIH/SIDA, la educación y la protección de los niños.

23. Actualmente se considera que el Sistema Mundial de Supervisión de los Informes de Evaluación es un elemento fundamental del proceso de garantía de calidad y se continuará aplicando. Los principales indicadores se incorporarán al nuevo sistema de información (VISION) con fines de supervisión y de presentación de informes.

24. Además, las oficinas regionales invierten esfuerzos considerables en todas las etapas para mejorar la calidad. Se han establecido sistemas de control de calidad en todas las regiones, en los que se examinan los proyectos de los planes integrados de supervisión y evaluación, de los mandatos y de los informes de evaluación. Una mayor participación por parte de los asesores sectoriales regionales aportaría un apoyo importante a estos sistemas.

D. Fortalecimiento de la capacidad de evaluación interna

25. Como se explicó en informes anteriores, se están realizando múltiples esfuerzos para mejorar la capacidad interna en la sede y en el nivel regional. Estos pueden resumirse como la combinación de actividades de gestión de conocimientos (por ejemplo, comunidades de práctica en Internet, seminarios en línea y una función de asistencia a los usuarios) y reuniones más convencionales de redes, visitas de estudio y seminarios de capacitación.

26. Además, está previsto que se emprendan tres iniciativas nuevas. Sobre la base de las funciones en Internet, el UNICEF está elaborando una iniciativa de desarrollo de la capacidad de evaluación que incluye un programa de orientación en línea de aprendizaje por cuenta propia para el personal nuevo, así como un programa de capacitación que se centra en las aptitudes básicas (elaboración de mandatos, gestión de evaluaciones, redacción de informes de evaluación y preparación de respuestas de la administración). En segundo lugar, se presta más atención en las oficinas sobre el terreno a la contratación de personal, la definición de los puestos y la estructura, así como a la gobernanza de la función de evaluación. En tercer lugar, el Oficial de evaluación encabeza esfuerzos dirigidos a definir de qué manera la evaluación puede prestar apoyo al enfoque basado en la equidad. Se está elaborando un conjunto de medidas de orientación que se complementará con un centro de información virtual y una serie de seminarios en línea.

E. Mejora del acceso a las evaluaciones

27. La Oficina de Evaluación y las oficinas regionales han realizado esfuerzos coordinados que mejoraron la tasa de presentación a tiempo de informes de evaluación a la base de datos mundial de informes, de alrededor del 20% en 2009 al 76% en 2010.

IV. Indicadores clave del desempeño

28. El efecto acumulado de la labor de fortalecimiento del sistema debería ser evidente en el desempeño del sistema de evaluación. En esta sección se presenta por primera vez un conjunto consolidado de los indicadores clave del desempeño sobre la base de los experimentos realizados recientemente en la medición del desempeño del sistema.

Indicador 1: tipos de evaluaciones realizadas

29. Este indicador mide la pertinencia de las evaluaciones y la adhesión a principios de buena elaboración. Responde a lo dispuesto en la decisión 2010/16 de la Junta Ejecutiva, en la que esta solicitó al UNICEF que la informara de los tipos de evaluación que realiza. Se elaboró un conjunto de definiciones y, como parte del examen de la calidad del Sistema Mundial de Supervisión de los Informes de Evaluación, se pidió a consultores externos que ordenaran por categorías los 96 informes que se estaban examinando. Dado que este es un primer intento, las conclusiones son indicativas y deben ser interpretadas cuidadosamente.

A. Pertinencia

30. El objetivo de cada evaluación se define como la meta general declarada en el informe de evaluación. La amplia mayoría de las evaluaciones (88%) verificó los resultados de los programas que cuentan con el apoyo del UNICEF, en comparación con solamente un 11% que examinaba los resultados de políticas sin vincularlos a los programas basados sobre el terreno. A medida que el UNICEF avanza en las actividades institucionales, los números de políticas deberían incrementarse. Dentro

del 88%, un 30% examinó los programas piloto a fin de determinar si podrían ampliarse, mientras que un 55% examinó los resultados de un programa en su máxima escala prevista. Esta es una proporción razonable, ya que demuestra una innovación continua de los programas así como una atención prioritaria a los programas más numerosos, que se ejecutan a escala.

31. La información sobre el momento en que se ejecutan los programas muestra que un 44% eran evaluaciones de formación elaboradas para incorporar mejoras a mitad de período, mientras que el 56% investiga los resultados al fin del período del programa. Este es un buen equilibrio entre los objetivos de gestión y los de rendición de cuentas.

B. Alcance

32. Son más problemáticas las conclusiones relativas a la correspondencia con el plan estratégico de mediano plazo. El 85% de las evaluaciones examinó cuestiones relativas a una sola esfera temática del plan, mientras que el 15% examinó dos o más de estas esferas. Esto probablemente refleje el fuerte enfoque sectorial que predomina en los programas que cuentan con el apoyo del UNICEF. Dentro del énfasis sectorial, el 25% se centró en el examen de cuestiones transversales (los géneros, enfoques basados en los derechos humanos, gestión de conocimientos, comunicación para el desarrollo). Un conjunto mucho menor (5%) examinó concretamente la eficacia institucional en la programación (cuestiones de oferta, financiación, recursos humanos y planificación). Las preocupaciones relativas a la eficiencia implican que los análisis de la eficacia institucional deberían revestir mayor importancia.

33. En cuanto a dimensión geográfica, el 95% de las evaluaciones tenía un marco de referencia nacional o subnacional, mientras que el 5% abarcaba varios países o era de alcance regional o mundial. La prevalencia de las preocupaciones transfronterizas y la utilidad de comparar las experiencias nacionales justificarían la realización de más evaluaciones de mayor escala. De las que tienen marcos de referencia subnacionales o nacionales, los porcentajes correspondientes a cada categoría eran prácticamente iguales. Esto se corresponde con el programa relativo a la equidad, en que se examinan los problemas concretos de los grupos con menor rendimiento (nivel subnacional), al tiempo que se procura obtener resultados para toda la población (nivel nacional).

