



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

Distr. general  
16 de abril de 2010  
Español  
Original: inglés

**Período de sesiones anual de 2010**

21 de junio a 2 de julio de 2010, Ginebra

Tema 17 del programa provisional

**UNFPA - Evaluación**

**Fondo de Población de las Naciones Unidas**

**Informe bienal sobre evaluación**

**Informe del Director de la División de Servicios de Supervisión**

**Índice**

	<i>Página</i>
I. Introducción . . . . .	2
II. El UNFPA y los asociados para el desarrollo . . . . .	2
III. Programación basada en datos . . . . .	4
IV. La reforma de las Naciones Unidas, el UNFPA y la armonización de las metodologías de evaluación . . . . .	7
V. Desarrollo de la capacidad . . . . .	8
VI. Independencia y asociación . . . . .	9
VII. Calidad y fiabilidad de las evaluaciones . . . . .	12
VIII. Experiencia obtenida de las actividades de evaluación . . . . .	14
IX. Conclusión . . . . .	16
X. Recomendación . . . . .	17



## **I. Introducción**

1. Desde que el UNFPA presentó el informe periódico sobre evaluación (DP/FPA/2008/10) a la Junta Ejecutiva en su período de sesiones anual de 2008, la aprobación de dos resoluciones de la Asamblea General (62/208 y 63/311), la adhesión al Programa de Acción de Accra en el Tercer Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo en septiembre de 2008, y la aprobación de la decisión 2009/18 de la Junta Ejecutiva sobre la política de evaluación del UNFPA (DP/FPA/2009/4) han reconfigurado el proceso de evaluación. Se ha vuelto a definir la función de evaluación, pasando de la evaluación objetiva de la contribución de una entidad a los resultados de desarrollo a la evaluación de las actividades conjuntas de los asociados para el desarrollo con los responsables y los líderes nacionales. Teniendo en cuenta esta reorientación de la evaluación, en el presente informe: a) se examina la función de la evaluación en el contexto del desarrollo en que trabaja el UNFPA; b) se examina el desempeño de la función de evaluación en el UNFPA, especialmente en el contexto de la reforma de las Naciones Unidas; y c) se determinan esferas en que es posible introducir mejoras. El presente informe es oportuno en vista de la próxima presentación a la Junta de más de 40 documentos de programas por países que se elaborarán con arreglo al proceso revisado del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

## **II. El UNFPA y los asociados para el desarrollo**

2. En la resolución 62/208 de la Asamblea General se destaca la “responsabilidad y dirección de los gobiernos de los países en que se ejecutan programas”, y en la resolución 63/311 de la Asamblea General se invita al Secretario General de las Naciones Unidas a que proponga “un mecanismo independiente de evaluación de todo el sistema encargado de examinar la eficiencia, la eficacia y el desempeño”. La responsabilidad, el tema central de la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda y del Programa de Acción de Accra, no se refiere a cuestiones técnicas y metodologías de evaluación; tiene que ver, en cambio, con el compromiso político de todas las partes interesadas en el desarrollo. El hincapié que se hace en la responsabilidad y la dirección de los programas por países ha creado una situación de responsabilidad y rendición de cuentas compartidas de facto frente a los respectivos interesados. Esta responsabilidad compartida, que se expone detalladamente en el párrafo 24 del Programa de Acción de Accra, es la condición necesaria para alcanzar los objetivos de responsabilidad y asociación. La finalidad de la evaluación ya no consiste en evaluar los resultados de agentes independientes del desarrollo, sino en evaluar sus contribuciones a las asociaciones, realizadas en estrecha colaboración con todos los interesados directos, los asociados en la ejecución y los beneficiarios.

3. A pesar de su uso difundido, la noción de asociación se ha vuelto cada vez más compleja. Desde la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo de 2002, el concepto de asistencia para el desarrollo ha sido objeto de una revolución, con el establecimiento de nuevos objetivos, un número cada vez

mayor de asociados y múltiples fuentes de inversiones<sup>1</sup>, como se indica a continuación:

a) La asistencia para el desarrollo apunta a un conjunto de objetivos multifacéticos. Esta diversificación es la consecuencia lógica de la resolución 42/183 de la Asamblea General, que hace suyo el concepto del desarrollo sostenible. Más allá de su firme finalidad tradicional de acelerar la convergencia económica de las naciones en desarrollo con las economías industrializadas, la asistencia para el desarrollo está ampliando su ámbito, como reflejo de la voluntad de la comunidad internacional (los donantes, los países en que se ejecutan programas y la sociedad civil) de hacer hincapié también en la realización del bienestar humano básico (por ejemplo, los Objetivos de Desarrollo del Milenio) y otros bienes públicos<sup>2</sup>;

