



**Junta Ejecutiva
del Programa de las
Naciones Unidas para
el Desarrollo y del
Fondo de Población de
las Naciones Unidas**

Distr.
GENERAL

DP/1994/24
18 de abril de 1994
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

Segundo período ordinario de sesiones de 1994
Nueva York, 10 a 13 de mayo de 1994
Tema 6 del programa provisional

EVALUACIÓN

Informe del Administrador

I. PROPÓSITO

1. El presente informe contiene un resumen de la labor de evaluación realizada en 1993, que comprende las principales evaluaciones realizadas y la labor metodológica en el contexto de las nuevas tendencias, los aspectos principales y los enfoques de los programas, así como el plan de trabajo para el bienio 1994-1995 que figura en el anexo.

II. PRINCIPALES EVALUACIONES REALIZADAS EN 1993

2. Integración de los resultados de la evaluación: retroinformación. En cumplimiento de la decisión 92/24 del Consejo de Administración de mayo de 1992, la Oficina Central de Evaluación (OCE) inició un extenso análisis a fondo del estado actual del aprovechamiento de la información derivada de los resultados de las evaluaciones en el PNUD. La tarea consistió en un estudio a cargo de consultores externos, un cuestionario enviado a las oficinas exteriores del PNUD y un análisis estadístico de los informes de evaluación de que disponía la base de datos de la OCE. Las cuestiones genéricas derivadas de estos documentos han sido sintetizadas por la OCE y figuran en el anexo II del presente informe. Las principales recomendaciones son las siguientes: a) el PNUD debe establecer una estrategia sistemática de retroinformación y arraigar a fondo dicha práctica. La retroinformación y las experiencias adquiridas deben integrarse constantemente como parte de las funciones programáticas del PNUD; b) en la práctica o sistemas de organización vigentes se debe destacar el uso de la evaluación como recurso esencial para la adopción de decisiones. La falta de un plan sistemático de evaluación generado por la administración superior obstaculiza la utilización eficaz de la evaluación. A los niveles de estrategias y formulación de políticas se solicitan las evaluaciones que procedan en cada caso. Los resultados de la evaluación sobre el terreno son rara vez objeto de un examen más amplio en la Organización; c) las estrategias y

políticas internas de comunicación e información requieren considerable fortalecimiento para sostener una política de estratégica retroinformación. La descentralización cada vez mayor en el PNUD exige sistemas más sólidos de rendición de cuentas que puedan realizarse mediante verificaciones periódicas del rendimiento y la evaluación independiente de los programas.

3. El estudio concluyó con las recomendaciones siguientes: a) la administración superior del PNUD debe iniciar el establecimiento de una estrategia amplia de retroinformación, en que se destaque la importancia de la supervisión y la evaluación como instrumento para mejorar tanto la gestión como la calidad de los programas y proyectos del PNUD; para mejorar la rendición de cuentas, debe efectuarse una verificación del rendimiento de los programas y una evaluación a fondo de los programas de cada país una vez por ciclo; c) la retroinformación debe integrarse plenamente en el ciclo de programas y proyectos en todos los niveles. Sobre la base de la respuesta positiva inicial de la administración superior, la OCE formula actualmente un documento de política y un plan de ejecución descentralizada que se someterá al examen y la aprobación ulterior.

4. Estudios por países sobre los sistemas gubernamentales de supervisión y evaluación. Desde julio de 1993, la OCE ha realizado siete estudios por países en su empeño de contribuir a fortalecer y mejorar los sistemas nacionales de supervisión y evaluación. En 1992, se encargaron tres de estos estudios (Brasil, Uganda y Viet Nam) y se iniciaron y terminaron otros cuatro (Bhután, Guinea, Filipinas e Indonesia) durante el período a que se refiere el presente informe. En los estudios se describe el sistema de supervisión y evaluación existente y se determinan y analizan algunas de sus ventajas y deficiencias. Entre las ventajas determinadas figuran: el firme compromiso y el apoyo de dirigentes políticos ayudan a garantizar la eficacia de la evaluación; el papel crucial de un enfoque central de supervisión y evaluación y un sistema descentralizado altamente organizado con vínculos definidos. Entre el conjunto de deficiencias se cuentan: lo inadecuado de normas comunes establecidas en diversos ministerios y departamentos para medir la eficacia del rendimiento. La adhesión política y el apoyo financiero inadecuados; un sistema mal integrado de presentación de informes y falta de redes de información racionales. En 1995 se presentará a la Junta Ejecutiva un informe sobre las cuestiones genéricas.

5. Red de desarrollo sostenible. La Red de Desarrollo Sostenible se formuló como programa destinado a prestar apoyo a la labor de fomento de la capacidad de los países con programas en materia de desarrollo sostenible mediante la utilización de tecnología moderna de información. Fue preciso asegurarse de que los mecanismos de intercambio de datos proporcionaran la información correcta, oportuna y exacta a nivel adecuado y en la forma más eficaz en función de los costos. La finalidad de este ejercicio consistió en evaluar el concepto, el proceso, la gestión y los resultados preliminares. Debido a la falta de resultados concretos, el ejercicio no se ha considerado como una evaluación sino como una apreciación provisional en que se ofrece un juicio crítico, pero objetivo, sobre el funcionamiento de este programa. La dirección de la Red de Desarrollo Sostenible sigue examinando el informe.

III. METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN

6. Enfoque programático. En atención a la resolución 1993/7 del Consejo Económico y Social y al párrafo 13 de la resolución 47/199 de la Asamblea General de 22 de diciembre de 1992, la OCE ha preparado un proyecto de directrices sobre supervisión y evaluación en el contexto del enfoque programático. En los principios rectores se hace hincapié en la capacidad de medición de la eficacia y las repercusiones del enfoque programático; la responsabilidad nacional en última instancia sobre la supervisión y la evaluación y la necesidad de velar por que la supervisión y la evaluación sean un componente integral del programa y respondan a los requisitos tradicionales de la adopción de decisiones. Si bien el sistema de supervisión sirve de instrumento de gestión para los encargados de adoptar decisiones, la evaluación como ejercicio discreto, sirve para garantizar la rendición de cuentas y para adquirir experiencias para el futuro. Las directrices se presentaron al Comité Consultivo en Cuestiones de Programas y Operacionales en septiembre de 1993 y están siendo examinadas por los organismos de ejecución de las Naciones Unidas. Se espera que estas directrices entren en vigor a principios de 1995 después de aplicarlas con carácter experimental durante un año.

7. Evaluación de programas financiados con cargo a los recursos especiales del programa. En vista de la importancia de los programas financiados con cargo a los recursos especiales del programa y a fin de asegurar la calidad y la eficacia de los programas, la OCE ha elaborado un marco amplio para su función de evaluación. Las cuestiones básicas que se examinarán mediante la evaluación son: a) cumplimiento con criterios establecidos para todo el programa y los subprogramas pertinentes; b) respuesta a los objetivos básicos de los subprogramas; c) rendimiento; d) repercusiones; y e) utilización del sistema de las Naciones Unidas y de las experiencias nacionales. Si bien cada subprograma estará sujeto a evaluaciones separadas, se presentará un informe general sobre la evaluación a la Junta Ejecutiva antes de junio de 1995.

8. Revisión de las directrices para evaluadores. La OCE ha actualizado las directrices para evaluadores. Este documento responde a muchas solicitudes y sugerencias formuladas en el pasado por el personal del PNUD, organismos, miembros del Consejo de Administración y auditores de proporcionar una mejor orientación a las políticas de evaluación, los conceptos básicos y los procesos del PNUD. En particular, se estimó que se necesitaban ciertas mejoras y asesoramiento en las esferas siguientes: a) evaluación de los proyectos de fomento de instituciones; b) aclaración de los resultados previstos de las evaluaciones de mitad y final de período; c) formulación de recomendaciones y experiencias; d) evaluación de los efectos y la sostenibilidad; e) formulación de juicios coherentes sobre la pertinencia, el rendimiento y el éxito de los proyectos; y f) integración de las seis esferas de concentración a que se refiere la decisión 90/34 del Consejo de Administración en el contexto de la evaluación de proyectos.