C. Independencia y gestión

34. Se asume que el nivel de independencia está vinculado a la calidad. En las evaluaciones externas independientes se asigna el control a profesionales en evaluación que no están afiliados en absoluto a las personas que evalúan. Esta práctica recomendable fue la empleada en el 46% de los casos. En cambio, las evaluaciones independientes internas (43%) son administradas por la división que se evalúa mediante el uso de consultores externos. Aunque hay menos posibilidades de que sean imparciales, los resultados fueron de la misma calidad que en el caso de las evaluaciones independientes externas. Solamente el 5% fueron autoevaluaciones, realizadas por personas o dependencias que examinaban su propio trabajo, y estas fueron, con mucho, las de peor calidad.

35. Las disposiciones de gestión también pueden influir en la calidad. El UNICEF celebró consultas con otros organismos, pero era el responsable de todos los aspectos de la evaluación en el 58% de los casos. Solamente en el 1% de los casos, la labor fue dirigida conjuntamente con otros organismos de las Naciones Unidas y en el 17% de las casos, con otros organismos no pertenecientes a la Organización. A diferencia de las conclusiones de metaevaluaciones anteriores, las actividades conjuntas fueron, en promedio, de peor calidad. En el próximo informe se confirmará si esta es una tendencia que debe investigarse. Alrededor del 7% de las evaluaciones fueron dirigidas por países, lo que podría considerarse una señal positiva de implicación nacional. Sin embargo, la calidad de las evaluaciones dirigidas por países y conjuntas fue menor.

36. Este examen inicial de los tipos de evaluaciones realizadas no muestra problemas importantes. Sin embargo, el UNICEF debería reflexionar también sobre las proporciones deseadas, con miras a evaluar en qué aspectos se invierte demasiado o no se invierte suficiente.

Indicador 2: calidad de las evaluaciones del UNICEF

37. El examen de la calidad del Sistema Mundial de Supervisión de los Informes de Evaluación[3] mencionado anteriormente abarcó 96 evaluaciones realizadas por oficinas en todos los niveles. Casi todas se finalizaron en 2009, por lo que los resultados muestran los efectos de las estrategias de mejora de la calidad en el período 2004-2009 aproximadamente.

38. Las conclusiones fundamentales son las siguientes; se indican las comparaciones con la metaevaluación anterior, de 2002:

a) El porcentaje de informes de evaluación considerados de “buena” calidad aumentó del 20% en 2002 al 36% en 2010;

b) El porcentaje de informes considerados de calidad “media” o “suficiente” se mantuvo estable 47% en 2002 y 49% en 2010;

c) El porcentaje de informes de mala calidad disminuyó del 33% en 2002 al 15% en 2010.

39. Estas conclusiones concuerdan en gran medida con las tendencias en materia de calidad que se detectaron y de las que se informó a la Junta Ejecutiva en los informes de 2006, 2008 y 2009. El UNICEF considera que estas tendencias muestran mejoras reales.

40. La conclusión sustantiva más importante del examen del Sistema Mundial de Supervisión de los Informes de Evaluación fue que la cuestión central parecía ser que los encargados de realizar evaluaciones del UNICEF conocían mucho mejor la teoría de la evaluación (propósito, objetivos, metodología, reunión de datos) que el procesamiento y análisis de los datos generados. La conclusión positiva es que la administración utiliza las evaluaciones para hacer preguntas importantes y definir qué se necesita para responder a ellas. Es más habitual encontrar problemas en la

[3] Sistema Mundial de Supervisión de los Informes de Evaluación del UNICEF, *Quality Review of Evaluation Reports*, IOD PARC, marzo de 2011.

aplicación de las evaluaciones, la extracción de resultados significativos a partir de los datos reunidos y la adopción de experiencias adquiridas y recomendaciones.

41. En el examen de la calidad se recomendó que el UNICEF priorizara el fomento de las aptitudes para la formulación de mandatos de excelente calidad; elaborara y transmitiera una estrategia de equidad y derechos humanos para la función de evaluación; insistiera en la preparación de marcos de resultados para ámbitos temáticos difíciles; y prestara un apoyo adicional a las evaluaciones dirigidas por los países. La sede y las oficinas regionales han elaborado una respuesta común de la administración.

Indicador 3: respuesta de la administración

42. En la decisión 2008/4 de la Junta Ejecutiva se dispuso que todas las evaluaciones del UNICEF debían tener una respuesta de la administración. Como se describe en el informe de evaluación de 2010, se elaboraron y dieron a conocer nuevas directrices sobre la respuesta de la administración y se preparó una base de datos para recibirlas. Las oficinas que las presentan también tienen la obligación de actualizar periódicamente las medidas que adoptan en relación con los compromisos asumidos.

43. Una intensa actividad de promoción y supervisión ha generado un aumento significativo de las respuestas finalizadas para las evaluaciones concluidas en 2010 y presentadas para su examen, que alcanzó el 47% en comparación con un 10% antes de que entraran en vigor las directrices. La adhesión regional varía mucho, y llega a un mínimo del 20%.

44. El rápido aumento de la tasa de cumplimiento es alentador. Está previsto que se obtengan más mejoras a partir de dos actividades adicionales: a) una rápida respuesta del equipo del Sistema Mundial de Supervisión de los Informes de Evaluación a las oficinas de origen que pueda contribuir a determinar la respuesta de la administración; y b) el envío de mensajes recordatorios de los directivos superiores a las oficinas regionales.

V. Desarrollo de la capacidad nacional de evaluación

45. El UNICEF ha solicitado a sus oficinas sobre el terreno que intensifiquen el apoyo que prestan para el desarrollo de la capacidad nacional de evaluación, en cumplimiento de las decisiones adoptadas recientemente por la Junta Ejecutiva. En informes anteriores se examinaron varias iniciativas diferentes, que no se reiteran aquí. A continuación se describen las principales actividades nuevas y los resultados alcanzados en 2010.

A. Orientación y políticas

46. En 2011, la Asamblea General anual del GNUD aprobó el documento de concepto sobre la función que pueden desempeñar los miembros del Grupo en el desarrollo de la capacidad nacional de evaluación, elaborado por un grupo de trabajo del GNUD dirigido conjuntamente por el UNICEF y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Las directrices se centran en: a) actuar como un intermediario en materia de conocimientos para facilitar la generación y el

intercambio Sur-Sur de buenas prácticas sobre sistemas nacionales de evaluación; b) promover las evaluaciones dirigidas por los países y los sistemas nacionales de evaluación; y c) fomentar la profesionalización de la evaluación y el uso de la capacidad nacional.

