



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

Distr.
GENERAL

DP/1995/18
23 de febrero de 1995
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

Segundo período ordinario de sesiones de 1995
Nueva York, 3 a 7 de abril de 1995
Tema 4 del programa provisional
PNUD

EVALUACIÓN

Informe del Administrador

ÍNDICE

<u>Capítulo</u>	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
I. INTRODUCCIÓN	1 - 2	2
II. PRINCIPALES EVALUACIONES REALIZADAS EN 1994 . . .	3 - 8	2
III. METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN	9 - 13	4
IV. FOMENTO DE LA CAPACIDAD NACIONAL DE SUPERVISIÓN Y EVALUACIÓN	14 - 15	6
V. ACTIVIDADES DE DIVULGACIÓN Y APOYO	16 - 19	6
VI. OTRAS EVALUACIONES	20 - 22	8
<u>Anexo.</u> Replanteamiento de la evaluación para los fines de la obtención de información sobre los resultados, la adquisición de conocimientos y la formulación de estrategias		9

I. INTRODUCCIÓN

1. En febrero de 1994 el Administrador anunció su propuesta de crear una función de planificación estratégica y de incorporarla a la función de evaluación. La nueva Oficina de Evaluación y Planificación Estratégica (OEPE) depende directamente del Administrador. Este mecanismo tiene por objeto fortalecer el papel de la evaluación como fuente fundamental de conocimientos para mejorar la gestión, la calidad y la orientación futura de los programas del PNUD. Para cumplir su misión primordial de fomentar el desarrollo humano sostenible, el PNUD debe convertirse rápidamente en una organización que, gracias a los conocimientos adquiridos, tenga un carácter más sustantivo, más abierto y más innovador. El PNUD debe transformar continuamente sus experiencias en conocimientos a fin de enriquecer y fortalecer el desempeño de toda la organización. La evaluación rigurosa y la obtención de enseñanzas de esas amplias experiencias deberían ofrecer indicadores para las estrategias futuras.

2. La primera tarea importante desempeñada por esta nueva oficina fue la organización de la reunión mundial de representantes residentes del PNUD celebrada en Rye, Nueva York, en marzo de 1994. Esa reunión proporcionó la base para una estrategia global de transformación y en ella se definieron tendencias importantes para la reconsideración de la estrategia del PNUD. Se perfilaron y se formularon la misión básica, las metas operacionales y los objetivos estratégicos de la organización de una manera participativa y se creó el compromiso esencial para su operatividad. La OEPE también llevó a cabo una evaluación de la reunión de Rye, basada en la información suministrada por los participantes, y produjo y difundió ampliamente un informe completo sobre la reunión. Actualmente la OEPE está encargada de supervisar la aplicación de las recomendaciones de Rye y de coordinar la preparación de una actualización trimestral sobre la gestión de las transformaciones en el PNUD.

II. PRINCIPALES EVALUACIONES REALIZADAS EN 1994

3. Replanteamiento de la evaluación. En el marco de la nueva visión estratégica del PNUD y como resultado de estudios anteriores, muy particularmente el estudio titulado "Cómo mejorar el aprovechamiento de la información proveniente de los resultados de la evaluación en el PNUD: resumen de cuestiones" (véase el documento DP/1994/24, anexo II), la OEPE ha vuelto a examinar las distintas dimensiones del sistema de evaluación del PNUD con el propósito de replantear la estrategia que aplica el PNUD a la evaluación y a la atención de conocimientos a partir de la experiencia. Las conclusiones de esa actividad figuran en el documento titulado "Replanteamiento de la evaluación para los fines de la obtención de información sobre los resultados de la adquisición de conocimientos, y la formulación de estrategias", contenido en el anexo del presente informe. El documento, además de responder a las cuestiones planteadas en el estudio de 1993, propone medidas operacionales para establecer un sistema de comunicación de información sobre los resultados.

4. Evaluaciones y programas nacionales de cooperación técnica (NATCAP). Además de participar en la evaluación más amplia del proceso NATCAP llevada a cabo por la Dirección de Políticas y de Apoyo de Programas, la OEPE inició una evaluación complementaria de la experiencia NATCAP en Guinea. Desde su

introducción en 1986 como proceso encaminado a fortalecer la planificación, la gestión y los recursos de cooperación técnica de los gobiernos receptores, la modalidad NATCAP ha sido objeto de progresivos perfeccionamientos de su proceso y su estructura institucional como consecuencia de diversas evaluaciones. A pesar de que el proceso NATCAP comenzó sin una estrategia coherente y con una gran dependencia de aportaciones externas, la actual generación de países que lo aplican ha evolucionado hasta el punto de que existe ya un considerable contenido nacional con una mayor dependencia de los equipos de tarea del propio país. La función de los consultores internacionales es movilizar apoyo para los consultores locales, que están bajo la autoridad de esos equipos de tarea.

5. Con la inquietud que causa cada vez más la gestión eficaz de los recursos, la coordinación de la ayuda se ha convertido en una preocupación básica tanto para los donantes como para los receptores. A lo largo del dilatado período de utilización de la modalidad NATCAP se han planteado dudas sobre sus efectos y sobre la medida en que los donantes la aceptan como instrumento para evaluar las necesidades de cooperación técnica, para programar los recursos y para coordinar la ayuda. La experiencia de Guinea, que es uno de los países más avanzados que la aplican, ofrece orientación a los gobiernos y a los donantes sobre la forma de formular y ejecutar políticas de cooperación técnica y coordinación de la ayuda. Además, en la evaluación se examinan las cuestiones decisivas de la propiedad nacional, el fomento de la capacidad nacional y la sostenibilidad general. Las conclusiones principales indican que el mecanismo NATCAP es un instrumento eficaz para evaluar las necesidades actuales y la planificación futura, pero sugieren que sería más beneficiosa una concentración a nivel sectorial. La evaluación recomienda que en el proceso se haga mayor hincapié en evaluar los aspectos positivos y el potencial actual y en basar los requisitos en esos aspectos en vez de concentrarse en identificar deficiencias. Recomienda asimismo que el fortalecimiento de la capacidad nacional para sostener el proceso constituya una prioridad desde el principio.

6. La función de los coordinadores residentes. Habida cuenta del difícil contexto internacional, caracterizado por los países en transición, los conflictos étnicos, el aumento del número de refugiados, las acuciantes y complejas necesidades de desarrollo y de asistencia humanitaria, el papel del coordinador residente, consistente en dirigir un equipo fuerte, integrado y eficaz a nivel del país, se ha hecho aún más crucial. EL PNUD está plenamente comprometido a apoyar el papel del coordinador residente. A fin de tener un buen conocimiento de los requisitos de esa función, de encontrar medios de fortalecerla y de poder evaluar objetivamente su actuación, se ha pedido a la OEPE que ponga en marcha un examen de la función concentrándose en las diversas tareas del coordinador residente, en la evaluación de la situación actual, en los instrumentos de coordinación, en los criterios de éxito y en la estructura de apoyo necesaria. El proceso comenzó con un estudio teórico en 1994, al que seguirán en 1995 seis estudios de los casos de países concretos, financiados por el Gobierno de Suiza, en que se determinarán los elementos básicos para obtener buenos resultados en diferentes situaciones. El informe teórico preliminar confirma la aparición de cierta medida de coherencia a nivel nacional e indica progresos tangibles y resultados evidentes en la movilización, la gestión y la coordinación de los mecanismos a nivel de los países. En los últimos años, el PNUD ha apoyado el sistema de los coordinadores residentes mediante la asignación de sus propios recursos, mediante la capacitación y mediante la promoción del papel del coordinador residente en sus reuniones mundiales y

regionales. Las conclusiones globales de la evaluación ofrecerán criterios y aportaciones que permitan formular una estructura de apoyo eficaz para un buen desempeño del coordinador residente.

7. Ejecución nacional. La ejecución nacional se convirtió en una de las principales modalidades de ejecución de programas durante el quinto ciclo a la que correspondió el 63% del total de aprobaciones en 1993. Esta tendencia ha vuelto a despertar las inquietudes que ya habían expresado los donantes y los organismos especializados de las Naciones Unidas acerca de la utilización de la ventaja comparativa del sistema de desarrollo de las Naciones Unidas. Actualmente la OEPE está evaluando esta modalidad para abordar con mayor profundidad las cuestiones de la creación de estructuras, la gestión autónoma, la obligación de rendir cuentas y la utilización óptima de los conocimientos especializados del sistema de las Naciones Unidas.

8. El proceso emprendido en la evaluación comenzó en 1994 con el ensayo previo de un marco de operaciones en las oficinas de dos países, así como con la formulación y la distribución de un cuestionario a todos los representantes residentes, los gobiernos y los organismos de las Naciones Unidas. Están previstas nueve visitas a países en la primera mitad de 1995. El informe final estará disponible en junio de 1995. Se espera que la evaluación proporcione a los niveles superiores de la administración información sobre los acontecimientos y las tendencias más recientes en la utilización de la modalidad de la ejecución nacional y formule recomendaciones prácticas para el futuro.

III. METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN

9. Evaluación participativa. En 1994 la OEPE se dedicó, con carácter experimental, a la aplicación de una estrategia de evaluación participativa. La participación de los beneficiarios directos de los proyectos, que proporcionan información sobre su percepción de los resultados de un proyecto determinado, está ganando aceptación como método de evaluación eficaz. Esa estrategia se basa en la conceptualización de la evaluación como un proceso de aprendizaje mutuo. Para demostrar la viabilidad de una estrategia de este tipo en el PNUD, la OEPE puso en marcha una evaluación participativa de un proyecto de mejoramiento del abastecimiento de agua potable para 44.000 personas de bajo nivel de ingresos en una zona rural de Swazilandia. Intervenían en la evaluación los usuarios, que definían las preocupaciones y las cuestiones que debían ser objeto de evaluación, y los participantes en el proyecto determinaban los resultados finales.

10. Los resultados del proceso y el informe de evaluación final brindaron al Gobierno y al PNUD importantes ideas y enseñanzas que se utilizarán para el próximo examen de mitad de período del programa por países, así como para el estudio sobre la ordenación del sector hídrico. Este proceso participativo también estimuló la puesta en común de ideas, conocimientos y experiencia de una gran variedad de personas relacionadas con el proyecto. Ofreció una base para la colaboración intersectorial e interinstitucional entre los organismos del Gobierno, las organizaciones no gubernamentales y los dirigentes tradicionales, que se consideró particularmente valiosa para la formulación de recomendaciones normativas sobre el sector hídrico. Por último, proporcionó al PNUD una

metodología organizada para revelar las percepciones de los beneficiarios y para concentrarse en las cuestiones y problemas que más les preocupaban. La OEPE recogió los elementos fundamentales de esa evaluación participativa en un estudio monográfico en tres partes que se ha ensayado para utilizarlo como módulo de capacitación. Después de su ensayo en algunos otros casos, la metodología se convertirá en un plan de actividades de utilización genérica.

11. Evaluación funcional basada en los efectos de los programas (EFEP). En colaboración con la oficina del PNUD en Viet Nam, la OEPE ha introducido con éxito y ha sometido a prueba los conceptos básicos de la evaluación funcional basada en los efectos de los programas (EFEP). Esa iniciativa tiene por objeto mejorar la calidad y la eficacia de los programas del PNUD y, al mismo tiempo, mejorar la gestión responsable y la transparencia de sus actividades. La EFEP tiene el propósito de ayudar a las oficinas de los países y a las dependencias de la sede a adoptar criterios más orientados al logro de resultados, a evaluar su desempeño de manera sistemática y a basar su proceso de adopción de decisiones en los resultados conseguidos. Ello requiere la selección de objetivos claros y mensurables; un examen a fondo de las relaciones de causa y efecto entre objetivos e insumos; la determinación de indicadores mensurables del desempeño respecto de cada objetivo; la reunión y el examen periódico de datos sobre los resultados relacionados con cada indicador; y la utilización con carácter regular de información sobre el desempeño para la adopción de decisiones. En 1995, se continuará perfeccionando y aplicando la EFEP en varios centros de experimentación del PNUD. Para poner en marcha la fase de ensayo de esta iniciativa de EFEP se contó con el generoso apoyo del Gobierno del Canadá.

12. Evaluación de programas por países. El proyecto de directrices para la evaluación de programas por países se formuló en 1993 sobre la base de la experiencia de evaluación del programa de Myanmar. Con el objetivo de continuar perfeccionándolas mediante una serie de ensayos sobre el terreno, en octubre de 1994 la OEPE realizó una evaluación del quinto programa para Sri Lanka (1992-1996). Esta fue la primera ocasión en que se utilizaron en la práctica las directrices. La evaluación arrojó luz sobre dos aspectos. A nivel sustantivo, efectuó una aportación útil al proceso de examen de mitad de período del programa del país gracias a una evaluación objetiva de los efectos del programa. Las recomendaciones volvieron a confirmar la pertinencia de los temas del programa, a saber, la pobreza, el desarrollo humano y el medio ambiente, y al mismo tiempo pusieron de relieve las limitaciones del PNUD en lo relativo a estimular la economía de mercado y prestar apoyo a la gestión del sector público. El informe recomendó cuatro esferas de actividades de macronivel a las que había que prestar atención en el futuro: el asesoramiento sobre objetivos sociales y la buena gestión de la economía; la creación de empleo productivo; la revitalización del sector agrícola; y el fortalecimiento de la base de datos nacional para medir el progreso social. Recomendó asimismo que se canalizaran más recursos del PNUD a microproyectos en apoyo de esas estrategias de macronivel. En general, el informe reconoció el perfil destacado, la cobertura de los programas y los efectos de las actividades del PNUD. La oficina del país y la Dirección Regional de Asia y el Pacífico, mediante sus actividades de gestión del programa, se encargan de formular y administrar las medidas que se adoptarán en respuesta a esos resultados y recomendaciones sustantivos.

13. A nivel metodológico, la evaluación recomendó determinadas modificaciones de las directrices. Más concretamente, puso de relieve la necesidad de un marco

preciso para determinar los efectos y la pertinencia de los programas. Sobre la base de otros tres ensayos sobre el terreno que se habrán realizado a fines de 1995, las directrices se perfeccionarán y se publicarán para su aplicación general por el PNUD.

IV. FOMENTO DE LA CAPACIDAD NACIONAL DE SUPERVISIÓN Y EVALUACIÓN

14. La medición de la eficacia de los programas nacionales de desarrollo es una inquietud cada vez mayor para los países en desarrollo. La disminución de los recursos para el desarrollo obliga a utilizar de manera eficaz y prudente los recursos disponibles mediante una función eficaz de supervisión y evaluación.

15. Para prestar asistencia en la tarea de mejorar la capacidad de gestión de los países asociados, la antigua Oficina Central de Evaluación (OCE) ha venido estudiando desde 1985 las prácticas de supervisión y evaluación de diversos países en desarrollo con objeto de contribuir a crear una conciencia de su importancia. Esta experiencia se ha plasmado en una serie de monografías. Las monografías nacionales han contribuido al fortalecimiento de la capacidad de supervisión y evaluación destacando los aspectos positivos y las insuficiencias de los sistemas nacionales y presentando recomendaciones para aportar mejoras. En 1994 se realizaron tres monografías nacionales, sobre el Paraguay, Jordania y los Emiratos Árabes Unidos. Con ello, el total de esos estudios por países se eleva a 17. Por otra parte, a principios de 1994 se distribuyó un estudio sobre cuestiones genéricas de supervisión y evaluación. Todos los estudios concluyen que entre los factores fundamentales que determinan la eficacia de un sistema de supervisión y evaluación figuran los siguientes: el apoyo político, la estabilidad económica y política; la calidad de gobierno; unas normas comunes para medir la eficacia del desempeño; la tecnología de la información; y un sistema de presentación de informes y de comunicación de información sobre los resultados. No obstante, en las conclusiones preliminares del examen (1994) de la contribución de esos estudios a la sensibilización y al fortalecimiento de la capacidad en los países en que se realizaban programas, se señalaba la necesidad de efectuar cambios importantes de orientación, estructura y periodicidad a fin de convertirlos en instrumentos más eficaces para crear y fortalecer una capacidad de supervisión y evaluación en los países en que se llevan a cabo programas.

V. ACTIVIDADES DE DIVULGACIÓN Y APOYO

16. Grupo Mixto de Trabajo sobre Evaluación. El Grupo Mixto de Trabajo sobre Evaluación, presidido por el PNUD, se reunió en Ginebra los días 17 y 18 de octubre de 1994. El programa comprendía los temas siguientes: examen del funcionamiento del Grupo Mixto; función de los organismos de las Naciones Unidas en la evaluación; comunicación de información sobre los resultados; método programático; y armonización. En el examen de la labor del Grupo se puso de manifiesto una satisfacción general por el carácter consultivo oficioso del Grupo y la pertinencia de las cuestiones de que se ocupaba, pero se señaló que podían mejorarse la eficacia, las contribuciones sustantivas y la cooperación en el Grupo. Se pidió al PNUD que continuara presidiendo el Grupo y desempeñando las funciones de secretaría. El estudio relativo a cómo mejorar el aprovechamiento de la información proveniente de los resultados de la evaluación

(véase el documento DP/1994/24, anexo II) presentado por el PNUD fue bien recibido y sus conclusiones fueron consideradas pertinentes para todos los organismos. Se pidió al PNUD que proporcionara información sobre las actividades complementarias que se realizaran en ese ámbito. El Grupo Mixto determinó que las tres prioridades para su programa de trabajo conjunto de 1995 serían la medición del desempeño, el fomento de la capacidad y la incorporación de la mujer en las actividades generales.