9. Sistemas de verificación del rendimiento de los programas. Se ha pedido a la OCE que elabore un sistema de verificación del rendimiento como parte de una labor integrada para introducir la gestión descentralizada de programas apoyada por la rendición de cuentas a fin de lograr mejorar la calidad y la eficacia de los programas. El objeto del sistema propuesto consiste en mejorar la calidad de los programas mediante un concepto claro y firme de la rendición de cuentas y

un conjunto de indicadores sobre el rendimiento acordados por la administración y la organización. La verificación del rendimiento de los programas refleja ciertas características de auditoría interna en el sentido de que es una evaluación independiente de la eficacia de la gestión, la asignación de recursos, la honestidad en los gastos y los mecanismos de control. Se parece a la evaluación de programas en el examen de los resultados y en el hecho de ser un proceso analítico y un medio por el cual se invita a los administradores a establecer criterios realistas de éxito y a vigilarlos. Se propone diseñar y ensayar el sistema, con carácter experimental, en un número máximo de ocho países a fin de establecer su viabilidad como medio de evaluación. El Organismo Canadiense de Desarrollo Internacional (CIDA) y el Organismo Sueco de Desarrollo Internacional (OSDI) prestarán apoyo financiero a esta labor.

IV. ARMONIZACIÓN DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL GRUPO CONSULTIVO MIXTO DE POLÍTICAS

10. Armonización. En el contexto del subgrupo sobre armonización del Grupo Consultivo Mixto de Políticas, se ha establecido un grupo de trabajo oficioso con el objeto de armonizar los procedimientos. La OCE, con participación activa de las dependencias de evaluación del Grupo Consultivo, desempeñó un enérgico papel de coordinación y liderazgo en el proceso y presentó un informe al Subgrupo de Armonización del Grupo Consultivo en junio de 1993. En el informe se determinó lo siguiente: a) las diferencias en terminología y cuestiones sustantivas y b) los posibles enfoques para armonizar la evaluación. En el informe también se presentó una lista preliminar de principios y definiciones comunes. Se sugirió que en sus actividades planificadas, la política de armonización podría abarcar los temas siguientes: a) políticas, conceptos y productos de proyectos y programas; b) productos de supervisión para proyectos y programas, y c) mecanismos de coordinación (lista común de consultores, base de datos compartida y capacitación y evaluaciones conjuntas). Un informe sobre la situación, incluida la versión final del mencionado informe, se presentará entre el conjunto de medidas del Subgrupo de Armonización del Grupo Consultivo al Consejo Económico y Social en su período de sesiones de junio de 1994.

V. OTRAS ACTIVIDADES DE LA OCE

11. Evaluación de los programas por países. En vista de las próximas evaluaciones previstas para programas de determinados países en 1994, la OCE ha seguido de cerca el proceso, la documentación y los materiales para los exámenes de mitad del período de los programas por países realizados en 1993. Sobre la base de ensayos sobre el terreno de las actuales directrices de evaluación de los programas de tres países, se espera poder distribuir las directrices a fines de 1994.

12. Evaluación de proyectos y base de datos. Además de las evaluaciones a nivel de políticas, estrategias y temas que realiza la OCE, muchas evaluaciones de proyectos se realizan a nivel de los países, según las políticas y procedimientos del PNUD en el caso de proyectos con valor de más de 1 millón de dólares. La información correspondiente se alimenta a la base de datos de la Oficina Central de Evaluación (CEDAB). Un total de 1.070 proyectos tienen

información totalmente codificada sobre diseño, personal y capacitación e información textual sobre resultados, problemas, experiencias y recomendaciones.

13. Grupo Mixto de Trabajo sobre Evaluación. El Grupo Mixto de Trabajo sobre Evaluación celebró su última reunión en Ginebra los días 26 y 27 de enero de 1993. El programa comprendió los siguientes temas: a) análisis de los sistemas de evaluación de algunos organismos de las Naciones Unidas; b) examen de nueve años de experiencia del Grupo de Trabajo; c) base de datos computarizados sobre informes de evaluación; d) supervisión y evaluación de proyectos de ejecución nacional; e) supervisión y evaluación de programas; f) aprovechamiento de los resultados de las evaluaciones; g) revisión de las directrices sobre vigilancia y evaluación.

14. Cuestiones de interés en todas las esferas. Las cuestiones incipientes de rendición de cuentas, calidad y repercusión de los programas, así como las modalidades de mayor descentralización, la ejecución nacional y el enfoque programático tienen las siguientes consecuencias directas en la función de evaluación del PNUD: a) en el contexto de la rendición de cuentas, la evaluación debe tener una interacción y un vínculo más directos con las funciones de verificación; b) a fin de mejorar y asegurar la calidad de los programas en cuanto a sustancia y efectos sobre el desarrollo humano sostenible, la evaluación debe, por un lado, responder a la demanda mediante el proceso de adopción de decisiones estratégicas y, por otro lado, debe apoyar este proceso mediante el suministro de información constante para seguir refinando las estrategias en curso o elaborar estrategias futuras; c) dar apoyo básico a las dependencias operacionales y las oficinas exteriores mediante la introducción de metodologías y directrices adecuadas, la adopción de indicadores de éxito y otros indicadores de rendimiento y el fortalecimiento y la simplificación de mecanismos de supervisión para una gestión más eficaz de los programas. Estas iniciativas garantizarán el apoyo adecuado a las dependencias operacionales sin usurpar sus responsabilidades.

VI. OTRAS EVALUACIONES

15. Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización (FNUDC). En 1993, el Fondo terminó 8 evaluaciones: dos sobre riego en pequeña escala, dos sobre el desarrollo rural integrado, dos en caminos y puentes rurales, una en infraestructura de la salud, y una en créditos para industrias de pequeña escala. Se terminó y publicó un estudio sobre la participación en la ordenación ecológica, en que se examinó el nivel y las repercusiones de la participación de la comunidad. Algunas prácticas de evaluación tropezaron con dificultades para evaluar los efectos a partir de la estimación de datos de referencia reconstruidos durante la evaluación. En las evaluaciones también se señaló con frecuencia la discrepancia entre los niveles previstos y los reales de los insumos locales y la participación de la comunidad.

16. Fondo de desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM). En 1993, la sección de evaluación del UNIFEM se concentró en lo siguiente: a) una iniciativa para determinar los indicadores de medición de las repercusiones, cuyos resultados se utilizarán para elaborar el proceso destinado a determinar indicadores principales en otras esferas programáticas; b) apoyo para realizar dos evaluaciones a fondo con componentes de fomento de instituciones, cuyos

resultados se utilizarán para elaborar los mandatos de una evaluación temática de proyectos del UNIFEM en apoyo de actividades de fomento de instituciones en los últimos 10 años; c) fortalecimiento del proceso general de evaluación de proyectos para simplificar el sistema de control de calidad.

17. Oficina de las Naciones Unidas para la Región Sudanosaheliana (ONURS).

Durante el año, se realizaron dos evaluaciones en el Sudán al final de la primera etapa de forestación y reforestación. Se llevó a cabo la evaluación de mitad del período de un proyecto de ordenación de tierras en Burkina Faso y el proyecto Acacia-Senegal en Malí. En las evaluaciones se destacaron los logros positivos de la participación de agricultores, los efectos catalizadores sobre la coordinación local y la motivación. La evaluación final de proyectos ejecutados por la Cooperativa de Auxilio Estadounidense a Cualquier Parte del Mundo (CARE) sobre la ordenación de tierras semiáridas en el Níger indicó que se habían alcanzado resultados impresionantes y se habían superado las metas. También se realizaron dos evaluaciones ex post en Malí y Mauritania sobre el mejoramiento de cocinas.