47. En un marco interno elaborado recientemente, titulado "Evidence for Children: Developing National Capacities for Country-led Evaluation Systems" (pruebas para los niños: desarrollo de las capacidades nacionales para sistemas de evaluación encabezados por países), se explican los motivos para desarrollar la capacidad nacional de evaluación. Se describen medidas para reforzar el entorno propicio, desarrollar capacidades institucionales e individuales y promover la cooperación entre los interesados. En las directrices se apoya una capacidad amplia en este ámbito, como se describe a continuación.

B. Aprendizaje mundial

48. A fin de facilitar el aprendizaje y el intercambio de conocimientos sobre los sistemas de supervisión y evaluación encabezados por los países, el UNICEF y sus asociados presentaron en 2010 una plataforma web 2.0 interactiva, *MyM&E*, a fin de intercambiar conocimientos sobre la supervisión y la evaluación encabezadas por los países. Este sistema es de acceso público. Las capacidades incluyen un centro de referencia con temas aportados por los miembros, incluidos organismos como el UNICEF, y seminarios en línea en vivo sobre cuestiones vinculadas a la evaluación del desarrollo. Por ejemplo, 2.100 participantes asistieron a 14 seminarios en línea ofrecidos por los principales organismos participantes (el PNUD, el Programa Mundial de Alimentos, ONU-Mujeres, la Organización Internacional del Trabajo, la Fundación Rockefeller y asociaciones mundiales de evaluación).

49. El UNICEF apoya cada vez más el aprendizaje Sur-Sur. Hay tres ejemplos claros. El Centro de Servicios Compartidos para Asia y el Pacífico facilitó el apoyo de funcionarios gubernamentales de Sri Lanka a Maldivas en la conceptualización del marco nacional de supervisión y evaluación. La Oficina Regional para Europa Central y Oriental y la Comunidad de Estados Independientes, en cooperación con el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido y el Banco Mundial, facilitó un intercambio de experiencias entre los Gobiernos de Tayikistán y de Serbia, a fin de que el primero reuniera pruebas y experiencias sobre la coordinación entre ministerios, mecanismos de flujo de datos y el desarrollo de un sistema de supervisión y evaluación de la estrategia de reducción de la pobreza. Esto contribuyó a que el Comité de Estadísticas de Tayikistán pusiera a disposición información socioeconómica y el Gobierno decretó que se establecieran departamentos encargados de la supervisión y la evaluación en todos los ministerios. En Jordania, la Oficina Regional para el Oriente Medio y África Septentrional facilitó la difusión de una experiencia egipcia en la formulación de un diploma de nivel universitario sobre evaluación y se han entablado negociaciones con universidades jordanas para ofrecer un programa de capacitación similar en ese país.

C. Fortalecimiento de los sistemas de supervisión y evaluación dirigidos por los países

50. El seguimiento de las iniciativas de desarrollo de la capacidad nacional de supervisión y evaluación adoptadas por el UNICEF ha mostrado que 120 oficinas del Fondo están reforzando la capacidad institucional de los gobiernos; 39 fortalecen un entorno nacional propicio para la evaluación; y 56 desarrollan las capacidades de los funcionarios de los gobiernos y de los asociados. Los siguientes son ejemplos de estas actividades.

51. En Kenya, el UNICEF ayudó a la Dirección de Supervisión y Evaluación del Ministerio de Planificación, Desarrollo Nacional y Visión 2030 a establecer el sistema nacional integrado de evaluación como un marco fundamental para la rendición de cuentas. El sistema funciona ya plenamente y se utiliza para elaborar periódicamente informes sobre el desempeño, estudios de seguimiento de gastos y exámenes sectoriales. En Uganda, el UNICEF contribuyó a los esfuerzos del Gobierno de seguir desarrollando un incipiente sistema nacional de supervisión y evaluación. Las medidas adoptadas recientemente incluyeron la realización de un diagnóstico de los sistemas de supervisión y evaluación del sector público, centrado en un conjunto de parámetros internacionales para la gestión del sector público basada en los resultados. Tras el estudio, la Oficina del Primer Ministro emitió una política nacional de supervisión y evaluación.

52. Los sistemas dirigidos por los países van más allá del sector público. El UNICEF ha prestado apoyo para el establecimiento y la profesionalización de asociaciones nacionales, regionales e internacionales en materia de evaluación durante muchos años. Esto continúa, y se procura superar las reuniones, actividades de capacitación y redes de contacto que siguen siendo dominantes. La Asociación de Evaluación de Marruecos, que alcanzó tal credibilidad que actualmente se la invita a ofrecer información sobre cuestiones de evaluación en el ámbito público, alcanzó un logro importante. El hito más reciente fue la invitación del Gobierno a contribuir a mejorar la rendición de cuentas pública y la adopción de políticas basada en pruebas mediante la contribución a la revisión de la Constitución.

VI. Plan de trabajo de la Oficina de Evaluación del UNICEF para 2012-2013

53. La Junta Ejecutiva, en sus decisiones 2008/4 y 2008/22, solicitó que se le presentara el plan de trabajo bienal de la Oficina de Evaluación del UNICEF. El plan de trabajo de la Oficina de Evaluación del UNICEF para 2012-2013 define tres contribuciones principales a los objetivos estratégicos del Fondo.

54. Mediante el desempeño de una función de liderazgo mundial en materia de evaluación dentro de UNICEF y la comunidad mundial para el desarrollo, la Oficina de Evaluación generará mejoras en la participación de la administración, inversiones y asociaciones. Este importante objetivo interno guía a la Oficina para que cumpla su función en relación con el renovado hincapié que hace el UNICEF en la equidad. Dentro de los foros interinstitucionales, se pondrá de relieve, entre otras cosas, la actualización de las normas para la función de evaluación, la realización de evaluaciones conjuntas sobre cuestiones compartidas como el enfoque “Unidos en la

acción” y la activación de enfoques comunes para el desarrollo de la capacidad nacional de evaluación y las evaluaciones del MANUD.