17. Armonización. En el contexto del subgrupo sobre armonización del Grupo Consultivo Mixto de Políticas, el grupo de trabajo que se ocupa de la evaluación presentó al Grupo Consultivo Mixto de Políticas su documento final sobre conceptos y definiciones. El documento fue aprobado por todos los organismos integrantes del Grupo. En 1995 también se iniciará, bajo la coordinación de la OEPE y con el apoyo del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA), la labor sobre la producción de un conjunto armonizado de principios rectores para la supervisión y evaluación de programas y proyectos. Esa labor complementará la iniciativa del Grupo de Observación y Evaluación del Comité Administrativo de Coordinación (CAC) encaminada a armonizar la evaluación sobre esferas temáticas concretas, como la cuestión de la incorporación de la mujer al desarrollo.

18. Comité de Asistencia para el Desarrollo. La OEPE participa en la evaluación de la asistencia de emergencia a Rwanda iniciada por los miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo. El objetivo principal de la evaluación (que consta de cuatro estudios específicos) es extraer las enseñanzas pertinentes para futuras emergencias de carácter complejo. A petición del Grupo sobre Evaluación del Comité de Asistencia para el Desarrollo, el PNUD también será la organización principal en la evaluación del fomento de la capacidad, en asociación con el Banco Mundial.

19. Apoyo a la evaluación interna. En un documento de sesión sobre análisis estadístico se ponen a disposición de la Junta Ejecutiva los pormenores de todas las evaluaciones a nivel de proyectos y programas realizadas por oficinas de países y dependencias de la sede. La OEPE ha proporcionado insumos y apoyo técnico a varias de esas actividades de evaluación interna llevadas a cabo por otras dependencias. Se ha prestado apoyo en forma de orientación metodológica; asistencia para definir el ámbito y el mandato de las evaluaciones; información a los consultores encargados de la evaluación sobre los requisitos de calidad del PNUD; observaciones sobre los proyectos de informe; e incorporación de los informes de evaluación en la base de datos. Se efectuaron aportaciones para la evaluación de las siguientes categorías de los Recursos Especiales del Programa (REP): reducción de la pobreza; medio ambiente; desarrollo de la gestión; cooperación técnica entre países en desarrollo; la mujer en el desarrollo; coordinación de la ayuda y NATCAP; y Plan Especial de Cooperación Económica para Centroamérica (C-2).

VI. OTRAS EVALUACIONES

20. Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización (FNUDC). En 1994, el FNUDC terminó tres evaluaciones finales: un análisis temático de las estrategias participativas para proyecto de riego en pequeña escala y una evaluación conjunta con el PNUD del Programa de Asociados para el Desarrollo. Se pusieron en marcha varias iniciativas para fortalecer las prácticas vigentes de supervisión y evaluación y para facilitar una evaluación más sistemática del desempeño institucional con respecto a los nuevos temas de programación relativos a la descentralización y la participación. Entre esas iniciativas se cuentan las siguientes: a) examen de los datos de referencia existentes y de su utilización en la evaluación de proyectos; b) definición de un formato estándar de estudios de referencia para su incorporación al proceso de formulación de proyectos; c) preparación de mandatos de evaluación estándar por sectores para lograr una mayor uniformidad en la reunión de datos de evaluación y para facilitar la comparación entre proyectos; y d) formulación preliminar de indicadores clave del desempeño, por sectores y por temas, que se ensayarán para su incorporación final al proceso de preparación de proyectos.

21. Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM). Entre las distintas actividades de evaluación llevadas a cabo en 1994, la más destacada fue la relativa a los indicadores para la medición de los efectos. Se ensayó una metodología participativa para evaluar los efectos en la situación de la mujer de intervenciones de desarrollo efectuadas en América Latina, África y Asia y se formuló una serie preliminar de indicadores para medir el grado de habilitación de las mujeres. El UNIFEM también patrocinó un curso de alcance mundial para la capacitación en técnicas de evaluación participativa de mujeres profesionales de 17 países. En el curso se impartió capacitación en técnicas que facilitan la incorporación de una perspectiva que tenga en cuenta las diferencias de trato por razón de sexo en el proceso de supervisión y evaluación. En un boletín interno se difunden la información y las ideas generadas gracias a las distintas evaluaciones.

22. Oficina de las Naciones Unidas para la Región Sudanesa (ONURS). En 1994 se evaluaron dos proyectos de la ONURS. El primero, en el norte del Sudán, se refería a la reconstitución de la franja de eucaliptos para la lucha contra la desertificación en Darfur septentrional (SUD/88/XO5). Esta evaluación conjunta llevada a cabo por el Gobierno del Sudán, los Países Bajos y la ONURS concluyó que los proyectos habían logrado crear la capacidad necesaria. La evaluación de otro proyecto, relativo a la ordenación de los recursos naturales y la lucha contra la desertificación en Djibouti, señaló que se había conseguido que la comunidad participara en la organización y administración de la labor y los recursos. La evaluación recomendó una nueva fase para incorporar el fortalecimiento de las actividades generadoras de ingresos y la participación de los beneficiarios en la adopción de decisiones.

Anexo

REPLANTEAMIENTO DE LA EVALUACIÓN PARA LOS FINES DE LA OBTENCIÓN DE
INFORMACIÓN SOBRE LOS RESULTADOS, LA ADQUISICIÓN DE CONOCIMIENTOS
Y LA FORMULACIÓN DE ESTRATEGIAS

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
I. INTRODUCCIÓN	1 - 5	11
II. REAFIRMACIÓN DEL PAPEL DE LA EVALUACIÓN EN LA ASISTENCIA PARA EL DESARROLLO	6 - 11	12
A. Crisis en el desarrollo: la asistencia para el desarrollo en tela de juicio	6 - 9	12
B. Un desafío para el desarrollo: la reconsideración de la evaluación de programas y proyectos	10 - 11	13
III. EVALUACIÓN DE LOS EFECTOS EN EL DESARROLLO: TENDENCIAS Y PROBLEMAS EN EL PNUD	12 - 17	13
A. El PNUD como intermediario en la cooperación para el desarrollo	12	13
B. Gestión, cooperación y participación nacionales en los programas y proyectos	13 - 17	15
IV. EL SISTEMA ACTUAL DE EVALUACIÓN Y PLANIFICACIÓN DE PROGRAMAS EN EL PNUD	18 - 31	16
A. La evaluación en el PNUD: examen crítico	18 - 28	16
B. Examen de la formulación y la evaluación de los resultados de programas y proyectos	29 - 31	19
V. LA FUNCIÓN DE LA OFICINA DE EVALUACIÓN Y PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA	32 - 34	22
VI. MEDIDAS PARA APLICAR EL "REPLANTEAMIENTO DE LA EVALUACIÓN"	35 - 49	23
A. Hacia una cultura del aprovechamiento de la experiencia: el conjunto de instrumentos de gestión estratégica	35 - 37	23
B. Incorporación de las experiencias al diseño de los programas y proyectos	38	23

ÍNDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
C. Procedimientos y directrices	39 - 41	24
D. Establecimiento de metas e indicadores mensurables para la evaluación funcional	42 - 44	25
E. Desarrollo de la capacidad de evaluación del PNUD	45 - 46	25
F. Fortalecimiento de la capacidad de los asociados	47 - 48	26
G. Difusión de las experiencias adquiridas .	49	26
VII. MEDIDAS FUTURAS	50	27
<u>Apéndice</u> . Plan de realización de las iniciativas principales		29

I. INTRODUCCIÓN

1. La Oficina de Evaluación y Planificación Estratégica (OEPE) se ha dedicado, desde su establecimiento en 1994, a un proceso global de replanteamiento de la función y la estructura de la evaluación en el PNUD. Esta es la base para orientar la dirección de los programas; supervisar la eficacia y los efectos de los programas; contribuir a crear en la organización una cultura del aprovechamiento de las experiencias; y, mediante la evaluación, prestar apoyo al Administrador en el cumplimiento de sus obligaciones de rendición de cuentas. En este proceso, la OEPE se ha basado en la experiencia adquirida por la antigua Oficina Central de Evaluación (OCE) gracias a los principales análisis que emprendió: el estudio de la gestión estratégica de la OCE de 1990, el análisis estadístico de 1992 y el estudio sobre la comunicación de información sobre los resultados de 1993. Las conclusiones de esos tres estudios ya se han comunicado a la Junta Ejecutiva, que las ha hecho suyas.

2. En el primer estudio se destacó la necesidad de pasar de la evaluación de proyectos a la evaluación de procesos, programas, estrategias y políticas. En el segundo y el tercer estudios se formularon varias recomendaciones de gran trascendencia sobre medidas para plantear los procesos de evaluación y comunicación de información sobre los resultados y para crear en la organización una cultura dinámica del aprovechamiento de la experiencia¹. En el estudio relativo a la obtención de información sobre los resultados se recomendaron tres esferas prioritarias para su examen:

a) Utilización de la evaluación para obtener enseñanzas sobre el desarrollo;

b) Establecimiento en el PNUD de un sistema de obtención de información sobre los resultados;

c) Fortalecimiento de la capacidad nacional para la evaluación entre los gobiernos con los que trabaja el PNUD.

3. Estas cuestiones han sido examinadas activamente por el PNUD en el marco general de una iniciativa de gestión estratégica encaminada a armonizar tres componentes distintos de la programación del PNUD: la planificación estratégica, que se refiere a su misión básica y sus estrategias; la planificación de las operaciones, que se concentra en los medios de lograr los resultados; y la gestión de los resultados, en que se analizan, mediante la supervisión, el estudio y la evaluación, los resultados reales en comparación con los planes formulados.