VII. MEDIDAS RECOMENDADAS A LA JUNTA EJECUTIVA

18. Tal vez la Junta Ejecutiva desee tomar nota del informe del Administrador sobre evaluación.

Anexo I

PLAN DE TRABAJO DE LA OFICINA CENTRAL DE EVALUACIÓN PARA EL BIENIO 1994-1995

Metas	Productos	Fecha de terminación
<p><u>Metas de la misión</u></p>		
<p>1. <u>Ayudar a los países en su empeño por lograr el desarrollo humano sostenible</u></p>		
<p>1.1. Fomento de la capacidad nacional en relación con el desarrollo humano sostenible</p>		
<p>1.1.1. Elaboración de instrumentos para facilitar la supervisión y evaluación de programas y las capacidades relacionadas con el desarrollo humano sostenible</p>	<p>1.1.1.1.1. Directrices para la supervisión y evaluación del enfoque programático y de ejecución nacional (terminación)</p> <p>1.1.1.1.2. Directrices para supervisar y evaluar el fomento de la capacidad</p> <p>1.1.1.1.3. Directrices para la evaluación de programas por países</p> <p>Tres ensayos a nivel de los países</p> <p>Primer borrador</p> <p>Directrices finales</p>	<p>1994</p> <p>1994</p> <p>1995</p> <p>1994</p>
<p>1.1.2. Fomento de la capacidad de supervisión y evaluación en países en que se ejecutan programas</p>	<p>1.1.1.1.4. Directrices para supervisión y evaluación en las esferas de concentración a que se refiere la decisión 90/34 del Consejo de Administración</p> <p>1.1.2.1. Informes relativos a estudios de supervisión y evaluación por países</p> <p>República Centroafricana</p> <p>Chile</p> <p>Costa Rica</p> <p>Jordania</p> <p>Paraguay</p> <p>Otros países</p>	<p>1994</p> <p>1994</p> <p>1994</p> <p>1994</p> <p>1994</p> <p>1995</p> <p>1994</p>
<p>1.1.3. Contribuir a la evaluación del programa relativo al desarrollo humano sostenible del PNUD (Nota: los programas con la llamada a) requieren la participación de la OCE; con la llamada b) tienen en cuenta todas las fuentes de financiación y con la llamada c) sólo evalúan las necesidades financiadas con cargo a los recursos especiales del programa)</p>	<p>1.1.2.2. Documentos sobre cuestiones genéricas (examen teórico/informes)</p> <p>1.1.2.3. Cursos de capacitación</p> <p>1.1.2.4. Cinco giras de estudio</p> <p><u>Evaluación de:</u></p> <p>1.1.3.1. Programa de mitigación de la pobreza a) y b)</p> <p>1.1.3.2. Programa sobre el medio ambiente a) y b)</p> <p>1.1.3.3. Programa de Desarrollo de la Gestión a) y b)</p> <p>1.1.3.4. Programa de CTPD a) y b)</p> <p>1.1.3.5. Programa de transferencia de tecnología a) y b)</p> <p>1.1.3.6. Evaluación del Programa de la Mujer en el Desarrollo a) y b)</p> <p>1.1.3.7. Programa de lucha contra el uso indebido de drogas c)</p>	<p>1994/1995</p> <p>1994/1995</p> <p>1994</p> <p>1994</p> <p>1994</p> <p>1994</p> <p>1994</p> <p>1994</p> <p>1994</p> <p>1994</p>

Metas	Productos	Fecha de terminación
1.2. Fortalecer la cooperación internacional para el desarrollo humano sostenible	<p>1.1.3.8. Programa de lucha contra el VIH/SIDA a) y b)</p> <p>1.1.3.9. Programa sobre los aspectos sociales del ajuste c)</p> <p>1.1.3.10. Programa de la Conferencia Mundial de Educación para Todos c)</p> <p>1.1.3.11. Programa de desarrollo del sector privado a) y b)</p> <p>1.1.3.12. Programa de las organizaciones no gubernamentales a) y b)</p> <p>1.1.3.13. Programa general de recursos especiales del programa c)</p> <p><u>Evaluación de:</u></p>	<p>1994</p> <p>1994</p> <p>1994</p> <p>1994</p> <p>1994</p> <p>1994</p>
1.2.1. Contribuir a la evaluación de programas encaminados a promover el desarrollo humano sostenible mediante la cooperación internacional	<p>1.2.1.1. Informe sobre el Desarrollo Humano c)</p> <p>1.2.1.2. Mesas redondas y apoyo al programa de la OCE c)</p> <p>1.2.1.3. Proceso de evaluaciones y programas nacionales de cooperación técnica c)</p> <p>1.2.1.4. Evaluación de necesidades y exámenes de programas por países c)</p> <p>1.2.1.5. Iniciativas sobre programas por países c)</p> <p>1.2.1.6. Programa de Acción para la recuperación y el desarrollo económico de Africa c)</p>	<p>1994</p> <p>1994</p> <p>1994</p> <p>1994</p> <p>1994</p> <p>1994</p>
1.2.2. Contribuir al diálogo interno sobre el desarrollo humano sostenible desde la perspectiva de la evaluación	<p>1.2.2.1. Representación sustantiva del PNUD en el Grupo de Expertos sobre Evaluación del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos</p> <p>Reuniones anuales en el mes de marzo</p> <p>Seminario sobre la evaluación de programas por Mayo de países</p> <p>Reuniones anuales en el mes de octubre</p> <p><u>Evaluación de:</u></p>	<p>1994/1995</p> <p>por Mayo de 1994</p> <p>1994/1995</p>
1.3. Prestar apoyo a la paz y a la transición para el desarrollo	<p>1.3.1.1. Programa de preparación para casos de desastre a)</p> <p>1.3.1.2. Programa de socorro de emergencia a)</p> <p>1.3.1.3. Programa de reconstrucción y rehabilitación a)</p> <p>1.3.1.4. Programa sobre refugiados y personas desplazadas a)</p> <p>1.3.2.1. Programas del Plan Especial de Cooperación Económica para Centroamérica c)</p> <p>1.3.2.1. Programa de asistencia al pueblo palestino c)</p>	<p>1994</p> <p>1994</p> <p>1994</p> <p>1994</p> <p>1994</p> <p>1994</p>

Metas	Productos	Fecha de terminación
<p>2. <u>Prestar apoyo a las Naciones Unidas para lograr la paz mundial, la seguridad humana y el desarrollo</u></p>		
<p>2.1. Fortalecer la coordinación del sistema de las Naciones Unidas para lograr los máximos efectos de la cooperación para el desarrollo en lo tocante a la evaluación</p>		
<p>2.1.1. Contribuir al desarrollo y la armonización de los conceptos e instrumentos de evaluación</p>	<p>2.1.1.1. Véase 1.1.1.1.1 2.1.1.1.2. Directrices para la supervisión y evaluación en que se esbozan los productos, los efectos, la evaluación del rendimiento y el aprovechamiento de los resultados 2.1.1.1.3. Contribuir a la armonización del proceso de evaluación en todo el sistema de las Naciones Unidas</p>	<p>1994 1995</p>
<p>Por conducto del Comité Consultivo en Cuestiones de Programas y Operacionales</p>	<p>2.1.1.1.4. Armonización de los procedimientos de evaluación del Grupo Consultivo Mixto de Políticas 2.1.1.1.5. Examen de la carpeta de información 2.1.1.1.6. Examen del manual</p>	<p>1994 1995 1994</p>
<p>Por conducto del Subgrupo de Armonización del Comité Consultivo Mixto de Políticas</p>		
<p>Por conducto del Grupo Mixto de Trabajo sobre Evaluación</p>		
<p><u>Metas de la gestión</u></p>		
<p>3. <u>Convertir al PNUD en una organización más sustantiva</u></p>		
<p>3.1. Proporcionar orientación estratégica</p>		
<p>3.1.1. Abordar cuestiones mediante las evaluaciones de políticas y estrategias</p>	<p>3.1.1.1. Véase 1.1.3; 1.2.1 y 1.3.1 3.1.1.1.2. Evaluación de los efectos del Acuerdo sobre Servicios de Gestión en la capacidad nacional 3.1.1.1.3. Evaluación del papel del PNUD en operaciones conjuntas: Fondo para el Medio Ambiente Mundial 3.1.1.1.4. Evaluación de los efectos del PNUD en el programa internacional y mundial 3.1.1.1.5. Una evaluación adicional de políticas 3.1.1.1.6. Tres evaluaciones ex post (a nivel sectorial y de grupos) para promover el diálogo en los niveles más altos y abordar cuestiones sensibles como las que se relacionan con las economías en transición Cinco evaluaciones ex post para establecer la sostenibilidad de las actividades de proyectos, derivar experiencias y evaluar los efectos Seis evaluaciones previas a escala experimental para demostrar los importantes vínculos simbólicos entre la formulación de programas y proyectos y la evaluación</p>	<p>1994 1994/1995 1994 1995 1994/1995 1994/1995 1994/1995 1994/1995</p>