55. Mediante la realización de evaluaciones institucionales independientes, la Oficina suministrará información fidedigna sobre el rendimiento de los programas, las políticas y las estrategias del UNICEF. Se realizarán conjuntos de evaluaciones sobre temas programáticos vinculados a las esferas prioritarias del plan estratégico de mediano plazo, los programas humanitarios y las cuestiones transversales relacionadas con la eficacia institucional. El conjunto de medidas en pro de la eficacia institucional incorporará los instrumentos y métodos desarrollados dentro de la prueba experimental conjunta del rendimiento de los programas de la Oficina de Evaluación y la Oficina de Auditoría Interna. El programa de evaluación para 2010-2011 que se había presentado a la Junta[4] sigue en vigor, pero se actualizará en 2011. Es importante coordinar esto con la nueva Oficina de Investigación a fin de asegurar la complementariedad.

56. La Oficina lidera los esfuerzos de fortalecimiento del sistema realizados por los principales interesados en los niveles descentralizado y mundial a fin de satisfacer sus necesidades de rendición de cuentas en materia de evaluación. Está previsto que continúe la mejora que actualmente se observa en toda la organización. Las estrategias de la sede y las oficinas regionales analizadas en la sección IV continuarán y se ampliarán (conectividad basada en Internet, apoyo al fortalecimiento de la capacidad nacional de evaluación). Un objetivo importante consiste en reforzar la competencia del personal por medio de una mejor contratación de funcionarios, estrategias de evaluación de las aptitudes y alternativas ampliadas de aprendizaje. Se hará especial hincapié en las competencias en materia de supervisión y evaluación en el ámbito humanitario debido a los problemas observados en múltiples evaluaciones y exámenes. Se prevé que habrá vínculos especialmente fuertes con las medidas adoptadas por las oficinas regionales en todas las actividades de fortalecimiento del sistema.

57. Para 2012-2013, está previsto que el gasto de la Oficina de Evaluación ascienda a 13,7 millones de dólares de todas las fuentes. Esta suma no representa un aumento con respecto a la actual. La dotación de personal sigue siendo la misma (siete puestos del Cuadro Orgánico con cargo al presupuesto de apoyo bienal).

VII. Evaluación en la educación básica e igualdad entre los géneros

58. En los informes anteriores presentados a la Junta Ejecutiva se incluyó un resumen de diversas evaluaciones realizadas por las oficinas del UNICEF durante el año anterior. Estos resúmenes carecían de coherencia temática y de análisis transversales, y no fueron objeto de interés de los miembros de la Junta. En el informe de este año se ponen de relieve las evaluaciones de una única esfera prioritaria del plan estratégico de mediano plazo: educación básica e igualdad entre los géneros. Tras una breve introducción en la que se presentan datos sobre la cantidad de evaluaciones y estudios sobre educación básica e igualdad entre los géneros y sobre los gastos en evaluación en este ámbito, en la mayor parte de esta sección se analizarán evaluaciones ejemplares en cada una de las esferas de

[4] E/ICEF/2010/10, anexo II.

resultados principales para determinar si generan conocimientos pertinentes y útiles[5].

Evaluaciones y gastos en la esfera prioritaria de la educación básica e igualdad entre los géneros

59. La intención estratégica de la esfera de educación básica e igualdad entre los géneros consiste en "lograr que los padres, las comunidades y los gobiernos dispongan de la capacidad y el apoyo necesarios para cumplir plenamente su deber de velar por el derecho de todos los niños a la educación de calidad gratuita y obligatoria en todos los contextos, incluidas las situaciones de emergencia humanitaria, frágiles y de recuperación". Las actividades de los programas de educación básica e igualdad entre los géneros se organizan con el fin de alcanzar resultados en cuatro esferas de resultados principales: a) preparación para la escuela; b) acceso a una educación básica de buena calidad; c) mejora de la calidad de la educación; y d) restauración de la educación después de emergencias.

60. En el cuadro que figura a continuación, se señala que entre 2006 y 2010 se realizó un número estimado de 195 evaluaciones y 433 estudios en el ámbito programático de la educación básica e igualdad entre los géneros en todos los niveles del UNICEF. Esto no representa suficientemente el total, ya que no se cuentan algunas actividades conexas de evaluación en otros sectores (por ejemplo, servicios de agua, saneamiento e higiene en las escuelas).

Cuadro 1
Número de evaluaciones sobre educación básica e igualdad entre los géneros por esfera de resultados principales y año

Esferas de resultados principales en materia de educación básica e igualdad entre los géneros	*Evaluaciones*						*Estudios*
	2006	*2007*	*2008*	*2009*	*2010*	*Total*	*Total*
Esfera de resultados principales 1 – preparación para la escuela	1	5	4	5	1	16	27
Esfera de resultados principales 2 – acceso a una educación básica de buena calidad	10	16	15	19	5	65	194
Esfera de resultados principales 3 – mejora de la calidad de la educación	21	26	21	23	16	107	205
Esfera de resultados principales 4 – restauración de la educación después de emergencias	1	1	1	1	3	7	17
Total de evaluaciones/estudios	**33**	**48**	**41**	**48**	**25**	**195**	**443**

61. Las cifras están básicamente acordes con los gastos de programas. Por ejemplo, la esfera de resultados principales 3 consume alrededor del 48% de los fondos para educación y abarca el 55% de las evaluaciones. El pequeño porcentaje de evaluaciones que se ocupan de la restauración de la educación después de

[5] En el informe anual de la Directora Ejecutiva (E/ICEF/2011/9) se proporciona información actualizada de carácter general sobre la labor del UNICEF en el ámbito educativo.

emergencias no es preocupante, dado que las evaluaciones sectoriales de las actividades humanitarias que no se cuentan suelen incluir la educación.

62. En 2009-2010, el UNICEF gastó en educación básica e igualdad entre los géneros alrededor del 21% de su presupuesto para programas, es decir, 1.300 millones de dólares. En el cuadro 2 se señala cuánto de esto se gastó en evaluaciones y en estudios, y se presentan también estos gastos como porcentaje de los fondos utilizados en programas.