4. Como actividades complementarias de esta iniciativa se han llevado a cabo, o se están llevando a cabo, numerosas acciones que podrían tener un efecto

¹ Véase el anexo II del documento DP/1994/24 titulado "Cómo mejorar el aprovechamiento de la información proveniente de los resultados de la evaluación en el PNUD: resumen de cuestiones". Ese estudio fue llevado a cabo a fines de 1993 por tres consultores externos sobre la base de amplias entrevistas en la sede del PNUD y de visitas a ocho organismos de las Naciones Unidas, cuatro organismos donantes, el Banco Mundial y las oficinas exteriores en nueve países.

considerable en la eficacia y la calidad de los resultados del PNUD y del apoyo que presta al desarrollo. Para este proceso es fundamental reconsiderar la función y el lugar del sistema de evaluación en el marco del PNUD.

5. El propósito del presente documento es el siguiente:

a) Reafirmar el papel de la evaluación como función decisiva de la administración de programas para el desarrollo sostenible;

b) Reconsiderar conceptos, cuestiones y estrategias fundamentales para fortalecer la evaluación en el marco del PNUD como instrumento para el desarrollo;

c) Analizar las medidas concretas que se han emprendido o que se están emprendiendo para replantear la evaluación en los sistemas de operaciones y de planificación del PNUD;

d) Indicar las principales actividades previstas o propuestas para un futuro inmediato tendentes a fortalecer la cultura de la gestión y el aprovechamiento de la experiencia en el PNUD.

II. REAFIRMACIÓN DEL PAPEL DE LA EVALUACIÓN EN LA ASISTENCIA PARA EL DESARROLLO

A. Crisis en el desarrollo: la asistencia para el desarrollo en tela de juicio

6. Con las transformaciones experimentadas por la comunidad mundial en el último decenio han mejorado los niveles de vida de algunos países y de algunos segmentos de la población en muchos otros países del mundo en desarrollo. La tasa de matrícula en la escuela primaria y secundaria, particularmente entre las mujeres, ha aumentado considerablemente. Un mayor número de personas ha tenido acceso a los servicios de salud y saneamiento, ha disminuido la mortalidad infantil y han aumentado la esperanza de vida, el bienestar social y el ingreso medio per cápita.

7. No obstante, esas tendencias positivas no son compartidas por todos los países en desarrollo y tampoco por la totalidad de la población de las naciones industrializadas. A nivel mundial, un número considerable de habitantes de nuestro planeta continúa en una situación de pobreza crónica. Casi el 35% de la población adulta sigue siendo analfabeta, y dos tercios de esas personas son mujeres; el 30% de los niños en edad escolar no terminan la escuela primaria; en los países en desarrollo, más del 40% carecen de servicios básicos. En la mayoría de países del África subsahariana, el ingreso per cápita se ha reducido al nivel del decenio de 1970.

8. Al mismo tiempo, existe una creciente sensación de crisis con respecto a las estrategias de desarrollo que ha hecho que muchos donantes tradicionales pongan en tela de juicio el concepto de las "transferencias de recursos". Ello se refleja en un menor compromiso con la prestación de asistencia internacional a los países en desarrollo y en una exigencia de pruebas tangibles de los efectos de los programas en el desarrollo.

9. En ese clima de duda y falta de confianza en el papel y los resultados de la asistencia internacional, se ponen seriamente en tela de juicio el valor y la eficacia de los programas de desarrollo tradicionales. Esas dudas se hacen aún más críticas cuando los países donantes se enfrentan a un aumento de las demandas internas de apoyo económico procedentes de sus propios sectores menos aventajados. Las organizaciones dedicadas al desarrollo, tanto bilaterales como multilaterales, se enfrentan a un importante desafío consistente en demostrar que la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) en apoyo de proyectos y programas en los países en desarrollo puede ser un instrumento eficaz para eliminar la pobreza y fomentar el desarrollo autónomo. Esto, a su vez, supone un desafío directo para que la función de evaluación contribuya a la formulación de respuestas a cuestiones fundamentales acerca de los efectos de las actividades de cooperación técnica y su contribución al desarrollo sostenible.

B. Un desafío para el desarrollo: la reconsideración de la evaluación de programas y proyectos

10. En su calidad de agente importante del desarrollo internacional, el PNUD participa en este debate y debe abordar la cuestión de cómo hacer que su propia contribución sea más pertinente y eficaz. Gran parte del apoyo al PNUD se dedica a fortalecer la infraestructura humana, institucional y económica en los países con los que trabaja, para que éstos puedan mantener sus actividades de desarrollo.

11. Sin embargo, como consecuencia de su multiplicidad de funciones en el sistema de las Naciones Unidas, el PNUD tiene también una clientela diversa, que a menudo formula demandas contradictorias. Frente a esa complejidad, el PNUD tiene la necesidad urgente de reexaminar no sólo sus propios criterios de evaluación sino también la propia función decisiva de la evaluación. Esto debe hacerse como parte de un proceso más amplio de ajuste institucional que lleve a la organización a prestar a sus múltiples clientes servicios de mejor calidad. La función de evaluación se enfrenta al desafío de generar datos que permitan la acumulación de experiencias que, a su vez, contribuya a un mejor diseño de los programas, a una mejor gestión de los productos de desarrollo y a una mejor evaluación de sus efectos en los sectores pobres de la población.

III. EVALUACIÓN DE LOS EFECTOS EN EL DESARROLLO:
TENDENCIAS Y PROBLEMAS EN EL PNUD

A. El PNUD como intermediario en la cooperación para el desarrollo

12. Desde el principio se consideró que el PNUD era principalmente un intermediario de la financiación y la cooperación técnica en apoyo de los países en desarrollo. En ese contexto, el PNUD tenía la obligación principal de responder ante los gobiernos por las actividades realizadas. No obstante, la realidad de sus relaciones con los gobiernos con los que trabaja ha llevado a una progresiva evolución de la función del PNUD en el desarrollo de los programas y proyectos. Pueden definirse cuatro etapas de esta evolución de la función de rendición de cuentas respecto de programas y proyectos:

a) Papel limitado del PNUD en el diseño de proyectos o programas

Inicialmente la organización tenía un papel limitado en la formulación de los programas y virtualmente ninguno en la ejecución de los proyectos para los cuales suministraba recursos. De ello se ocupaban principalmente los organismos especializados, conjuntamente con las autoridades nacionales.

En su calidad de intermediario financiero, se esperaba que el PNUD cumpliera su obligación de rendir cuentas de la eficacia en el uso de los fondos, mientras que la tarea principal de evaluar los resultados de los programas correspondía a los organismos de ejecución;

b) Diseño y supervisión conjuntos de proyectos o programas

Con el aumento del número de países en desarrollo que se produjo en el decenio de 1970, y con la mayor necesidad de prestar asistencia a los gobiernos para facilitar la coordinación intersectorial entre los proyectos, el PNUD asumió una mayor responsabilidad respecto del diseño de los programas nacionales de desarrollo y tuvo que ocuparse de evaluar los efectos de proyectos concretos en el marco de los planes de desarrollo.

Fue surgiendo un complejo sistema de rendición de cuentas, en el cual el PNUD continuaba ejerciendo competencias financieras y de presentación de informes y compartía las labores de supervisión y evaluación de los proyectos con sus asociados, a saber, el gobierno beneficiario y el organismo de ejecución. Los tres agentes establecieron un sistema tripartito, que se convirtió en la modalidad principal de supervisión de los proyectos. En los exámenes tripartitos se supervisaban los resultados de los proyectos con una periodicidad anual - y se formulaban recomendaciones sobre ajustes en el curso de la ejecución - así como al concluir el proyecto. La evaluación para los fines de obtener conocimientos e información sobre los resultados no era el propósito principal del sistema de examen;

c) Hacia la asunción de competencias de evaluación de proyectos o programas

El PNUD amplió su papel en la evaluación de los resultados de los proyectos cuando, en 1977, introdujo el manual sobre proyectos y programas para permitir un examen más sistemático de los resultados y comenzar a crear una capacidad para analizar las enseñanzas extraídas de la evaluación de proyectos. No obstante, su finalidad principal era establecer unas normas y procedimientos relacionados con el funcionamiento del ciclo de los proyectos. Efectivamente, no sirvió mucho para extraer enseñanzas de los proyectos evaluados y aún menos para proporcionar información sistemática sobre las experiencias de los proyectos, ni siquiera sobre los que habían tenido éxito.

El manual ha sido objeto de revisiones y actualizaciones periódicas, pero ahora deberá revisarse de manera que refleje la tendencia de la evaluación de los programas que se está instaurando, orientada a obtener información para la adquisición de conocimientos y la gestión estratégica.