Metas	Productos	Fecha de terminación
3.1.2. Evaluar programas seleccionados	3.1.2.1. Véanse 1.1.3; 1.2.1 y 3.1.1	
	<u>Evaluación de:</u>	
	3.1.2.2. Programa de reforma de la administración pública en Africa	1995
	3.1.2.3. Actividades de ordenación de las zonas costeras	1995
	3.1.2.4. Programa sobre el mecanismo de preparación de proyectos financiado con cargo a los recursos especiales del programa	1994
	3.1.2.5. Programa de evaluación financiado con cargo a los recursos especiales del programa	1994
	3.1.2.6. Programa de investigaciones financiado con cargo a los recursos especiales del programa	1994
	3.1.2.7. Efectos del Comité de Evaluación de Proyectos y el Comité de Acción	1994
	3.1.2.8. Nuevas disposiciones sobre gastos de apoyo	1994
3.2. Prestar apoyo a las oficinas de los países en cuestiones de calidad y gestión de los programas y en la rendición de cuentas	3.2.1.1. Véase 1.1.1.3	1995
	3.2.1.2. Establecimiento de un sistema de verificación del rendimiento de los programas	1994
	3.2.1.3. Documento sobre indicadores y criterios sobre el éxito de los programas	1994
	3.2.1.4. Manual sobre la forma de elaborar un sistema de supervisión en el contexto del enfoque programático	1994
3.3. Prestar apoyo a la distribución y gestión de fondos	3.3.1.1. Véase 1.1.3.13	
	3.3.2.1. Véase 3.1.1.4	
3.3.1. Prestar asistencia en la gestión de los recursos especiales del programa		
3.3.2. Proporcionar orientación en cuanto a las CIP mundiales, interregionales y regionales		
3.4. Contribuir a la elaboración de sistemas de información sobre la gestión y de comunicaciones		
3.4.1. Ampliar la base de datos actual de la OCE	3.4.1.1. Ampliación y elaboración de la base de datos de la OCE	1994
	3.4.1.2. Establecimiento de una base de datos sobre los programas por países y las evaluaciones de mitad de período	1994

Metas	Productos	Fecha de terminación
3.4.2. Establecer vínculos con bases de datos de fuera del PNUD	3.4.1.3. Establecimiento de una base de datos sobre informes definitivos 3.4.1.4. Vínculos con el sistema del PNUD	1994 1994/1995
3.4.3. Proporcionar mejores servicios a los usuarios del PNUD	3.4.2.1. Vínculos con las bases de datos de los organismos de las Naciones Unidas 3.4.2.2. Vínculos con la base de datos del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE	1994/1995 1994
3.4.3. Fomentar alianzas sólidas con el sistema de las Naciones Unidas y las instituciones financieras internacionales	3.4.3.1. Fácil acceso a las bases de datos 3.4.3.2. Difusión de un conjunto adecuado de productos de evaluación que responda a las diferentes necesidades de los usuarios y permita el aprovechamiento de la información 3.4.3.3. Vínculos con fuentes externas de datos adecuadas	1994 1994/1995 1994/1995
4.1. Con el sistema de las Naciones Unidas	4.1.1.1. Véase 2.1.1	1994/1995
4.1.2. Con organismos determinados	4.1.2.1. Evaluaciones conjuntas Capacitación técnica y profesional en África (la UNESCO, la OIT y la ONUDI) Segunda evaluación conjunta	1994/1995 1994/1995
4.2. Con instituciones financieras internacionales	4.2.1.1. Medidas complementarias del Banco como resultado de 1.1.2.1	1994/1995
5. Hacer del PNUD una organización más extrovertida	5.1.1.1. Véase 1.2.2.1	1994/1995
5.1. Garantizar la transparencia y una cooperación sustancial	5.1.2.1. Cooperación con el Organismo Canadiense de Asistencia para el Desarrollo; véase 3.2.1.2 5.1.2.2. Cooperación con Suecia; véase 3.2.1	1994/1995 1995
5.1.3. Con la Junta Ejecutiva	5.1.3.1. Informe anual 5.1.3.2. Estudio estadístico sobre las tendencias de la evaluación	1994/1995 1995

Metas	Productos	Fecha de terminación
<p>6. <u>Proporcionar servicios de asesoramiento</u></p> <p>6.1. Prestar apoyo a las dependencias operacionales en sus actividades de evaluación</p> <p>6.1.1. Ofrecer apoyo directo a los programas de las direcciones regionales y a los fondos administrados por el PNUD</p> <p>7. <u>Gestión de la oficina central de evaluación</u></p> <p>7.1. Supervisar las actividades de evaluación del PNUD</p> <p>7.1.1. Velar por el cumplimiento y las mejoras</p> <p>7.2. Supervisar la oficina</p> <p>7.2.1. Velar por el funcionamiento idóneo de la oficina</p>	<p>6.1.1.1. Apoyo a la evaluación: examen de los mandatos, determinación de consultores, asesoramiento</p> <p>7.1.1.1. Véase 5.1.1</p> <p>7.2.1.1. Programas de trabajo de la oficina y de los diversos funcionarios</p> <p>7.2.1.2. Supervisión de los recursos financieros: básicos, recursos especiales del programa</p> <p>7.2.1.3. Preparación del nuevo documento sobre recursos especiales del programa</p>	<p>Acción permanente</p> <p>1994/1995</p> <p>1994/1995</p> <p>1995</p>

Anexo II

CÓMO MEJORAR EL APROVECHAMIENTO DE LA INFORMACIÓN PROVENIENTE DE LOS RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN EN EL PNUD: RESUMEN DE CUESTIONES*

I. ANTECEDENTES Y OBJETIVOS

Contexto

1. El aprovechamiento de la información^a proveniente de los resultados de la evaluación para mejorar la calidad de los programas es cuestión de interés principal para las organizaciones internacionales. El Banco Mundial, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), el Organismo Canadiense para el Desarrollo Internacional (CIDA), el Organismo Sueco para el Desarrollo Internacional (SIDA) y el Organismo Noruego para el Desarrollo Internacional (NORAD) en los últimos años han estudiado este tema, que sigue siendo de interés para el Grupo sobre Evaluación del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos y para el Grupo Mixto de Trabajo sobre Evaluación de las Naciones Unidas. En el PNUD, este interés no es reciente: una de las funciones previstas para la Oficina Central de Evaluación (OCE), al ser establecida mediante decisión 83/12 del Consejo de Administración de 24 de junio de 1983, fue la introducción de un sistema más riguroso de retroinformación a fin de garantizar que los resultados de las evaluaciones fuesen analizados adecuadamente y tomados en cuenta por los tres asociados que tienen responsabilidad conjunta en cuanto a la formulación y ejecución adecuada de proyectos.

2. Las iniciativas para responder a este interés de mejorar la calidad han comprendido el examen de las directrices sobre supervisión y evaluación de 1988 y la capacitación correspondiente, la recopilación de listas de evaluación de proyectos, el establecimiento de comités de evaluación y el establecimiento de una base de datos sobre informes de evaluación del PNUD en la OCE (CEDAB). Los resultados de las diversas evaluaciones realizadas por la OCE se resumen en una publicación titulada Findings. Desde 1990, la OCE ha distribuido una publicación de dos páginas, Feedback, en que se sintetizan las experiencias genéricas derivadas de los datos de la CEDAB. Esta publicación ha despertado interés tanto dentro como fuera del PNUD. En su decisión 92/24 de 26 de mayo de 1992, el Consejo de Administración pidió al Administrador que extendiera y acelerara "la aplicación de medidas para asegurar el verdadero aprovechamiento de los resultados obtenidos mediante las evaluaciones y estimaciones, transmitiéndolos tanto a las actividades de programación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo como a los gobiernos interesados" (decisión 92/24).

* Este resumen se ha distribuido anteriormente sin editar.