b) La asistencia para el desarrollo ha pasado a ser un objeto de interés de numerosos agentes gubernamentales y no gubernamentales. Según la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), la contribución anual de las organizaciones no gubernamentales, incluidos los fondos, las fundaciones y las iniciativas, representa el equivalente del 15% de la asistencia oficial para el desarrollo total de 2008;

c) En muchos casos, la distribución de las inversiones en la producción y el mantenimiento de bienes públicos se ha desplazado de las fuentes externas a las fuentes internas. Por ejemplo, muchos países de ingresos medios invierten en bienes públicos globales relacionados con la salud<sup>3</sup>, utilizando sumas de sus propios recursos superiores a las que reciben de recursos externos. Este desplazamiento ha puesto en manos de los países en que se ejecutan programas la facultad de adoptar decisiones y tomar iniciativas. Si bien es cierto que sus gastos anuales son pequeños en comparación con los 121.000 millones de dólares de asistencia oficial para el desarrollo de 2008, el UNFPA cumple una importante función, no como organismo de financiación, sino como facilitador de intervenciones innovadoras para la capacidad y la experiencia disponibles en la localidad o en la región, y para la movilización de la comunidad.

4. En este contexto de múltiples asociaciones y dirección en los países en que se ejecutan programas, la evaluación debe considerarse como una serie de funciones encuadradas y encapsuladas una dentro de la otra, con diferentes niveles de cuestiones que deben resolverse en cada nivel. En los niveles I a III se deben abordar las siguientes cuestiones: a) cuestiones de desempeño dentro del UNFPA; b) cuestiones de desempeño dentro del equipo de las Naciones Unidas en el país, como parte de una evaluación del proceso “Unidos en la acción”<sup>4</sup> y en coordinación

<sup>1</sup> Severino, J. M. y Ray, O., “The End of ODA: Death and Rebirth of a Global Public Policy”, Center for Global Development, documento de trabajo, Washington, D.C., marzo de 2009, <http://www.cgdev.org/content/general/detail/1421419/>.

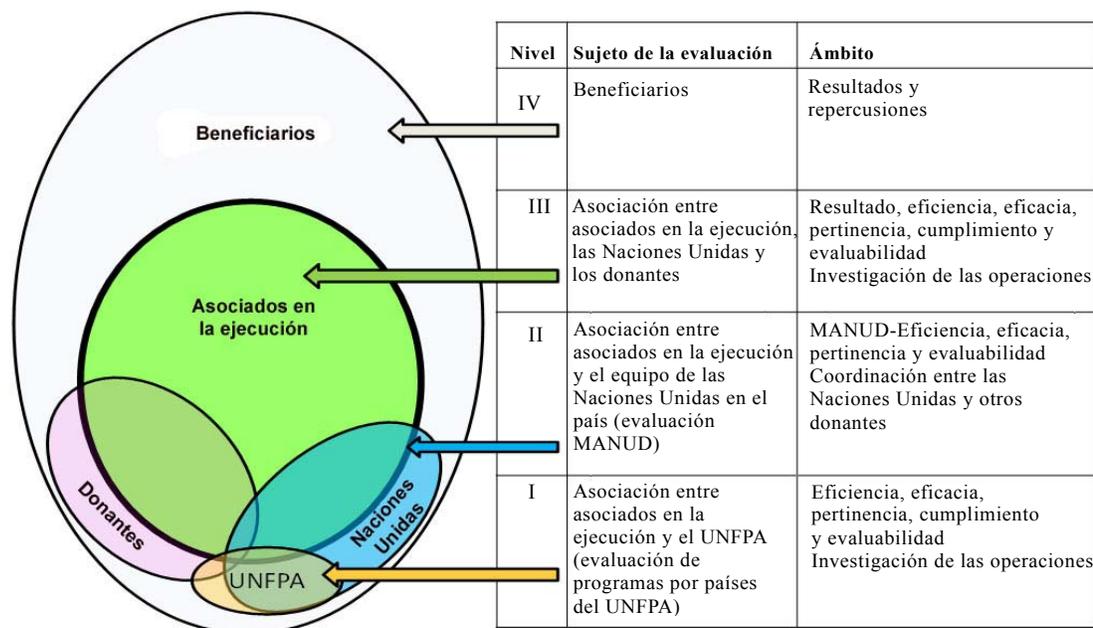
<sup>2</sup> En el presente documento, por bienes públicos se entiende “un bien que no compite ni excluye. Esto significa que el consumo del bien por un individuo no reduce la disponibilidad del bien para su consumo por otros, y nadie puede ser efectivamente excluido de utilizar el bien”. Véase también Joseph E. Stiglitz, Knowledge as a Global Public Good in Global Public Goods, ISBN 978-0-19-513052-2, y Stiglitz, J. E., “The Theory of Local Public Goods Twenty-Five Years After Tiebout: A Perspective”, documento de trabajo 954, National Bureau of Economic Research, agosto de 1982.