En su decisión 83/12, de 24 de junio de 1983, el Consejo de Administración hizo suya la decisión del Administrador de establecer una dependencia central de

evaluación, que más adelante se convirtió en la Oficina Central de Evaluación. Esas medidas permitieron establecer en el PNUD un criterio integrado para la evaluación;

d) Evaluación para la adquisición de conocimientos y la gestión estratégica

Los desafíos actuales hacen indispensable que el PNUD reconsidere las funciones más amplias de la evaluación y la obtención de experiencias en sus programas. Más allá de evaluar los resultados y los efectos de proyectos concretos, la evaluación también deberá producir información fidedigna para atender las necesidades de la formulación de estrategias y para prestar asistencia en la función de adopción de decisiones tanto en el PNUD como entre los gobiernos con los que éste trabaja.

Cabe esperar que la evaluación establezca un vínculo entre el análisis de políticas y la evaluación de opciones políticas y, por consiguiente, las decisiones sobre la planificación presupuestaria y las prioridades en la asignación de recursos. Debería contribuir a mejorar la gestión de los programas y a un constante replanteamiento estratégico de la misión y las actividades de organización.

B. Gestión, cooperación y participación nacionales en los programas y proyectos

13. Desde 1976, el PNUD ha venido descentralizando en un grado considerable su planificación de programas y sus operaciones y ha establecido una modalidad de ejecución nacional de los programas. Esa estrategia tiene por objeto confirmar que los asociados nacionales son los responsables y los propietarios del programa de desarrollo, lo cual genera para ellos una mayor obligación de rendir cuentas, sobre la ejecución y los resultados de los proyectos. La ejecución nacional se basa en las necesidades y la capacidad específicas de los países, tal como las determinan ellos mismos, y al mismo tiempo permite a las instituciones de ejecución nacionales continuar teniendo acceso a los conocimientos técnicos del sistema de las Naciones Unidas. Se proporciona apoyo adicional para crear y fortalecer una capacidad nacional de planificación, aplicación y ejecución de programas y proyectos.

14. La evaluación en el contexto de la ejecución nacional ofrece una oportunidad para que los gobiernos y el PNUD examinen de cerca la medida en que se está llegando a la propiedad nacional de la gestión de los programas. La evaluación permite adquirir experiencia institucional de programas concretos que puede servir para configurar diseños de programas en otras regiones.

15. La ejecución nacional también permite crear una sensación de participación más auténtica. Revitaliza la relación entre el país donante y el país receptor en un marco de cooperación, con lo que las instituciones nacionales pasan de ser "clientes" pasivos para convertirse en "interesados" activos y las comunidades de "beneficiarios" se transforman en "asociados" más dinámicos en el proceso en que intervienen. Es bien sabido que las comunidades de los países en desarrollo, lejos de mostrarse necesariamente renuentes a efectuar cambios, están abiertas a éstos cuando perciben que pueden obtener beneficios y gozar de

acceso a los medios de incorporar y adoptar el cambio a sus prácticas culturales y sus sistemas de valores.

16. La participación contribuye al mejoramiento del diseño de los programas y proyectos y permite a los gobiernos nacionales y el PNUD lo siguiente:

a) Determinar y evitar riesgos y errores que las comunidades pueden percibir y sin embargo no son siempre manifiestos para otros;

b) Hacer participar a los beneficiarios en el establecimiento de macroobjetivos y metas significativos para los programas, así como de valores de referencia para medir los progresos hacia su realización;

c) Incorporar los nuevos conocimientos a los sistemas tradicionales;

d) Fomentar, entre todos los agentes, una mayor dedicación al logro de las metas del proyecto y estimular a las comunidades y los agentes locales a aportar recursos nuevos, y a veces inesperados, para el proyecto;

e) Generar un alto nivel de expectativas respecto del proyecto, estimular un mayor interés por sus resultados e insistir en una mayor aceptación de la responsabilidad por sus resultados;

f) Facilitar un proceso más directo y pertinente de obtención de conocimientos, que permita una integración más eficaz de la información sobre los resultados a los nuevos programas y el ajuste de las actividades en curso.

17. La participación de todos los agentes que intervienen en los programas de desarrollo, ya sean gobiernos e instituciones del sector público, organizaciones no gubernamentales o comunidades de base, es esencial en todas las etapas del proceso. Ello entraña su participación activa desde la conceptualización de los proyectos, pasando por la formulación y la aplicación de los programas, hasta la evaluación de los resultados.

IV. EL SISTEMA ACTUAL DE EVALUACIÓN Y PLANIFICACIÓN DE PROGRAMAS EN EL PNUD

A. La evaluación en el PNUD: examen crítico

18. En general, la evaluación en el PNUD ha servido principalmente para las funciones siguientes: analizar los resultados y los presupuestos; supervisar y evaluar los efectos de los proyectos; determinar si es necesario continuar un proyecto o ponerle fin; o determinar medidas correctivas de corto plazo para cumplir los objetivos de los proyectos. En el primer caso, se presta una atención considerable a los mecanismos de la gestión de operaciones y al grado de cumplimiento de los procedimientos por parte de los organismos de ejecución y los gobiernos nacionales. En el segundo caso, la atención se ha centrado en general en examinar los efectos reales del proyecto en relación con las metas fijadas y el plan de trabajo. Sin embargo, normalmente se presta mucha menos atención a evaluar los resultados en relación con las hipótesis originales de diseño o a evaluar las repercusiones en las comunidades de los resultados del proyecto.

19. Al no existir criterios para medir los efectos, los encargados de la evaluación tienen dificultades para distinguir los resultados objetivos de las impresiones subjetivas. En general, no se han incluido en el diseño inicial de los proyectos unos criterios de referencia convenidos o unos niveles de desempeño que sirvan para evaluar los resultados efectivos. Además, a menudo las conclusiones cualitativas sobre los resultados del proyecto no han tenido una base cuantitativa suficiente en que basar los juicios. En este sistema, la utilidad de la evaluación depende en gran medida de la experiencia, la capacidad y la dedicación de los encargados de la evaluación. No es raro que tanto los gobiernos como el PNUD tengan reservas respecto de las conclusiones alcanzadas acerca del éxito o el fracaso del proyecto sobre la base de los resultados observados y los juicios emitidos por los equipos de evaluación.

20. En gran medida, los sistemas de operaciones del PNUD han adoptado el criterio siguiente para la evaluación de proyectos:

a) Las evaluaciones se llevan a cabo recurriendo a consultores externos, quienes asumen la principal responsabilidad de sus conclusiones y recomendaciones;

b) Las misiones de los consultores, de dos a tres semanas de duración, suelen considerarse demasiado breves para poder ser exhaustivas. Se presta atención especialmente a las metas, y ello no suele permitir una evaluación de los efectos en las comunidades de beneficiarios;

c) Existe poco estímulo para que el PNUD obtenga conocimientos a partir de las experiencias adquiridas y, por consiguiente, incorpore esos conocimientos al diseño de los proyectos;

d) Los asociados nacionales demuestran poco interés en la utilización de la información sobre los resultados para su propia planificación del desarrollo, o le conceden escasa prioridad, en la utilización de información sobre los resultados para su propia planificación del desarrollo. A menudo no cuentan con una capacidad institucional para la evaluación de proyectos y, por consiguiente, para extraer enseñanzas de su experiencia.

21. En este clima, ha habido en el PNUD poca sensación de "propiedad" y responsabilidad directa con respecto al proceso de evaluación, junto con cierta resistencia a la creación de una cultura institucional de aprovechamiento de la experiencia.

22. En un seminario dedicado a evaluar y mejorar la evaluación de los resultados realizado conjuntamente por la OEPE y la oficina del PNUD en Viet Nam se observó que actualmente los procesos e informes de supervisión y evaluación del PNUD se concentran principalmente en la realización de actividades y en la entrega de "productos" y que los informes suelen carecer del tipo de datos que ofrecen una base objetiva o independiente para determinar si se han logrado los objetivos a ese nivel.

23. Se concluyó que, entre las características de los sistemas del PNUD que parecen explicar la falta de información sobre los efectos, figuran las siguientes:

a) Los objetivos no definen claramente los resultados que se desea alcanzar;

b) Las hipótesis sobre las relaciones de causa y efecto no están articuladas de manera coherente;

c) No existe una base acordada para emitir juicios sobre los efectos;

d) No se reúnen los datos necesarios para determinar si se consiguen los resultados;

e) Los estudios anuales se concentran casi exclusivamente en la situación de las actividades y de los resultados a nivel de los "productos" de un proyecto o programa;

f) Durante la realización de una actividad que recibe apoyo del PNUD se reúne información insuficiente para decidir si el logro de los "productos" previstos sigue siendo apropiado, habida cuenta de la evolución de las circunstancias en el país, o si es suficiente para lograr los efectos deseados;

g) En las evaluaciones de mitad de período, finales y ex post se carece de gran parte de la información que se necesita para alcanzar conclusiones sobre los efectos de los programas o proyectos.

24. Un estudio realizado en el PNUD en 1992 puso de manifiesto que una proporción considerable del personal de programas (56%) dedicaba menos del 20% de su tiempo a funciones de supervisión y evaluación, o de obtención de conocimientos a partir de la experiencia, lo cual, habida cuenta del carácter de las operaciones del PNUD, es insuficiente². La evaluación y la información sobre los resultados son primordialmente competencias sustantivas que corresponden al personal de programas. No obstante, la obtención de conocimientos no puede producirse si las personas no quieren aprender y si hay pocos incentivos para hacerlo. El PNUD debe fomentar un deseo tangible de evaluar entre los programas y estimular una conciencia permanente de los resultados y las consecuencias desde la etapa de diseño del ciclo de programación.