Iniciativas de la OCE para examinar la cuestión del aprovechamiento de la retroinformación

3. Respondiendo a lo anterior, la OCE ha realizado recientemente una serie de actividades para determinar el estado actual del aprovechamiento de la información proveniente de los resultados de la evaluación en el PNUD, así como medidas para mejorarlo. Estas actividades comprenden:

a) Un estudio denominado "Learning from Lessons Learned: Improving Feedback from Evaluation Findings" realizado por tres consultores externos entre noviembre y diciembre de 1992. Junto con las sesiones de información y las entrevistas celebradas en la sede del PNUD, el Grupo visitó ocho organismos de las Naciones Unidas, cuatro organismos donantes, el Banco Mundial y un total de nueve oficinas exteriores;

b) El envío de un breve cuestionario sobre el sistema de supervisión y evaluación del PNUD, que se llevó a cabo en mayo de 1993. Si bien se recibieron respuestas de sólo 27 oficiales de la sede, se recibieron respuestas de 104 oficinas exteriores antes de la fecha límite;

c) Un análisis estadístico de los informes de evaluación de que disponía la CEDAB hasta noviembre de 1992.

Propósito

4. El presente documento tiene por objeto resumir la conclusiones y recomendaciones derivadas de estos estudios.

II. CUESTIONES PLANTEADAS EN RELACIÓN CON EL ESTADO ACTUAL
DE LA EVALUACIÓN Y EL APROVECHAMIENTO DE LA INFORMACIÓN
EN EL PNUD

5. En cada uno de los tres informes se abordó y examinó el problema del aprovechamiento de la información sobre la evaluación desde perspectivas algo diferentes. En los primeros dos estudios se reunieron datos y se analizaron los procesos de supervisión y evaluación que producen retroinformación así como la forma en que esa retroinformación, se utiliza en el proceso de adopción de decisiones administrativas del PNUD. En el tercer estudio se produjo retroinformación mediante el análisis de la CEDAB y se trató de evaluar el proceso. A continuación se resumen las cuestiones genéricas planteadas en esos informes.

1. Falta de atención a la evaluación y al aprovechamiento de la información en el PNUD

6. En los estudios se descubrió que el proceso de prestar atención sistemática al aprovechamiento de la información y de las lecciones adquiridas no se integra como parte de las funciones programáticas del PNUD, ni en su práctica ni en sus directrices operacionales.

7. Prácticas. La abrumadora preocupación del sistema por las actividades operacionales impide la reflexión necesaria; esto se ha citado como uno de los principales motivos de que la evaluación y el aprovechamiento de la información reciban poca atención en el PNUD. Como señala una de las oficinas exteriores, el PNUD se preocupa más con la cantidad que con la calidad de la ejecución. Del mismo modo, otra oficina exterior observó que "si bien la reflexión sobre las experiencias adquiridas resulta implícita en el mandato del PNUD y [puede considerarse] una de las ventajas comparativas de nuestra extensa red de oficinas exteriores, no está presente ni en nuestra práctica ni en nuestras políticas, en que existe mayor preocupación por el futuro inmediato y la adopción de medidas innovadoras".

8. Consecuencias de la evaluación y el aprovechamiento de información. El grupo de consultores descubrió también que existe un problema de actitudes en el PNUD que causa resistencia a la evaluación y una concomitante falta de respuesta a la utilización de retroinformación. Se consideró que el celo profesional constituía un obstáculo para aumentar el aprovechamiento de la retroinformación y en el informe se observa que "el conjunto diseñador/formulador/aprobador desea mantener una mano libre para extraer sus respectivos conocimientos, experiencias y conocimientos profesionales acumulados a fin de aprovechar al máximo la independencia, la creatividad y el poder de entendimiento y de negociación con los gobiernos". Existen pocos incentivos para aprovechar la retroinformación y se le considera un factor limitante. También se considera el uso de retroinformación como un factor de aumento de la responsabilidad individual, lo que podría tener consecuencias sobre las carreras. En algunos casos, se consideró también que cada situación era única y que, en consecuencia, la retroinformación no era pertinente.

9. La práctica o actitud de la organización se refleja también en uno de los resultados más sorprendentes de las respuestas al cuestionario, en que se reveló que la mayoría de los oficiales de programas (56%) dedicaba una proporción muy pequeña de su tiempo (menos del 20%) a funciones de supervisión y evaluación. Además, alrededor de la mitad de los que respondieron consideraron que esta proporción era más o menos correcta. Cabe señalar que en la pregunta se sugerían alternativas sobre la utilización del tiempo, incluidas las funciones de planificación de proyectos o programas, las funciones de operación, la administración interna del PNUD y las funciones de administración de personal. Dado el carácter de las operaciones del PNUD, cabe esperar por lo general que del 60% al 70% del tiempo del personal de programas deba dedicarse a funciones de supervisión y evaluación, haciendo hincapié en la supervisión.

10. La evaluación como recurso para la adopción de decisiones. Otro elemento que obstaculizaba la utilización eficaz de la evaluación era la falta de un plan sistemático de evaluaciones determinadas por la administración superior. Hasta la fecha, las evaluaciones a nivel de estrategias y de políticas se solicitan en casos especiales. A nivel de las oficinas exteriores, si bien se pide a los representantes residentes que formulen planes de evaluación anual para sus programas, no se concede prioridad a dichos planes y los resultados de las evaluaciones propiamente dichas rara vez reciben un examen más amplio en la organización. La conclusión general a que se llega es que actualmente no existe en vigor ni una práctica ni un sistema de organización en que se destaque el aprovechamiento de las evaluaciones como recurso esencial para la adopción de decisiones^p.

11. Valor funcional del sistema de supervisión y evaluación. El 91% de las oficinas exteriores indicó la opinión de que el actual sistema de supervisión y evaluación no satisfacía cabalmente sus necesidades. En general, se expresaron graves dudas en cuanto a si el sistema tripartito actual de evaluación produce resultados independientes de alta calidad. Al pedirseles que seleccionaran una definición del sistema ideal de supervisión y evaluación, el 75% de los oficiales de programas consideraron que el sistema debía comunicar experiencias adquiridas en todos los niveles y tipos de operaciones de organismos del PNUD y debía permitir al PNUD aprovechar estas experiencias.

12. Los consultores indicaron también que algunas oficinas exteriores estimaban que las actividades de evaluación habían adquirido un carácter ritual y se realizaban como cuestión de rutina. Se estimaba que las evaluaciones debían efectuarse cuando se las solicitara y que debía trasladarse su objetivo de las preocupaciones acerca de la rendición de cuentas a la investigación de las causas del éxito o del fracaso. La necesidad de la rendición de cuentas podía lograrse mediante un sistema de verificación del rendimiento de los programas.

13. Falta de orientación escrita sobre la retroinformación. En ninguno de los instrumentos actuales se hace hincapié en la preocupación por las experiencias adquiridas como cuestión que requiera tiempo y reflexión durante a) la formulación del proyecto y b) la preparación del informe de evaluación propiamente dicho. En una organización como el PNUD, que depende por fuerza del formato debido a la necesidad de uniformidad en la presentación y los requisitos de presentación de informes son considerables las consecuencias de la poca atención que se presta a la evaluación y la retroinformación en las instrucciones escritas.

14. Diseño de proyectos. No existen directrices de proyectos o programas en que se destaque la necesidad de hacer un balance de las experiencias adquiridas^c. Tanto en el estudio sobre la retroinformación como en las respuestas al cuestionario se ha destacado la necesidad de incorporar una medida de evaluación previa durante la formulación que se concentre en el examen de las experiencias adquiridas. Se hace referencia a la práctica del Banco Mundial de dedicar atención particular a la etapa de evaluación previa en la formulación de proyectos.

15. Informe de evaluación. En el estudio se informó que a nivel de las oficinas exteriores "no existe una comprensión clara de la forma en que se deben conceptualizar las experiencias adquiridas, o hacia quiénes van dirigidas. Las medidas complementarias se limitan a recomendaciones concretas. Rara vez se solicitaron medidas u observaciones en relación con las experiencias adquiridas". Además, en las directrices existentes no se indican medidas ni se establecen sistemas para asegurar la difusión, el examen y la utilización de los resultados de la evaluación en medidas administrativas. Tampoco existe disposición alguna para determinar a qué parte corresponden las medidas complementarias de los resultados de la evaluación.