<sup>3</sup> Woodward, D. y Smith, R. D., Global Public Goods and Health: Concepts and Issues, OMS, Ginebra, 2010.

<sup>4</sup> Resolución 63/311 de la Asamblea General, párrs. 18 y 19.

con otros donantes; y c) el desempeño de la asociación entre los asociados en la ejecución, el equipo de las Naciones Unidas en el país y otros donantes pertinentes. En el nivel IV se deben abordar cuestiones de evaluación más complejas y se deben evaluar los resultados y repercusiones que experimentan los beneficiarios de la asociación entre los asociados en la ejecución (por lo general instituciones gubernamentales) y los donantes. En el nivel IV se requiere la participación activa de agentes a nivel de países o comunidades. Esta función de evaluación encuadrada se presenta en el gráfico 1.

Gráfico 1  
Evaluaciones encuadradas



### III. Programación basada en datos

5. La creciente diversidad de contribuyentes al desarrollo va acompañada de una creciente variedad de instrumentos. Si bien las organizaciones de microfinanciación y los bancos de desarrollo comunitarios han prosperado, también han tenido éxito otros instrumentos que utilizan mecanismos de mercado, como el microcrédito<sup>5</sup>, y el capital de riesgo o el capital “paciente” o a largo plazo para el desarrollo comunitario<sup>6</sup>. Con todo, pese a esta evolución, la asistencia oficial para el desarrollo sigue limitada, ya sea en cuanto a volumen financiero o en función de objetivos

<sup>5</sup> Banerjee, A., Duflo, E., Glennerster, R., Kinnan, C., “The Miracle of Microfinance? Evidence from a Randomized Evaluation”, MIT, 30 de mayo de 2009.

<sup>6</sup> El capital “paciente” o a largo plazo es una tercera forma de cubrir la brecha entre la eficiencia y la escala de los enfoques basados en el mercado y las repercusiones sociales de la filantropía pura. Véase Novogratz, J., “The Blue Sweater: Bridging the Gap Between Rich and Poor in an Interconnected World”, 2009, MacMillan, Estados Unidos de América.

definidos políticamente, como los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Como lo han señalado varios autores<sup>7</sup>, si bien la medición de los insumos es útil, es necesario hacer más hincapié en la medición de los resultados y las repercusiones. Los donantes (incluidas las organizaciones bilaterales y multilaterales, las organizaciones no gubernamentales y las fundaciones) normalmente realizan evaluaciones internas que hacen hincapié en instituciones individuales y no obtienen un panorama general de las repercusiones de las políticas y los programas en los planos nacional, regional o mundial.

6. En la comunidad de expertos en evaluación, existe un consenso de que la calidad de la evaluación está vinculada muy estrechamente a la calidad del diseño del programa. Los programas de buena calidad tienen más probabilidades de lograr los resultados y las repercusiones esperados, y de prestarse mejor a evaluaciones que permitan verificar los resultados e identificar elementos que expliquen la forma en que se ejecutó el programa, como una base para el aprendizaje. Esta simple afirmación implica un debate más complejo sobre la definición de lo que se considera un programa eficaz. A los fines del presente informe, se puede tener en cuenta el consenso general de que los programas eficaces se basan en teorías, ofrecen un concepto racional, y pueden lograr los resultados o productos deseados. Los datos se pueden generar mediante la teoría del cambio institucional a nivel macro o en análisis de sistemas, que se basan en un examen minucioso y sistemático de los datos<sup>8</sup> y en la investigación de las operaciones<sup>9</sup>. Estos dos enfoques no se excluyen mutuamente; su combinación es uno de los mejores enfoques para establecer una relación fructífera entre la política y la investigación.

7. Durante el período 2008-2009 abarcado en el presente informe, la División de Servicios de Supervisión del UNFPA desarrolló y puso en práctica un método normalizado para examinar el diseño de los programas por países del UNFPA. El método centra la atención en tres elementos: a) pertinencia; b) alineación estratégica; y c) calidad del seguimiento y la evaluación. Sobre la base de los resultados de la labor de supervisión realizada en 2008 y 2009, que incluyó el examen de 11 programas por países, se determinaron varios temas recurrentes.