Cuadro 2
Gastos de programas y evaluaciones en materia de educación básica e igualdad entre los géneros por región

	Gastos en educación básica e igualdad entre los géneros combinados en el período 2009-2010		
Región	*Programas en millones de dólares EE.UU.*	*Evaluaciones en millones de dólares EE.UU. (porcentaje de los gastos de programas)*	*Estudios en millones de dólares EE.UU. (porcentaje de los gastos de programas)*
África oriental y meridional	333,0	1,7 (0,5)	9,0 (2,8)
Asia meridional	264,1	0,6 (0,2)	4,9 (1,9)
África occidental y central	243,8	1,2 (0,5)	11,5 (4,7)
Oriente Medio y norte de África	205,7	0,2 (0,2)	4,6 (3,6)
Asia oriental y el Pacífico	185,7	0,2 (0,1)	2,3 (1,4)
América y el Caribe	109,7	0,3 (0,2)	2,7 (2,3)
Europa central y oriental y Comunidad de Estados Independientes	42,0	0,1 (0,3)	1,8 (4,3)
Sede del UNICEF	18,7	2,3 (12,0)	No se dispone de datos

63. El UNICEF informó anteriormente que en promedio el 0,33% de los fondos para programas se utiliza para realizar evaluaciones. Solamente dos de las siete regiones alcanzan este muy bajo porcentaje en lo relativo a la educación básica e igualdad entre los géneros. En cambio, los gastos en estudios e investigaciones conexas fueron más de 10 veces mayores que los gastos en evaluación.

64. No se cuenta con información suficiente sobre el contexto de estos datos para poder alcanzar conclusiones firmes, pero se justifica seguir estudiando las siguientes hipótesis. En primer lugar, sobre la base del nivel relativamente alto de gastos en estudios, el UNICEF está realizando las inversiones necesarias para poner a prueba las soluciones antes de incluirlas en programas. Esto se examinará conjuntamente con la nueva Oficina de Investigación. En segundo lugar, es posible que se realicen suficientes evaluaciones sobre educación básica e igualdad entre los géneros (no hay una forma segura de medirlo), pero, dado que los gastos en evaluaciones en este ámbito son menores que el promedio del UNICEF, es probable que no se esté gastando lo suficiente en cada una. En tercer lugar, el alto gasto en evaluaciones mundiales realizadas en el nivel de la sede muestra el grado de esfuerzo necesario para elaborar evaluaciones rigurosas, la escala de los estudios de casos en múltiples países y los costos de personal de evaluación internacional y nacional con experiencia.

Generación de conocimientos útiles: aprendizaje a partir de determinadas conclusiones

65. En esta sección se incluyen algunas conclusiones de evaluaciones sobre educación básica e igualdad entre los géneros llevadas a cabo en los niveles mundial y nacional. Las evaluaciones mundiales representan suficientemente la totalidad de las realizadas en el período 2008-2010. Dado que más del 90% de las evaluaciones

son administradas por las oficinas del UNICEF en los países, las mencionadas en este informe son una muestra pequeña y quizás no representativa. Sin embargo, son ejemplos del tipo de pruebas y experiencias generadas. Todas ellas fueron calificadas como "buenas" en el examen externo de la calidad y demuestran de qué modo la función de evaluación puede cumplir el papel que le corresponde para el aprendizaje, la adopción de decisiones de gestión y la rendición de cuentas.

66. **Esfera de resultados principales 1: mejorar la madurez de los niños y velar por que entren a tiempo a la escuela.** Esta esfera de resultados principales incluye dos evaluaciones de alcance mundial incluidas en el marco integrado de supervisión y evaluación del plan estratégico de mediano plazo. En el período 2009/2010, la Sección de Educación aplicó a título experimental la iniciativa "Listo para la escuela" en múltiples países, un enfoque que utiliza el aprendizaje estructurado para preparar a los niños para que ingresen en la escuela primaria y para preparar a las escuelas para que reciban a niños más jóvenes. En la aplicación experimental del enfoque de niño a niño, alrededor de 9.000 niños en edad escolar en seis países (Bangladesh, China, Etiopía, República Democrática del Congo, Tayikistán y Yemen) asistieron a sesiones de aprendizaje y juego a cargo de 2.000 "jóvenes facilitadores", en su mayoría hermanos mayores de uno o más de los niños del grupo. En una evaluación del primer año de la prueba se determinó que había un efecto positivo significativo en la matriculación a tiempo en el primer grado en países que enfrentaban programas significativos para alcanzar la educación primaria universal. Solamente en China, donde las tasas era ya muy altas, no se registró un efecto significativo. Otros efectos positivos del programa incluían el aumento del apoyo y la participación de los padres en el aprendizaje de los niños, y actitudes positivas de los jóvenes facilitadores en relación con su propio aprendizaje. Sin embargo, no se alcanzaron los logros esperados del programa en cuanto al alfabetismo y las nociones elementales de matemática en el nivel preescolar. Actualmente se está haciendo un seguimiento de la evaluación mediante una comparación entre los alumnos de primer grado que participaron en el programa y el grupo de control a fin de determinar si hay diferencias en la tasa de finalización, participación en clase y aprendizaje.

67. En la segunda evaluación mundial, una evaluación del programa de desarrollo del niño en la primera infancia en múltiples países llevada a cabo con el apoyo del Gobierno de los Países Bajos, se determinó que en todos los países tomados como muestra (Camboya, Ghana, Nepal y la República Unida de Tanzanía) el acceso a servicios de desarrollo del niño en la primera infancia o anteriores al ingreso en la escuela primaria y el alcance de estos servicios había incrementado significativamente. En todos los casos, se determinó que los programas sobre desarrollo del niño en la primera infancia que contaban con el apoyo del UNICEF estaban armonizados con las prioridades en materia de educación preescolar expuestas en las políticas nacionales o en los planes de desarrollo del gobierno. La evaluación determinó también que las normas relativas al aprendizaje y el desarrollo en la primera infancia fueron respaldadas como un instrumento fundamental para definir y supervisar la calidad de los servicios de desarrollo del niño en la primera infancia o perfeccionadas y aplicadas en todos los países.

68. La evaluación mostró también algunas deficiencias. Si bien se elaboró cierta orientación sobre la presupuestación de los costos del desarrollo del niño en la primera infancia, se encontró que había serios déficits de conocimientos sobre los costos y la financiación de tales servicios. Los problemas en materia de datos y

supervisión incluyen la falta de información sobre los avances en el desarrollo de los niños debido a la participación en programas de desarrollo del niño en la primera infancia (Ghana) y sistemas de datos insuficientes para la planificación y gestión de las actividades y servicios en este ámbito (Nepal y la República Unida de Tanzanía). Las pruebas sobre la sostenibilidad de los programas de desarrollo del niño en la primera infancia mostraron que los gobiernos habían adoptado decisiones normativas para incorporar tales programas en los sistemas de educación formal pero no estaban preparando planes o presupuestos adecuados para ampliarlos.