16. Vínculos entre la formulación de proyectos y la evaluación. En general, en el PNUD, el diseño, la formulación, la supervisión y la evaluación de proyectos no se consideran actualmente como un todo continuo sino como discretas etapas de un proceso. El ajuste de este enfoque es importante ya que los indicadores de éxito o de fracaso, que resultan críticos para efectuar evaluaciones eficaces y

realistas, deben establecerse en la formulación del proyecto y modificarse mediante la actividad de supervisión.

17. Sistemas de cumplimiento. No existen sistemas de cumplimiento para asegurar el examen de las experiencias adquiridas. Las consideraciones relativas a la retroinformación no se incorporan como parte importante de la etapa de evaluación de proyectos en el Comité de Evaluación de Proyectos en la sede o sobre el terreno, o en el Comité de Acción. Este resultado está respaldado por las personas que respondieron al cuestionario, la mayoría de las cuales (56%) indicó que la información preparada para el Comité de Acción contenía referencias a experiencias adquiridas menos del 50% de las veces. La mayoría de los que respondieron (75%) indicaron también que el Comité de Acción les pregunta acerca de experiencias adquiridas menos del 50% de las veces. Además, los resultados de las evaluaciones no se comunican sistemática y normalmente al Comité de Acción o a ningún otro foro.

18. Responsabilidad por la obtención de la retroinformación. En las directrices actuales no se determina a quién corresponde la responsabilidad de obtener retroinformación. En consecuencia, se suele asumir que la responsabilidad corresponde al organismo interesado de las Naciones Unidas y no al personal del PNUD que participa en la formulación y evaluación de un programa o proyecto. Sin embargo, existen pocas intenciones por parte del PNUD de verificar qué organismos han considerado las cuestiones de la retroinformación o de consultar con la OCE sobre las posibles experiencias adquiridas en evaluaciones de proyectos análogos en otros países. En efecto, en la reunión del Grupo Mixto de Trabajo sobre Evaluación realizada en 1993 todos los organismos de las Naciones Unidas exhortaron al PNUD a que promoviera la utilización de retroinformación en sus programas y proyectos.

19. Actualización de las metodologías de evaluación. Los consultores observaron que si bien el carácter de las operaciones del PNUD había cambiado considerablemente en los últimos años (en cuanto a la descentralización, la ejecución nacional de proyectos, el enfoque programático y las nuevas disposiciones sobre gastos de apoyo a los organismos), las metodologías de evaluación y las técnicas de retroinformación no se habían mantenido a la par de los cambios en muchos aspectos. En lo tocante a este tema, el informe también contiene la nota de precaución de algunas oficinas exteriores que expresaron su desaliento por el hecho de que en el PNUD se establecen nuevos sistemas en casos en que las pequeñas revisiones suelen ser suficientes y menos disociadoras.

2. Carácter gradual del sistema actual de retroinformación en el PNUD

20. En el estudio sobre la retroinformación se analizó la captación y comunicación de la retroinformación, estableciéndose una clara distinción entre la información procedente de documentos y la que proviene de particulares. Se llegó a la conclusión general de que no existe un sistema de retroinformación en funcionamiento y que si bien el PNUD tiene elementos de ese sistema, éstos funcionan en forma menos que óptima.

21. Información proveniente de documentos. El valor de la documentación a nivel de proyectos y programas (informe sobre exámenes tripartitos, informes a

fondo y finales sobre proyectos, de mitad de período y de evaluación de los programas por países) se consideró potencialmente útil. Sin embargo, la utilidad se vio limitada por el carácter concreto de los programas por países, la falta de objetividad y el hecho de que los ejercicios mismos no se realizaban en general en forma rigurosa, independiente y a profundidad. Los materiales del PNUD en que se trata de captar la retroinformación a nivel mundial (por ejemplo las notas sobre la orientación de los programas, las notas de asesoramiento técnico, (Findings y Feedback)) tuvieron una recepción tibia por parte de los usuarios. Las respuestas al cuestionario indicaron también que la mayoría de las oficinas exteriores consideraban que la calidad de los productos de información producidos por el PNUD era más bien inferior. Además, se desconocía en gran medida los tipos de información disponibles. En el cuestionario se enumeraban 25 fuentes de retroinformación, de las cuales se disponía de 18 en la sede. La oficina exterior media conocía sólo el 28,5% de estas fuentes. De las que se conocían, más del 37% no se usaban en la adopción de decisiones. También cabe señalar que el tipo de información que ocupaba el primero y el segundo lugar en cuanto a utilidad, en opinión de las oficinas exteriores no eran productos del PNUD sino información proveniente de fuentes como gobiernos, el Banco Mundial y fuentes de organismos de las Naciones Unidas (por ejemplo, la Organización Internacional del Trabajo (OIT)).

22. Información proveniente de particulares. En el informe se examinaron las reuniones del Comité de Acción, los comités de evaluación de proyectos y los programas de capacitación correspondientes a esta categoría. Como se ha señalado anteriormente, se descubrió que no se presentan informes sistemáticos sobre los resultados de la evaluación en los informes breves preparados para el Comité de Acción y que en ningún caso se insistió en la retroinformación durante las reuniones del Comité de Evaluación de Proyectos.

23. En el estudio se indica que otras organizaciones utilizan una variedad mucho mayor de mecanismos de retroinformación en que se destacan los intercambios entre particulares y han descubierto que la información oral es uno de los métodos más eficaces de comunicar resultados y asegurar que las experiencias adquiridas se absorban rápidamente. Esta actividad de retroinformación proveniente de particulares comprende presentaciones de video y de transparencias para administradores superiores, observaciones sobre la forma en que los resultados de la evaluación pueden influir las actuales políticas y estrategias, seminarios especiales, grupos especializados, exámenes por oficiales de igual nivel y cursos prácticos para examinar resultados importantes desde una perspectiva de políticas.

24. Bases de datos. La utilización de las bases de datos de los programas no está bien establecida en el PNUD y en el estudio sobre la retroinformación se descubrió que aún no se había producido un clima adecuado que alentara dicha utilización. La utilización actual de las bases de datos con fines de organización se considera de carácter pasivo y no se ha generalizado el uso de información de las bases de datos para fines de análisis. Si bien la CEDAB demuestra ser una fuente útil de información para la OCE, aún no se dispone de dicha base de datos sobre el terreno y se han experimentado problemas técnicos al introducirla en la sede.

25. Aprovechamiento de las experiencias de retroinformación a nivel humano e interno. Sin embargo, en el informe se destaca que los sistemas eficaces, per se, no garantizarán un aprovechamiento mayor ni mejorarán el aprendizaje sobre la organización. Para lograr esto, debe dedicarse atención al aprovechamiento de la retroinformación a nivel humano e interno ya que es posible lograr un mayor aprendizaje sobre organización si cada quien adquiere su propia experiencia. Actualmente, toda la evaluación a fondo está a cargo de consultores externos, lo que significa que el personal del PNUD la mantiene a distancia y que la organización no recoge dividendos en términos de conocimientos internos. La misma observación es válida en la formulación de proyectos.

26. Cómo generar retroinformación. Los consultores determinaron que el proceso analítico de adquirir experiencias transferibles es mucho más exigente y riguroso y consume más tiempo que lo que puede parecer a primera vista. Un sólo informe de evaluación resulta rara vez suficiente para generar retroinformación transferible. Existe además la necesidad de poder elaborar a la medida una respuesta a una solicitud de retroinformación. En consecuencia, no se puede generar información eficaz sin disponer de conocimientos especiales y de inversiones en capacitación y acceso a conocimientos de investigación y síntesis.

27. Difusión de la información proveniente de las evaluaciones. En el informe se observó que en la estrategia actual de difusión se trata de imponer a las oficinas exteriores del PNUD los resultados y las experiencias de las evaluaciones, en vez de alentarlas a buscar una retroinformación pertinente. Esa estrategia no se ha adoptado en forma intencional, pero el sistema da por supuesto que existe o debe existir un mercado para los intereses del programa.