25. En la sede existen escasos estímulos para utilizar los datos obtenidos y las experiencias adquiridas en evaluaciones reales para la formulación de los planes anuales de evaluación del programa. Entre las oficinas de los países, el informe del estudio sugiere que existe una mayor propensión a utilizar esta información, pero también es más improbable que el personal de programas conozca esas experiencias o las tenga a su disposición. El cuestionario relativo a la comunicación de información sobre los resultados citaba 25 fuentes de ese tipo de información sobre proyectos de desarrollo, 18 de las cuales eran facilitadas

² Basado en los resultados de un cuestionario sobre el sistema de supervisión y evaluación del PNUD enviado a 125 oficinas del PNUD en los países y a 72 funcionarios de programas de la Sede. Es destacable que, mientras que solamente 27 funcionarios de la Sede (35,5%) respondieron, hubo una importante respuesta de las oficinas en los países, con contestaciones de 104 oficinas (80,4%) recibidas antes de concluir el plazo.

por la sede. Una oficina exterior normal solamente conocía el 28,5% de ellas. En realidad, los documentos de los gobiernos y los de otros organismos de las Naciones Unidas se consultaban con mayor frecuencia que los materiales del PNUD.

26. La guía práctica para consultores sobre el sistema de evaluación del PNUD es un documento detallado que ofrece referencias útiles³. Ese documento constituye la principal fuente para los datos de evaluación almacenados en la base de datos computadorizada del PNUD, que administra la OEPE. Por tanto, se trata de una de las principales fuentes institucionales y sistemáticas de obtención de conocimientos para la organización respecto de los resultados de programas y proyectos.

27. Las pautas abarcan diversos aspectos de la ejecución del proyecto y piden concretamente a los encargados de la evaluación que indiquen los conocimientos obtenidos que podrían aplicarse a otros proyectos y programas. Sin embargo, dado que esa sección llega al final de toda una serie importante de tareas y observaciones relacionadas con los resultados del proyecto concreto que se está examinando, no es infrecuente que los encargados de la evaluación la pasen por alto del todo o le presten poca atención. A menudo el PNUD y los gobiernos con los que trabaja no pueden aprovechar al máximo la oportunidad de aprender de esas actividades que, habida cuenta del gran número de proyectos evaluados, representan acumulativamente un considerable acervo de datos y una fuente potencial de conocimientos sobre los programas y sus efectos en el desarrollo.

28. Hay que hacer todo lo posible para mejorar la capacidad del PNUD de extraer las lecciones pertinentes del examen de una muestra significativa de informes de evaluación ya registrados en la base de datos, cuyo valor se demostró claramente en el estudio sobre la información proveniente de los resultados publicado por la antigua OCE.

B. Examen de la formulación y la evaluación de los resultados de programas y proyectos

29. Evaluar los resultados de los programas y proyectos y determinar su contribución a las metas y objetivos de desarrollo de un país con el que trabaja el PNUD requiere un examen sistemático de la evaluación tal como se entiende y se practica ahora. Ese examen exige concentrarse en las lagunas y deficiencias del diseño de los programas y proyectos, así como en las directrices y procedimientos para la supervisión, la evaluación y la presentación de informes sobre los resultados y los efectos. También entraña crear una cultura institucional de aprovechamiento de la experiencia y un compromiso de cada uno de los funcionarios de todas las partes de la organización.

30. La revisión del sistema de evaluación requiere concentrarse muy particularmente en las seis esferas siguientes:

³ PNUD: "Pautas para los evaluadores" (que incluye la hoja informativa sobre evaluación de proyectos), publicado en 1993 por la Oficina Central de Evaluación, denominada ahora OEPE. La OEPE actualizará esas directrices para que continúen siendo pertinentes para los nuevos criterios de evaluación que se están formulando.

a) Medición de los resultados

La medición de los resultados se relaciona con la evaluación de las contribuciones de un proyecto a lograr metas y objetivos concretos y mensurables. Es necesario abordar los criterios de medición de los resultados en la etapa de diseño, así como durante la ejecución de un proyecto. En el diseño y en el plan de trabajo deben incorporarse datos y criterios de referencia iniciales, que sirvan para evaluar los resultados efectivos. La conceptualización y la formulación iniciales de un proyecto deberían facilitar la especificación de las cuestiones que habrá que abordar y los resultados mensurables que puedan lograrse;

b) Evaluación de los efectos

El auténtico valor de un proyecto para la comunidad en la que se ha ejecutado sólo puede medirse por sus efectos reales en el presente y el futuro de la comunidad y en el presente y el futuro del medio ambiente. A menudo resulta difícil evaluar esto hasta mucho después de que hayan concluido las actividades del proyecto. Ello demuestra la importancia de la evaluación ex post para determinar los efectos. Los encargados de la evaluación deben poder establecer relaciones de causa y efecto entre los resultados observados y la actividad del proyecto y llegar a comprender la combinación de insumos y otros factores, inclusive factores no programados, que ha conducido a los efectos últimos en la comunidad;

c) Determinación de la capacidad nacional y de la sostenibilidad

Al evaluar la contribución a largo plazo de una actividad de un proyecto, es fundamental que los encargados de la evaluación examinen la capacidad de los asociados para mantener los resultados del proyecto; que observen las limitaciones de la sostenibilidad y que definan las instituciones locales que es necesario fortalecer. La evaluación de la capacidad nacional afecta no sólo al sector público, sino a toda una serie de sectores pertinentes de la sociedad civil que tienen interés en los resultados del proyecto⁴. Los indicadores pueden ser tangibles, como la prestación de apoyo permanente al sector público o a instituciones de la comunidad. Algunas veces, sin embargo, los indicadores pueden ser bastante abstractos, como el grado de incorporación de las nuevas tecnologías a la cultura, el dinamismo para crear organizaciones comunitarias que promuevan las metas del proyecto, o los amplios cambios sociales y económicos que se están produciendo;

d) Supervisión del sistema descentralizado de supervisión y evaluación

El sistema descentralizado de supervisión y evaluación del PNUD ha demostrado su valor. No obstante, es importante asegurar el cumplimiento de las normas y la aplicación de los criterios existentes para que rindan cuentas los que han recibido una delegación de autoridad. Esto es particularmente importante en el contexto del método programático, la ejecución nacional y la

⁴ "Fomento de la capacidad: Lecciones de la experiencia y principios rectores", PNUD, diciembre de 1994.

delegación de autoridad a las oficinas de los países. Las recientes observaciones de los auditores externos al respecto son pertinentes;

e) Establecimiento de vínculos más estrechos entre la formulación y la evaluación

Es importante que la formulación y la evaluación estén estrechamente relacionadas. Hay tres motivos para ello: asegurar que en la etapa de diseño se determine quiénes tienen un interés en el proyecto y cuáles son sus expectativas, a fin de poder evaluar más adelante en qué medida se han cumplido esas expectativas; crear los instrumentos básicos (datos y criterios de referencia, etc.) para prestar apoyo a un sistema eficaz de supervisión y evaluación; y proporcionar el mecanismo apropiado para incorporar las lecciones de la experiencia;

f) Fortalecimiento del sistema de supervisión como instrumento de gestión

La función inicial del PNUD como organismo de financiación y el hecho de que dependiera de organismos de ejecución que efectuaban contribuciones técnicas ha creado un sistema orientado a los insumos. La nueva orientación hacia las cuestiones sustantivas, la utilización del método programático y de la modalidad de ejecución nacional y la mayor participación en la financiación de los gastos han creado la necesidad de un sistema de supervisión más eficaz. La OEPE tiene un papel destacado que desempeñar en las actividades de revisión y adaptación del sistema actual a los nuevos desafíos.

31. La función de la experiencia acumulativa que proporciona la evaluación es contribuir al examen permanente del diseño de los proyectos y al mejoramiento de las perspectivas del desarrollo humano sostenible. Un entorno y un sistema más eficaces de aprovechamiento de la experiencia y de comunicación de información sobre los resultados son esenciales para el diseño de programas y proyectos de calidad y, más generalmente, para el tipo de apoyo al desarrollo que presta el PNUD. En su labor de diseño de un sistema perfeccionado, el PNUD se concentra en los aspectos siguientes:

a) Incorporar las experiencias adquiridas a la planificación y el diseño de programas y proyectos;

b) Mejorar la preparación de procedimientos y directrices para proyectos y programas;

c) Establecer indicadores y metas mensurables para los proyectos;

d) Crear entre el personal y los asociados la capacidad necesaria de supervisión y evaluación;

e) Almacenar y difundir los conocimientos adquiridos.