69. **Esfera de resultados principales 2: reducir las desigualdades y aumentar el acceso a una educación básica de calidad y su terminación.** Aunque muchos más países han adoptado compromisos con respecto a la educación de sus ciudadanos, la desigualdad en el acceso a la educación sigue siendo un problema dominante en la mayoría de ellos. La esfera de resultados principales 2 se centra en el suministro de un acceso más equitativo a la educación, especialmente para las niñas, las minorías étnicas, lingüísticas o culturales, y los niños que no asisten a la escuela. Se centra también en influir en la calidad mediante intentos de mitigar los factores que llevan a los niños a abandonar la escuela.

70. Una evaluación en el nivel nacional que recibió una calificación alta examinó los proyectos de educación en el campamento de refugiados de Osterode para kosovares en Rumania. Determinó que habían mejorado las percepciones sobre la escolarización y la disposición de los niños a asistir a la escuela, así como el aprendizaje debido a la asistencia con las tareas escolares, mejores aptitudes y prácticas de crianza, y conocimientos relativamente buenos sobre salud ambiental, centrados en una grave amenaza de envenenamiento con plomo. Se realizaron otras evaluaciones de sectores vulnerables de la población en Uganda (enseñanza primaria alternativa para los niños de la minoría nómada karamoja), Rumania (acceso para los niños de la minoría romaní) y China (acceso para los hijos de trabajadores migrantes internos).

71. En el sistema escolar armenio se está incorporando la “educación inclusiva” para niños con discapacidad. En una evaluación se mostró que las escuelas inclusivas estaban logrando cambiar las actitudes y aumentar los servicios para estudiantes con discapacidad. Sin embargo, se encontró que las escuelas tenían una selección muy limitada de prácticas “inclusivas” que no abarcaban todos los tipos de discapacidad ni todas las necesidades de los niños con discapacidad. Como parte del compromiso más amplio del UNICEF con las cuestiones de discapacidad tras la aprobación de la convención mundial, se prevé que la realización de estudios preparatorios y evaluaciones aumente significativamente en los próximos años.

72. Los instrumentos y asociaciones multilaterales son fundamentales para el éxito de la esfera de resultados principales 2, incluidos la iniciativa acelerada de educación para todos, la iniciativa de eliminación de las matrículas escolares, la Iniciativa de las Naciones Unidas para la Educación de las Niñas, la iniciativa en favor de los niños que no asisten a la escuela y mecanismos de financiación de todo el sector. El UNICEF ha encabezado evaluaciones conjuntas de estas iniciativas y entidades o ha participado en ellas. Actualmente se está realizando una evaluación formativa de la asociación para la Iniciativa de las Naciones Unidas para la Educación de las Niñas, dirigida a determinar si el modelo de asociación incrementa la eficiencia y eficacia, y si los países que aprovechan los conocimientos generados por esta Iniciativa alcanzan mejores soluciones en cuanto a la educación de las niñas.

73. **Esfera de resultados principales 3: apoyo a la mejora de la calidad de la educación, y el aumento de la retención escolar y los índices de terminación de los estudios y de rendimiento académico.** La labor del UNICEF en lo relacionado a la mejora de la educación se organiza en torno al modelo de las escuelas amigas de la infancia. Los enfoques basados en este modelo son transversales, y promueven e integran la calidad y la equidad en las instalaciones de agua, saneamiento e higiene, el diseño de las escuelas, la prevención del VIH y la preparación para la vida cotidiana, la alimentación en la escuela, la reducción de los riesgos de desastre, la igualdad entre los géneros y formas alternativas de disciplina. Las iniciativas de escuelas amigas de la infancia se ocupan tanto de factores estructurales (disponibilidad de aulas seguras y falta de docentes calificados) como de métodos de aprendizaje (modificación de las metodologías tradicionales que no tienen en cuenta los estilos particulares de aprendizaje de los alumnos) que obstaculizan el acceso a una educación de buena calidad.

74. Las escuelas amigas de la infancia son un componente importante de los programas de educación en muchos países, por lo cual hay muchas evaluaciones. Estos enfoques también se han sometido a una evaluación mundial independiente que figura en el informe de la Junta Ejecutiva de 2010 y sus conclusiones aparecen periódicamente en las evaluaciones en los países. Los ministerios de educación adoptan los principios de las escuelas amigas de la infancia en distintos grados, en parte debido a la promoción del UNICEF y sus asociados. Estos enfoques ponen las actividades de reforma de la educación en un mismo conjunto, proporcionan a los gobiernos un marco pertinente para mejorar la calidad de educación, logran la participación de los interesados en todos los niveles, promueven la enseñanza y el aprendizaje centrados en los niños, y alientan a los docentes a que respondan a las necesidades de los niños. No hay pruebas sistemáticas de los efectos en el desempeño académico, o en las tasas de repetición o de abandono, más que los efectos positivos sobre el aprendizaje registrados en Sri Lanka. En los próximos años revestirá prioridad la necesidad de realizar más evaluaciones de los efectos.

75. Las evaluaciones determinaron que los programas de escuelas amigas de la infancia habían tenido menos éxito en el suministro de entornos escolares saludables (letrinas sanitarias y seguras, agua potable) y de educación a las minorías culturales. Se registran preocupaciones en cuanto a la igualdad especialmente en el caso de los alumnos con discapacidad, ya que la inmensa mayoría de los directores de escuelas y los docentes informaron que no estaban preparados para satisfacer las necesidades de los niños con discapacidades de aprendizaje o de desarrollo. Como seguimiento de la evaluación mundial, Australian Aid International ha prestado apoyo a la Sección de Educación del UNICEF para la elaboración de un módulo y un conjunto de material para la formación de docentes, y en la realización de tres estudios de casos para mejorar la calidad de la educación para los niños con discapacidad. En las respuestas de la administración a las evaluaciones en los países, el UNICEF y sus asociados se comprometen a adoptar estrategias de programación correctivas o nuevas sobre las mismas cuestiones (Armenia y Tailandia).