28. Capacitación. La prioridad relativa acordada a la capacitación se acerca mucho a la medida en que una organización se considera una institución de aprendizaje. En el estudio se observa que, si bien la capacitación ha recibido cada vez mayor atención del PNUD, el número de días de capacitación por año sigue siendo muy bajo, unos dos o tres días por cada miembro del personal. En el informe se indica que las grandes empresas privadas suelen ofrecer de 5 a 10 días por año por miembro del personal, especialmente durante períodos de cambios rápidos y de reestructuración. Además, no existen programas sobre la capacitación en evaluación y aún no se ha estudiado en forma adecuada las posibilidades de concienciar a los participantes en cuanto a los resultados de las evaluaciones mediante estudios de casos. No se ha dedicado atención a la elaboración de cursos de capacitación que abarquen la formulación, supervisión y evaluación de proyectos y demuestren el importante vínculo entre estos tres elementos.

3. Necesidad de concentrarse en el fomento de la capacidad en supervisión y evaluación en los países beneficiarios

29. Tanto en el estudio sobre la retroinformación como en las respuestas al cuestionario se indica que el PNUD debe ser menos introspectivo. Se indicó que el PNUD debía comenzar a elaborar un enfoque sobre el tema de supervisión y evaluación que atendiera principalmente a las necesidades de los beneficiarios. En las respuestas también se indicó que también existe una alta proporción (92%)

de gobiernos que participan en actividades de supervisión y evaluación del PNUD, la mayoría de los funcionarios no consideraba que los procedimientos fuesen particularmente buenos o malos (el 77% formuló observaciones neutrales sobre los procedimientos de supervisión y el 82% sobre los procedimientos de evaluación). En los casos en que no formularon observaciones neutrales, los gobiernos (14%) formularon más críticas que encomios acerca de los procedimientos del PNUD.

30. A este respecto, los consultores citan un enfoque eficaz adoptado por el Banco Asiático de Desarrollo que ha ayudado al Gobierno a establecer una oficina central de evaluación en Sri Lanka, con lo que se ha impartido capacitación a funcionarios en los principios y técnicas de la evaluación. Se informó que empresas análogas habían sido exitosas en Marruecos y Chile con ayuda de proyectos del PNUD. Cabe señalar además que se ha reconocido que el PNUD ha desempeñado un papel rector en el fortalecimiento de la capacidad nacional de supervisión y evaluación por conducto del programa de la OCE para la preparación de monografías nacionales en materia de supervisión y evaluación. Hasta la fecha se ha terminado esta actividad en 10 países.

III. RECOMENDACIONES PARA MEJORAR LA EVALUACIÓN Y LA RETROINFORMACIÓN EN EL PNUD

1. Afirmación de políticas

31. Existe la necesidad evidente de que la administración superior del PNUD emita una enérgica declaración de políticas en que se reafirme la preocupación por la excelencia de la gestión y la convicción de que la experiencia acumulada del PNUD en el desarrollo constituye una de sus bases más firmes de ventajas comparativas y competitivas.

32. Esta declaración, entre otras cosas, debía reafirmar a la supervisión y la evaluación como instrumentos para mejorar tanto la gestión como la calidad de los programas y proyectos del PNUD. Debería destacar el hecho de que la responsabilidad por el mejoramiento de los programas se ha conferido al PNUD y que cada miembro del personal puede hacer una contribución individual y tiene la responsabilidad de mejorar la calidad de los programas y de utilizar los resultados de las evaluaciones en decisiones de carácter administrativo.

2. Utilización de la evaluación para adquirir experiencias

33. Verificación de los rendimientos del programa. En el estudio sobre la retroinformación se ha recomendado que se preste atención a refinar los instrumentos vigentes de examen de los programas por países de manera que sirvan como un tipo de verificación del rendimiento de los programas que permitan mejorar la rendición de cuentas en momentos de una descentralización cada vez mayor. En el estudio de retroinformación se considera que este ejercicio debe realizarse una vez por ciclo y que en él debe participar la División de Verificación de Cuentas y Examen de la Gestión y la OCE. Un estudio paralelo, derivado de la evaluación del programa de Myanmar, también redundó en la recomendación de que las evaluaciones de los programas por países, realizadas por consultores externos independientes, debían reemplazar las evaluaciones de programas anteriores realizadas por representantes residentes. En este estudio

se propone que las evaluaciones de los programas por países sean organizadas por las direcciones regionales en estrecha consulta con la OCE.

34. Estas recomendaciones exigirán un examen detenido en toda la organización a fin de que se efectúen los cambios con el interés principal de simplificar y racionalizar los instrumentos actuales sin imponer al sistema nuevos requisitos.

35. Planes de evaluación, difusión de resultados y medidas complementarias a la evaluación. Para fomentar la adquisición de experiencias, se puede pensar en la formulación de planes anuales de evaluación a nivel de la administración superior y las direcciones. Si bien la administración superior se interesará en temas relacionados con cuestiones estratégicas y de políticas, las direcciones pueden interesarse en asuntos regionales y subregionales. A nivel de las oficinas exteriores, debe adoptarse una actitud más consciente hacia los planes de evaluación (que son parte de los planes semestrales de administración de los programas por países). Además, tal vez las oficinas exteriores deseen examinar las evaluaciones en grupos sobre temas relacionados con el programa de cada país. La posibilidad de que algunas oficinas exteriores adopten temas comunes o realicen evaluaciones comunes (como los avances en la incorporación de cuestiones de la mujer y las experiencias con la ejecución nacional) también pueden examinarse con el objeto de facilitar el intercambio de experiencias.

36. Los temas de evaluación deben seleccionarse sobre la base de la utilidad del tema y debe dedicarse atención a las necesidades de los beneficiarios de cada evaluación y a la forma en que se divulgarán los resultados. En consecuencia, la formulación de los planes de evaluación comprende una atención concreta a las medidas de difusión como información oral, presentaciones, artículos para las publicaciones del PNUD e incorporación del material de capacitación (como estudios de casos por ejemplo). También es preciso velar por que la respuesta de la administración a los resultados y recomendaciones de cada evaluación se incorpore en los planes de evaluación. También debe definirse claramente la responsabilidad sobre las medidas complementarias de las recomendaciones de la evaluación.

37. En el informe sobre retroinformación también se recomendó que se pensara en la posibilidad de adoptar un marco de retroinformación y que se reconociera la necesidad de alentar a los usuarios a solicitar orientación en vez de imponerles dicha orientación. En el marco propuesto se divide el mercado total al que tratan de servir las evaluaciones según los intereses concretos de los clientes, a saber, las partes comprometidas con a) cuestiones de estrategia y políticas a nivel de los programas; b) gestión de las operaciones; c) financiación y d) rendimiento y efectos de los programas.

38. El papel de la OCE. La reestructuración del sistema de supervisión y evaluación del PNUD exige que se preste atención al examen de la condición y el papel de la función de evaluación en el PNUD, especialmente en las esferas siguientes:

a) Planificación. Como resultado de la actividad de planificación estratégica realizada por la OCE en 1991 (véase DP/1992/20) la OCE ha iniciado un plan de trabajo que se concentra principalmente en las evaluaciones de programas durante los primeros años del quinto ciclo. Este plan abarca evaluaciones de carácter nacional, regional o temática (como el estudio de

proyectos de alta tecnología en la India y China). Posteriormente se realizarán evaluaciones estratégicas (evaluación del rendimiento del PNUD en las seis esferas de concentración de los programas financiados con cargo a los recursos especiales del programa) y evaluaciones de políticas (como la concentración del PNUD en el desarrollo humano).