V. LA FUNCIÓN DE LA OFICINA DE EVALUACIÓN Y
PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

32. La creación de la Oficina de Evaluación y Planificación Estratégica y su ubicación en la Oficina del Administrador ponen de manifiesto que el PNUD está totalmente decidido a aplicar las iniciativas de cambio que hizo suyas la Junta Ejecutiva en su decisión 94/14. La incorporación a la OEPE de las funciones de evaluación y planificación estratégica reafirma que la evaluación es una fuente fundamental de conocimientos para mejorar la gestión, la calidad y la orientación futura de los programas del PNUD. El Administrador definió las principales tareas de la Oficina de la manera siguiente:

a) Formular distintas hipótesis y estrategias de gestión respecto de las tendencias que puedan afectar al PNUD;

b) Fortalecer las funciones de rendición de cuentas, comunicación de información sobre los resultados y adquisición de experiencia de la organización gracias a las actividades del programa;

c) Contribuir a integrar los distintos niveles de formulación y aplicación de políticas en el PNUD.

33. Las principales actividades de la Oficina encaminadas a cumplir este mandato se han definido en torno a tres esferas prioritarias, a saber:

a) Integrar las funciones de evaluación y planificación estratégica;

b) Apoyar la reconsideración de la estrategia del PNUD para el futuro;

c) Facilitar las transformaciones en la organización.

34. Desde 1992 se han puesto en marcha varios componentes de reunión de opiniones con orientación normativa de un programa global para el análisis, la planificación y la gestión del cambio, que suministran importante información estratégica:

a) Conclusión del estudio titulado "Cómo mejorar el aprovechamiento de la información proveniente de los resultados de la evaluación en el PNUD: resumen de cuestiones" (véase el documento DP/1994/24, anexo II);

b) Elaboración por un equipo interno sobre la transición de una "carta para el cambio"⁵;

c) Convocación de la reunión mundial de funcionarios superiores del PNUD en Rye (21 a 25 de marzo de 1994);

d) Preparación del conjunto de instrumentos de gestión estratégica.

⁵ PNUD: "A Charter for Change; Part I - Vision and Goals; Part II - Management Challenges", octubre de 1993.

VI. MEDIDAS PARA APLICAR EL "REPLANTEAMIENTO DE LA EVALUACIÓN"

A. Hacia una cultura del aprovechamiento de la experiencia:
el conjunto de instrumentos de gestión estratégica

35. Uno de los factores más destacados para promover el propósito del PNUD de convertirse en una organización capaz de aprovechar su propia experiencia es la adopción de un conjunto de instrumentos de gestión estratégica, integrado por cinco elementos:

- a) Determinar el marco de planificación estratégica;
- b) Definir la planificación de las operaciones en el PNUD;
- c) Crear centros de experimentación/agentes del cambio: conceptos y criterios;
- d) Mejorar la evaluación de los resultados de los programas;
- e) Supervisar los cambios en el PNUD.

36. El conjunto de instrumentos de gestión estratégica presta apoyo al proceso de replanteamiento de la evaluación, así como a todas las demás esferas principales incluidas en la visión estratégica, delimitando un marco y esbozando las distintas medidas y estrategias para la gestión del cambio. Este nuevo enfoque tiene por objeto crear una cultura dinámica del aprovechamiento de la experiencia en el PNUD, configurada por sistemas perfeccionados de evaluación funcional y de puesta en común de los conocimientos, y con una mayor capacidad para la supervisión y la evaluación de los programas, especialmente a nivel de las oficinas exteriores.

37. Un aspecto básico del cambio institucional es el reconocimiento de la evaluación como fuente de conocimientos críticos para la planificación estratégica y la adopción de decisiones y, por tanto, de la contribución que debe hacer a facilitar el fortalecimiento de la filosofía y la capacidad de gestión, así como a poner al PNUD en mejor situación para cumplir su mandato. El proceso de planificación ha recibido plena atención y apoyo de los niveles superiores de la administración del PNUD y se están aplicando varias decisiones normativas importantes para hacer realidad la visión estratégica.

B. Incorporación de las experiencias al diseño de
los programas y proyectos

38. La incorporación de las experiencias adquiridas en la evaluación de los proyectos y programas a la formulación y el diseño de actividades está recibiendo una atención prioritaria en la OEPE. En el estudio relativo a la comunicación de información sobre los resultados ya se sugirieron varios campos en que el sistema actual debía reformarse con urgencia. Esas sugerencias

constituyen la base de las medidas propuestas por la OEPE⁶. Algunas actividades en curso son las siguientes:

a) Formular instrumentos y métodos dinámicos de obtención de información sobre los resultados para comunicar las experiencias e iniciar un debate sobre su aplicación a las situaciones actuales. Esos métodos incluyen las sesiones informativas dedicadas al personal de programas; las exposiciones a miembros de los niveles superiores de la administración; seminarios sobre metodología; y presentaciones audiovisuales;

b) Impartir al personal de la sede y de las oficinas exteriores capacitación en técnicas que sirvan para extraer las enseñanzas pertinentes de las conclusiones de la evaluación. La OEPE ha reconocido que esta es una empresa ardua, que exige un buen conocimiento de métodos de investigación y de síntesis. Se están estudiando formas de atender a esta inquietud;

c) Hacer que la información sobre los resultados y las enseñanzas extraídas de la experiencia sean pertinentes y útiles para que los asociados respondan a necesidades concretas⁷. En un contexto de descentralización, ese potencial de obtención directa de información sobre los resultados agrega valor a la experiencia adquirida y justifica la inversión de esfuerzos y recursos en la evaluación y, lo que es más fundamental, en los proyectos y programas. A ese respecto, las recomendaciones del estudio relativo a la comunicación de información sobre los resultados destacaban particularmente la necesidad de integrar una fase de preevaluación en la etapa de formulación y diseño, que se concentraría en el estudio de las enseñanzas adquiridas y en sus consecuencias para las futuras intervenciones en el marco de los proyectos y programas.

C. Procedimientos y directrices

39. Las enseñanzas obtenidas de las evaluaciones se utilizarán para examinar periódicamente los procedimientos y directrices del PNUD para la aplicación de programas, en particular los que utiliza la División de Políticas y Procedimientos Operacionales y los procedimientos del manual de programas y proyectos. En la actualidad se está elaborando un nuevo manual.

40. El PNUD ha publicado recientemente unas "Directrices para elaborar un sistema de evaluación y supervisión en el contexto del enfoque programático". Durante la elaboración del documento, el PNUD celebró consultas con otros organismos de las Naciones Unidas en el marco del Grupo Mixto de Trabajo sobre Evaluación y concluyó el documento teniendo en cuenta las enmiendas y recomendaciones del Grupo. Se espera que las directrices sobre supervisión y evaluación ofrezcan un medio para abordar los resultados y los efectos de los

⁶ Véase el documento DP/1994/24, anexo II.

⁷ En el estudio se observó que, si bien los gobiernos participaban ampliamente (92%) en las actividades de supervisión y evaluación del PNUD, los funcionarios que habían respondido se mostraban neutrales en su juicio sobre el valor de los procedimientos. Cuando no era así, los gobiernos que criticaban los procedimientos del PNUD eran más numerosos que los que los elogiaban.

programas y produzcan una evaluación tanto cualitativa como cuantitativa, basada en datos y criterios de referencia y en objetivos previstos.

41. Actualmente, la OEPE está actualizando las "Directrices para la evaluación de programas por países", sobre la base de ensayos realizados sobre el terreno, con lo cual se institucionalizará la disciplina de llevar a cabo una evaluación del programa de un país al menos una vez en cada ciclo. En cada uno de esos ensayos sobre el terreno se prueban metodologías para evaluar los efectos de los programas y se espera que esos ensayos, junto con la iniciativa de la evaluación funcional basada en los efectos de los programas (EFEP), proporcione un conjunto amplio de instrumentos para medir la eficacia de los programas por países.

D. Establecimiento de metas e indicadores mensurables para la evaluación funcional

42. El establecimiento de indicadores mensurables de los efectos es uno de los componentes más decisivos del apoyo a los programas y el diseño de proyectos y el método principal para medir el desempeño. Si bien los indicadores y las normas variarán en contextos diferentes, la experiencia adquirida en las evaluaciones de programas y proyectos contribuirá a perfeccionar la selección de indicadores y a definir criterios de éxito en diferentes tipos de circunstancias.

43. El sistema EFEP que está elaborando la OEPE constituye un marco para introducir la evaluación funcional en el PNUD. Permitirá a los administradores que son sus principales destinatarios aclarar los objetivos, medir el desempeño y analizar los resultados de sus programas mediante la fijación de objetivos realistas y determinando precisamente los resultados que se espera lograr. La OEPE concede una alta prioridad a promover el establecimiento de ese sistema en 1995 y a ensayarlo en centros de experimentación junto con otros asociados en el desarrollo que se ocupan de actividades análogas.

44. En el campo de la armonización de los sistemas de supervisión y evaluación entre los miembros del Grupo Consultivo Mixto de Políticas, en un documento publicado por el FNUAP y presentado a la última reunión del Grupo Mixto de Trabajo sobre Evaluación en octubre de 1994 se puso de manifiesto que ya se había logrado un alto grado de armonización, especialmente con respecto a la terminología, las prioridades y el marco institucional. La actividad de armonización es un proceso en curso y los logros que se vayan consiguiendo serán debatidos de manera permanente por los miembros del Grupo Consultivo Mixto de Políticas.