76. **Esfera de resultados principales 4: restablecimiento de la educación en emergencias y tras crisis**. El UNICEF participó en actividades humanitarias y de recuperación después de crisis en 79 países en 2009 y en 98 países en 2010. En la mayoría de los casos, se realizaron actividades de programación en materia de educación. El mayor objeto de inversión en el actual plan estratégico de mediano plazo (los Países Bajos, complementados por la Comunidad Europea) fue el

programa de educación en situaciones de emergencia y de transición posterior a las crisis, dirigido a reforzar el sector educativo en 39 países y 7 oficinas regionales ante el impacto que pueden causar los conflictos y los desastres naturales en el acceso de los niños a una educación de buena calidad.

77. En una evaluación mundial del programa de educación en situaciones de emergencia y de transición posterior a la crisis realizada en 2010 se determinó que la calidad de la educación en estos entornos había mejorado, aunque faltaba una comprensión sistemática de los objetivos del programa. Se encontraron entornos escolares amigos y protectores de los niños en lugares donde antes eran escasos o no existían, y mediante otro programa se proporcionaron oportunidades de educación complementaria a niños mayores cuya educación se había visto interrumpida durante la crisis. Al mismo tiempo, la evaluación determinó que no se había realizado un seguimiento adecuado de las actividades experimentales de prevención y preparación (y que no podía utilizarse para informar esfuerzos futuros) y que la supervisión y evaluación en su conjunto eran débiles, lo que obstaculizaba la generación de evaluaciones y aprendizajes creíbles. La evaluación también hizo que el UNICEF pensara críticamente sobre la sostenibilidad de una de sus principales iniciativas de fomento de la capacidad de recuperación para los niños desplazados en las zonas fronterizas de África occidental.

78. Dado que la financiación proporcionada para el programa de educación en situaciones de emergencia y de transición posterior a las crisis fue la contribución más grande jamás hecha a un único programa del UNICEF, la evaluación también permitió observar los desafíos de administrar contribuciones a gran escala. La evaluación muestra en qué aspectos es necesario que el UNICEF mejore su sistema de administración, desembolso, supervisión y presentación de informes en relación con grandes fondos para programas. La Sección de Educación del UNICEF y otras divisiones fundamentales están aplicando una respuesta de la administración a fin de tener en cuenta estas recomendaciones vinculadas a la administración fiduciaria, así como las relacionadas con la programación.

79. El grupo temático sobre educación mundial, un mecanismo destinado a prestar apoyo a la coordinación sectorial en casos de emergencia, constituyó el núcleo de una importante evaluación de la administración conjunta del grupo temático por parte del UNICEF y Save the Children. En la evaluación se puso de relieve que las organizaciones que representan a diferentes sectores (el sistema de las Naciones Unidas y una organización no gubernamental) hacen más complejos los problemas de coordinación existentes incluso cuando hay objetivos de programas que se refuerzan mutuamente. Estos desafíos se fundamentaban en las diferencias entre las expectativas sobre si la relación entre el UNICEF y Save the Children debía ser meramente de negociación, basada en la determinación de tareas y la división de responsabilidades entre ellos, o de asociación, en la que ambos compartieran no solamente las responsabilidades, sino también los recursos, los riesgos y la rendición de cuentas. En este sentido, el examen muestra una falta de equidad en el pasado, en que el UNICEF controlaba los recursos mientras que Save the Children llevaba a cabo gran parte de la labor diaria del grupo temático, junto con una falta de transparencia e inclusión en la transmisión de información por parte del UNICEF.

80. Sin embargo, en el examen se señalan las medidas adoptadas por el UNICEF para enfrentar activamente varias de estas preocupaciones, y se incluyen sugerencias para consolidar estos avances, por ejemplo, mediante una leve modificación de la

estructura del grupo temático para mejorar la rendición de cuentas y determinar medidas dirigidas a evaluar el funcionamiento del liderazgo conjunto. La Sección de Educación y otras divisiones del UNICEF han preparado una respuesta de la administración.

Conclusión: aspectos adecuados y brechas en las evaluaciones sobre educación básica e igualdad entre los géneros

81. En general, el ámbito temático de la educación básica e igualdad entre los géneros ha contado con un sólido programa de evaluación. Se han realizado evaluaciones independientes de cada esfera de resultados principales administradas por la Oficina de Evaluación, que abarcan los programas más grandes, a los que se destina la mayor proporción de las inversiones en este ámbito. Hay sólidas pruebas de que se intentó aprender de las evaluaciones e incorporar a los programas las enseñanzas generadas por ellas. El ejemplo más reciente de esto es la evaluación de la iniciativa "Listo para la escuela".

82. Se dispone de pruebas suficientes emanadas de las evaluaciones para extraer algunas conclusiones sistémicas. Por ejemplo, la evaluación mundial del programa de escuelas amigas de los niños y más de 36 evaluaciones de este programa en el nivel de los países realizadas en 2009-2010 dan pruebas definitivas sobre la eficacia y utilidad de este enfoque. La experiencia adquirida muestra un tema coherente: los logros en materia de inclusión y equidad son el resultado de un esfuerzo deliberado por preparar las instalaciones escolares, el personal, los programas y a los alumnos. También hay grandes pruebas sobre la respuesta a emergencias y la reconstrucción de sistemas educativos.

83. Pese a estos logros, hay varios temas importantes en la programación relativa a la educación básica e igualdad entre los géneros que aún no se incluyen en el programa mundial de evaluaciones. Entre estos temas figuran el valor añadido de la participación del UNICEF en la planificación nacional del sector educativo y en enfoques sectoriales de asistencia al desarrollo; la contribución y eficacia de la organización en el fortalecimiento de los sistemas educativos; y la medida en que el UNICEF ha logrado aprovechar las cuatro principales asociaciones mundiales relativas a la programación de la educación. Como ocurre con otros sectores de programas, las evaluaciones sobre educación básica e igualdad entre los géneros no han proporcionado ninguna enseñanza sistemática en cuanto a la eficiencia de los programas, en parte debido a los recursos adicionales y los conocimientos especializados necesarios para este tipo de investigación.