Debe alcanzarse un mayor nivel de consulta entre la administración superior y la OCE y un diálogo activo entre la OCE y las dependencias operacionales cuando se termine el plan de trabajo anual. Con esto se asegurará la selección de temas de interés para las partes comprometidas y se ayudará a desarrollar la función de las evaluaciones que se soliciten mediante la financiación conjunta de la actividad de evaluación;

b) Ejecución de las evaluaciones. Algunas evaluaciones de la OCE deben realizarse en conjunción con las direcciones y determinadas oficinas exteriores. Debe considerarse la posibilidad de utilizar personal del PNUD adscrito a la OCE para dirigir y realizar evaluaciones de manera que queden experiencias institucionales a nivel interno;

c) Dotación de personal. La adopción de propuestas para mejorar y fortalecer la función de supervisión y evaluación en el PNUD exigirá también un examen de la calidad y el número de funcionarios necesarios. Actualmente la OCE cuenta con un Director y cuatro funcionarios del cuadro orgánico; toda la actividad sustantiva de evaluación está a cargo de consultores externos. Si bien en el "informe Kienbaum" (Estructura de la administración superior basada en la estrategia para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; véase el documento DP/1991/50) se previó una plantilla de 16 funcionarios, en el plan estratégico de 1991 (véase el documento DP/1992/20) se previó que la OCE estuviera integrada por ocho funcionarios de plantilla (incluido el Director) más cinco funcionarios del cuadro orgánico destacados en las direcciones regionales;

d) Ubicación. Es posible que la ubicación de la sede de la OCE también exija la atención de la administración superior. En su examen de la ubicación de la función de evaluación en otros organismos, en el estudio sobre la retroinformación se observó que un modelo podía ser el Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial, que responde en forma directa e independiente a la Junta de Directores y está encabezado por un Director superior nombrado mediante un contrato de cinco años con la condición de que el titular no pueda ocupar otro cargo en el Banco después de dicho período. Otro modelo más generalizado es el de la USAID, en que el personal del Centro sobre Información y Evaluación del Desarrollo forma parte del personal básico del administrador. Asimismo, en la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y el Centro Internacional de Comercio la función de evaluación está localizada dentro de la oficina del Director Ejecutivo de la Organización;

e) Actividades. En el estudio se recomienda que la OCE realice más actividades conjuntas de evaluación con otros organismos multilaterales y de las

Naciones Unidas. Se observó también que el PNUD debía seguir ejerciendo un papel rector en el Grupo Mixto de Trabajo sobre Evaluación;

f) Financiación. Actualmente, la principal labor de evaluación de programas de la OCE se financia con cargo a los recursos especiales del programa, de los cuales se dispone actualmente para programación la suma de 2 millones de dólares (de la suma de 7 millones de dólares asignada por el Consejo de Administración para el quinto ciclo). La gestión de la base de datos y otras actividades básicas se financia con fondos administrativos de 200.000 dólares asignados a la OCE cada año. Sin embargo, como la evaluación es una función básica análoga a la de auditoría y examen de la gestión, es preciso examinar la conveniencia de depender casi exclusivamente de fondos de los recursos especiales del programa para la actividad de la OCE.

3. Establecimiento de un sistema de retroinformación en el PNUD

39. Actualización de la metodología de supervisión y evaluación en las directrices del PNUD. Para mejorar los procedimientos del sistema de supervisión y evaluación será preciso reflejar los nuevos procedimientos de planificación de programas y concentrarse en la definición y medición de productos y de efectos y no en insumos y actividades. El cambio hacia el enfoque programático, la ejecución nacional y la gestión descentralizada implica que las funciones de supervisión y evaluación deben ser considerablemente más importantes en la evaluación del rendimiento del PNUD. Para ser más efectivo, el sistema revisado debe hacer que los instrumentos existentes sean más sencillos de usar y además debe hacer mayor hincapié en el fortalecimiento de la capacidad nacional. Además, se debe examinar la ventaja comparativa del PNUD en la promoción de la evaluación conjunta de sectores y programas en que participen muchos donantes, aun en los casos en que el PNUD sea sólo un aliado menor.

40. Sistema de retroinformación. Al actualizar la metodología y las directrices sobre supervisión y evaluación del PNUD, debe prestarse atención a la evaluación del uso de los elementos actuales del sistema de retroinformación y estudiar nuevos mecanismos y técnicas de retroinformación (incluidos los sistemas electrónicos). Esto comprenderá el examen y el ajuste de las instrucciones escritas vigentes, el aprovechamiento de la información de documentos, la actividad de retroinformación generada por particulares, la información proveniente de datos y los sistemas de capacitación. En el sistema revisado se debe considerar el diseño, la formulación, la supervisión y evaluación de proyectos como un proceso continuo completo y se debe dedicar atención concreta al establecimiento de criterios satisfactorios en la etapa de formulación.

41. Proyecto experimental para tener acceso a una retroinformación hecha a la medida. A fin de crear, a partir de los resultados de la evaluación, una retroinformación de alta calidad, utilizable y que responda a las solicitudes, el PNUD debe examinar la posibilidad de que se tenga acceso al servicio de síntesis de información existente que administra la Academy of Educational Development, con carácter de proyecto experimental en virtud de un contrato con la USAID en Washington, D.C. Este servicio funciona por conducto de la Oficina de Información sobre el Desarrollo de la USAID, que tiene a su cargo mantener la memoria institucional de la organización y aprovechar las experiencias

adquiridas en la formulación de nuevos proyectos y programas. El servicio permite el acceso a una amplia red de fuentes de información institucionales y académicas.

42. Bases de datos. Las actuales bases electrónicas de datos deben hacerse más fáciles de manejar sin comprometer en modo alguno la integridad de los datos. El estudio sobre retroinformación contiene información detallada sobre la simplificación de los datos del CEDAB y la posibilidad de incorporar información pertinente de la base de datos en disco compacto de memoria fija de la USAID. El PNUD también forma parte del inventario de bases de datos del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (CDA/OCDE) que mantiene el Organismo Canadiense de Desarrollo Internacional y deben adoptarse medidas para estudiar el mayor acceso a estas bases de datos multilaterales y su mayor utilización.

43. Capacitación. Las actividades de capacitación deben orientarse de nuevo a fin de asegurar que abarquen el diseño y la formulación, así como la supervisión y la evaluación de proyectos. Debe procurarse utilizar estudios de casos derivados de las experiencias reales del PNUD.

4. Fortalecimiento de la capacidad nacional

44. Es preciso dar la máxima prioridad al fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos en materia de supervisión y evaluación y a la elaboración de sistemas nacionales de retroinformación.

Notas

^a En el contexto del presente documento, se define a la retroinformación como un término de administración que abarca: i) la organización de los resultados de las evaluaciones con el objeto de orientar las futuras decisiones sobre programas de ayuda; ii) las medidas necesarias adoptadas para encarar las deficiencias descubiertas mediante la evaluación, lo que comprende enviar los resultados a las dependencias operacionales y un interés por las experiencias adquiridas y las medidas complementarias, y determinar si se han aplicado los resultados.

^b Esta situación puede compararse con la que existe en la USAID. En 1990, el Administrador Roskens anunció una iniciativa de evaluación en un aviso general de la USAID emitido el 31 de octubre de 1990, en que estableció dos políticas fundamentales: a) "Dar a la evaluación una importancia central en cuanto a la forma en que actuamos y en la forma en que asumo mis propias responsabilidades constituye una gran parte de nuestra capacidad para administrar la búsqueda de resultados"; y b) "Poner a trabajar la evaluación para mejorar los resultados del desarrollo es labor de todos". Posteriormente, Roskens distribuyó su programa de evaluación que abarcaba un período de tres años y se actualizaba todos los años. Se recaba la opinión de todas las partes interesadas (los directorios y direcciones en Washington, todas las misiones sobre el terreno y la Oficina de Administración y Presupuesto), antes de terminar el programa, a fin de determinar lo que sería más conveniente incluir.

Notas (continuación)

^c En las directrices del Manual de Programas y Proyectos sobre el marco de formulación de proyectos no se hace referencia a la necesidad de efectuar un balance de las evaluaciones y las experiencias anteriores. En el formato de documento de proyectos, la única referencia a la asistencia anterior y en curso se encuentra en la sección introductoria de cuatro partes denominada "Contexto". En la lista de evaluación de proyectos, sólo en una de las 46 preguntas se aborda la cuestión: "¿Se han tenido en cuenta los resultados de las evaluaciones de proyectos análogos? ¿Se han examinado algunas notas de la asesoramiento técnico o notas sobre la evaluación de programas en relación con las cuales se espere una respuesta negativa o positiva?" Sin embargo, esta necesidad de tener en cuenta la retroinformación ha tenido efectos poco importantes ya que más del 80% de los que respondieron al cuestionario indicaron que la lista nunca termina.