E. Desarrollo de la capacidad de evaluación del PNUD

45. La capacitación en metodología de evaluación es importante para el personal de la sede y especialmente para el personal de las oficinas exteriores encargado de colaborar con los gobiernos asociados en la planificación de los programas. A medida que el PNUD progresa en sus políticas de descentralización y de ejecución nacional de los programas, la capacitación del personal también se orientará cada vez más al fortalecimiento de la capacidad nacional.

46. La OEPE tiene previsto llevar a cabo en 1995 programas de capacitación en las esferas del diseño y la evaluación de proyectos y de la preparación de datos de referencia que constituyan una base para la evaluación de los resultados. El propósito de esos programas es crear una capacidad para aplicar modelos y técnicas diversos de supervisión y evaluación, como la investigación participativa y la evaluación preliminar rápida, técnicas que brinden a los gobiernos y a las comunidades asociadas instrumentos para supervisar los progresos e identificar unos resultados que podrían justificar una pronta corrección o una modificación de las prioridades. Se prestará particular atención, especialmente a nivel de las oficinas exteriores, a técnicas que permitirán determinar y evaluar los vínculos de causa y efecto entre las actividades de los proyectos y sus resultados, a fin de facilitar la extracción de conclusiones y lecciones significativas para la propiedad nacional.

F. Fortalecimiento de la capacidad de los asociados

47. El fortalecimiento de la capacidad de evaluación es inherente a la misión del PNUD y constituye un elemento esencial del sistema de cooperación. En los proyectos concretos, especialmente los proyectos en gran escala, a largo plazo o de múltiples etapas, se contemplará, como parte del presupuesto de operaciones, el fomento de la capacidad de los asociados para evaluar los proyectos en que participan. Se ofrecerán actividades de capacitación para instituciones del sector público a nivel de los gobiernos centrales y locales, y también habrá que alentar este tipo de actividades para instituciones de la sociedad civil, como organizaciones no gubernamentales y comunitarias.

48. La creación y el fortalecimiento de la capacidad nacional se han incluido entre los objetivos del PNUD porque constituyen factores esenciales de los que depende el éxito de la ejecución. El PNUD ha prestado asistencia a los gobiernos para que fortalezcan su capacidad de supervisión y evaluación mediante seminarios, giras de estudio y la publicación de una serie de monografías sobre sistemas de supervisión y evaluación por los gobiernos. La serie de monografías está siendo objeto de examen para determinar sus repercusiones y su pertinencia. Sobre la base de las conclusiones del examen se adoptará una decisión sobre el carácter de las publicaciones y de las giras de estudio. En los tres seminarios/cursos de capacitación regionales sobre supervisión y evaluación que la OEPE tiene previsto realizar en 1995 se incluirán los asociados gubernamentales. Por otra parte, se espera que la evaluación del proceso de ejecución nacional ofrezca respuestas a algunas cuestiones importantes sobre la función de rendición de cuentas del Administrador, los efectos de la gestión autónoma y el aprovechamiento óptimo de los organismos especializados de las Naciones Unidas mediante la modalidad de ejecución nacional.

G. Difusión de las experiencias adquiridas

49. Las "Pautas para los evaluadores" ofrecen una enorme cantidad de datos útiles, que se conservan en la base de datos sobre evaluación de la OEPE (CEDAB). No obstante, aun cuando son objeto de análisis, se trata principalmente de datos no elaborados y no existe un mecanismo coherente para traducir las conclusiones relativas a proyectos concretos en experiencias genéricas. La OEPE ha iniciado un análisis de opciones sobre la mejor forma de

explorar los datos y de ponerlos a disposición de un público más amplio. Un boletín de distribución limitada titulado "Feedback", que solía producirse de manera intermitente, ha dejado de publicarse. En 1995 se iniciará una nueva serie periódica sobre "Experiencias adquiridas", así como un "Estudio anual de los proyectos evaluados". Los primeros volúmenes de la publicación sobre experiencias adquiridas se referirán a los asentamientos humanos y al sector energético.

VII. MEDIDAS FUTURAS

50. La OEPE propone varias medidas prioritarias para 1995. Entre las actividades concretas figuran las siguientes:

a) Examinar, en coordinación con las dependencias operacionales pertinentes, los procedimientos de política y los mecanismos operacionales utilizados en el apoyo a los programas, el diseño de los proyectos y la supervisión y evaluación. El propósito principal de este examen es mejorar el diseño con respecto a la medición de los efectos. En este examen se establecerán relaciones entre distintos documentos metodológicos ya preparados, a saber, las "Directrices para elaborar un sistema de evaluación y supervisión en el contexto del enfoque programático", los principios rectores sobre el fomento de la capacidad, el estudio monográfico sobre la evaluación participativa y el experimento sobre la evaluación del programa de un país en Sri Lanka;

b) Mejorar los módulos experimentales de capacitación utilizados por las oficinas exteriores y los gobiernos asociados para mejorar su capacidad en nuevas técnicas de evaluación;

c) Proseguir el desarrollo del sistema EFEP, para lo cual se está llevando a cabo un proyecto piloto inicial a nivel de la oficina de Viet Nam, con la cooperación del Gobierno del país. Se propone ampliar esta fase de ensayo a través de otros centros de experimentación;

d) Fomentar la iniciativa de descentralización que, bajo la supervisión de la OEPE, se ha revisado de manera que comprenda los seis componentes siguientes: sistema de evaluación preliminar y aprobación de proyectos; examen de las oficinas en los países y sistema de presentación de informes; sistema de planificación y presupuestación del PNUD; sistema de evaluación de los resultados de los programas; sistema de comunicación de información sobre los resultados para fines de evaluación; sistema de gestión de los consultores y adquisición de servicios en las oficinas exteriores. El proyecto de descentralización se pondrá en marcha en una reunión prevista para febrero de 1995, en que los participantes fijarán prioridades y acordarán un calendario para realizar los seis componentes. Se otorgará prioridad al diseño de los proyectos. En esa reunión, se establecerá la relación entre los componentes de descentralización, la iniciativa de gestión integrada de programas y el conjunto de instrumentos de gestión estratégica;

e) Continuar estudiando formas innovadoras de establecer vínculos entre la evaluación y la planificación estratégica, principalmente mediante la elaboración de documentos de exposición de conceptos sobre el éxito de la

evaluación y la evaluación de los resultados, así como mediante evaluaciones estratégicas;

f) Continuar colaborando con otros organismos internacionales para fomentar el diálogo y los intercambios en materia de desarrollo y particularmente sobre la cuestión de la evaluación. El Grupo Mixto de Trabajo sobre Evaluación continuará siendo un foro importante para ese tipo de actividades;

g) Procurar lograr una correlación más estrecha entre la planificación institucional, los planes de las dependencias y los respectivos planes de trabajo que introduzca unos criterios claros de desempeño relativos al cumplimiento, incluida la realización de evaluaciones por las dependencias de la sede y las oficinas de los países. La supervisión y la evaluación de los niveles de cumplimiento estarán a cargo de la OEPE, que utilizará instrumentos como los planes de trabajo de las dependencias y los planes de gestión de los programas por países;

h) Invitar a los miembros de la Junta Ejecutiva, particularmente aquéllos con los cuales se ha establecido un estrecho diálogo sobre cuestiones de evaluación, a que exploren la viabilidad de participar junto a la OEPE en la realización de esas actividades, o de otras iniciativas conjuntas, que puedan hacer avanzar la labor de replanteamiento de la evaluación y establecer sistemas sólidos de adquisición de experiencia para cumplir mejor los objetivos de desarrollo del PNUD y sus asociados.

Apéndice

PLAN DE REALIZACIÓN DE LAS INICIATIVAS PRINCIPALES

Medidas	Fecha prevista
Presentar a nivel interno el conjunto de instrumentos de gestión estratégica	Enero de 1995
Concluir los componentes que han recibido prioridad en el marco de la iniciativa de descentralización	Febrero de 1995
Analizar opciones para la difusión más amplia de la base de datos de la OEPE (CEDAB)	Marzo de 1995
Producir directrices para la evaluación de los programas por países	Abril de 1995
Difundir el estudio anual sobre evaluaciones de proyectos y programas	Abril de 1995
Examinar procedimientos normativos y operacionales en materia de apoyo a los programas, diseño de proyectos y mecanismos de supervisión y evaluación	Mayo a septiembre de 1995
Realizar tres seminarios/cursos de capacitación regionales sobre supervisión y evaluación	Mayo/junio, septiembre/octubre, noviembre/diciembre de 1995
Comenzar la publicación de la nueva serie sobre las experiencias adquiridas	Junio de 1995
Revisar el componente de supervisión y evaluación del manual de programas y proyectos	Julio a octubre de 1995
Preparar módulos de capacitación para aumentar la capacidad nacional en materia de nuevas técnicas de evaluación	Septiembre de 1995
Ensayar el EFEP en centros de experimentación	Diciembre de 1995