84. Para mejorar la calidad de las evaluaciones en materia de educación y hacer más probable que sus resultados se utilicen, será necesario aumentar el nivel de recursos asignados a cada evaluación. Las oficinas del UNICEF en los países deberían también examinar la posibilidad de utilizar un fondo común de recursos y realizar evaluaciones conjuntas con otros asociados para el desarrollo (por ejemplo, otros miembros que contribuyen a los enfoques sectoriales) que trabajan en programas similares para proporcionar a los gobiernos pruebas de la eficacia de distintas soluciones de programas. Este tipo de evaluaciones sectoriales en profundidad también proporcionaría una base mejor para examinar la contribución del UNICEF dentro del sector educativo y compartir en todo el sector la experiencia adquirida de las actividades de la organización.

VIII. Proyecto de decisión

85. El UNICEF recomienda que la Junta Ejecutiva apruebe el siguiente proyecto de decisión:

La Junta Ejecutiva,

1. *Toma nota* del informe anual sobre la función de evaluación y las principales evaluaciones en el UNICEF;

2. *Reafirma* el carácter fundamental de la función de evaluación en el UNICEF y la importancia de los principios establecidos en su política de evaluación (E/ICEF/2008/4);

3. *Acoge con beneplácito* las pruebas presentadas en el informe de que se continúa reforzando la función de evaluación, principalmente en el nivel descentralizado, lo que contribuye a asegurar la rendición de cuentas, la transparencia, la eficacia y la mejora de la labor del UNICEF;

4. *Toma nota* de la adopción de los indicadores clave del desempeño para hacer un seguimiento de la eficacia del sistema de evaluación;

5. *Acoge con beneplácito* la presentación temática de los resultados recientes de evaluación en el informe anual;

6. *Observa* lo siguiente *y alienta* al UNICEF a:

a) Mantener su compromiso con la evaluación en el sistema de las Naciones Unidas y, más ampliamente, en el ámbito del desarrollo internacional, incluida la evaluación de la respuesta a las crisis humanitarias, con miras a reforzar la rendición de cuentas, la transparencia, la coherencia, la eficacia, el aprendizaje y la mejora;

b) Continuar los esfuerzos por seguir fortaleciendo las aptitudes, capacidades y sistemas de los asociados nacionales, prestando más atención al aprendizaje Sur-Sur;

7. *Solicita* al UNICEF que:

a) Asegure que se elaboren respuestas de la administración en relación con todas las recomendaciones de las evaluaciones y garantice la aplicación de las medidas convenidas descritas en dichas respuestas;

b) Asegure que se examinen sistemáticamente los resultados pertinentes de las evaluaciones y que se utilicen en la elaboración de las políticas, estrategias y programas clave.

Anexo 1

Estado de las evaluaciones e investigaciones del plan estratégico de mediano plazo previstas y realizadas, 2010-2011

La situación se describe del modo siguiente:

Pendiente: se sigue considerando pertinente, pero no se ha tomado ninguna medida

En fase de movilización: el mandato se ha elaborado o está en curso de elaboración; se están reuniendo recursos

En fase de realización: la labor sobre el terreno está en curso de realización o ha finalizado; se está llevando a cabo una labor de análisis

Terminada: el informe definitivo ya se ha entregado; se está llevando a cabo una labor de divulgación

Reemplazada: el centro de atención original ha cambiado hacia otra actividad distinta de mayor prioridad

Título de la evaluación	*Estado en junio de 2011*	*Observación*
Evaluaciones de los programas. Determinar si una estrategia de programación fundamental para el éxito del plan estratégico de mediano plazo a) tiene efectos comprobados o b) se ejecuta con un alto nivel de eficacia		
1. Evaluación del programa de desarrollo del niño en la primera infancia del UNICEF-Países Bajos (esfera prioritaria 1)	Terminada	
2. Gestión comunitaria de la malnutrición aguda (esferas prioritarias 1 y 3)	En fase de realización	
3. Atención caso por caso de base comunitaria (neumonía, paludismo y enfermedades diarreicas) (esfera prioritaria 1)	En fase de realización	
4. Evaluación mundial del programa de preparación para la vida (esfera prioritaria 2)	En fase de realización	
5. Mejora de la preparación del niño para su ingreso en la escuela mediante programas de niño a niño (esfera prioritaria 2)	En fase de realización	
6. Educación en los programas de emergencia y de transición después de una crisis (esfera prioritaria 2)	Terminada	
7. Eficacia del grupo temático del Comité Permanente entre Organismos sobre educación en situaciones de emergencia (esfera prioritaria 2)	Terminada	La evaluación se convirtió en un examen de las disposiciones de liderazgo compartido del grupo temático. El examen se finalizó y se formularon recomendaciones para mejorar la gestión conjunta por parte de los dirigentes

Título de la evaluación	*Estado en junio de 2011*	*Observación*
8. Evaluación del fomento de cambios sociales y de comportamiento para prevenir la infección por el VIH en adolescentes (esfera prioritaria 3)	Pendiente	
9. Evaluación de la campaña "Únete por la niñez, únete con la juventud, únete para vencer al SIDA" (esfera prioritaria 3)	Terminada	
10. Evaluación mundial del mecanismo de supervisión y presentación de informes sobre infracciones graves de los derechos del niño en situaciones de conflicto armado (esfera prioritaria 4)	En fase de movilización	Actividad realizada por múltiples organismos. Se convirtió en un estudio de buenas prácticas y experiencias adquiridas menos riguroso
Evaluaciones de la eficacia puntual u operacional a nivel institucional. Determinar si a) el elemento intersectorial del programa tiene éxito o b) la organización es eficaz internamente. Para ello debe contarse con un conjunto de ejemplos bien elaborados que parten de las actividades institucionales durante un período dilatado		
1. Evaluación de las guarderías comunitarias (esfera prioritaria 2)	Pendiente	
2. Desempeño institucional de la programación del desarrollo y la participación de los adolescentes (esfera prioritaria 5)	Terminada	
3. Desempeño institucional al aplicar a la programación un enfoque basado en los derechos (esfera prioritaria 5)	En fase de realización	
4. Primer año de la respuesta al terremoto y la crisis humanitaria de Haití	Terminada	Examen independiente de la respuesta operacional del UNICEF al terremoto ocurrido en Haití en 2010
5. Evaluación interinstitucional en tiempo real de la respuesta humanitaria (mínimo de 1 evaluación al año) en Haití	Terminada	