8. Con respecto a la pertinencia, los diseños de programas por países considerados parcialmente satisfactorios o insatisfactorios carecieron de información basada en datos. Esa información es necesaria para apoyar la elección de las estrategias de intervención del UNFPA y de las subregiones geográficas. Aunque el diseño del programa trata de satisfacer múltiples necesidades, sería preferible que hiciera hincapié en un conjunto limitado de intervenciones con datos de eficacia demostrados. Esto evitaría la dispersión y las actividades en pequeña escala administradas a través de un gran número de planes de trabajo anuales, con importantes gastos generales administrativos.

<sup>7</sup> Véase la nota 3 y Michael A. Clemens y Todd J. Moss (2007), “The Ghost of 0.7%: Origins and Relevance of the International Aid Target”, *International Journal of Development Issues* 6 (1): 3 a 25.

<sup>8</sup> Caldwell, J. C., Phillips, J. F., Khuda, B. (eds). 2002. Número especial: Family planning programs in the twenty-first century. *Studies in Family Planning* 33 (1).

<sup>9</sup> Carlos Brambila, Emma Ottolenghi, Celeste Marin y Jane T. Bertrand, “Getting results used: evidence from reproductive health programmatic research in Guatemala”, *Health Policy and Planning* 2007; 22:234–245.

9. Con respecto a la alineación estratégica, los programas por países del UNFPA están por lo general bien alineados con los marcos de desarrollo nacionales. Ahora bien, en algunos programas por países, la función esencial del UNFPA con respecto a la aplicación del censo y al desarrollo de la capacidad para apoyar el empleo de datos no está incorporada en el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Esto plantea el riesgo de que esas actividades no puedan aprovechar el apoyo del equipo de las Naciones Unidas en el país, a pesar del reconocimiento generalizado de los beneficios que aportan sus productos (por ejemplo, datos de censos y mejor empleo de datos en la planificación) a todos los asociados en el desarrollo.

10. Con respecto al seguimiento y la evaluación, los programas por países considerados parcialmente satisfactorios o insatisfactorios por lo general carecen de indicadores, y los indicadores carecen de los datos de referencia o los objetivos y los medios para verificar los progresos. Es preciso mejorar el seguimiento y la evaluación en el UNFPA de modo que los necesarios indicadores, datos de referencia u objetivos se puedan desarrollar durante la etapa del diseño del programa e integrar en el programa. En el cuadro 1 a continuación, se presenta un panorama general de las conclusiones recurrentes de la División de Servicios de Supervisión.

Cuadro 1

**Evaluación de programas por países: conclusiones recurrentes**

<i>Ámbito</i>	<i>Deficiencia o alto riesgo recurrente</i>	<i>Posibles medidas correctivas y de mitigación</i>
Pertinencia	Falta de atención a las intervenciones con datos de la eficacia; falta de una evaluación de las necesidades basada en datos	Examen técnico estructurado de las intervenciones previstas durante el desarrollo del programa
Alineación estratégica	Falta del censo en los planes de trabajo del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo y del equipo de las Naciones Unidas en el país	Examen sistemático a cargo de la oficina regional para garantizar la inclusión del censo en el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la movilización del apoyo del equipo de las Naciones Unidas en el país para el censo
Calidad del seguimiento y la evaluación	Falta de indicadores y datos de referencia u objetivos, y falta de datos sobre el uso sistemático de conocimientos e información de seguimiento	Remisión o aprobación condicional de los documentos del programa del país presentados sin marcos de resultados que incluyan indicadores, bases de referencia y objetivos especificados

11. El examen realizado por la División de Servicios de Supervisión no pudo determinar una inversión importante en investigación de las operaciones ni demostrar una forma fiable de evaluar los programas que proporcione información sobre repercusiones o resultados. Esto permitiría utilizar los conocimientos en ciclos de programa subsiguientes. Se necesitan mayores esfuerzos del UNFPA para poder

aplicar la programación basada en datos a todos los programas, como se pide en el párrafo 10 de la decisión 2009/18 de la Junta Ejecutiva.

12. Si asegura que se disponga de referencias e información basadas en datos, el UNFPA tendría la posibilidad, en la etapa inicial de la programación, de: a) establecer una sólida asociación con los interesados y los asociados en la ejecución; b) elaborar un contenido racional del programa en el que el fomento de la capacidad esté vinculado a prioridades claras, las cuestiones de género y las estrategias de movilización de la comunidad apoyadas en valores culturales y religiosos estén incluidas en el programa, y las intervenciones innovadoras se ensayen con metodologías apropiadas<sup>10</sup> para promover su ampliación; y c) demostrar una contribución positiva a las actividades y las inversiones desplegadas por los países en que se ejecutan programas para mejorar la calidad de la vida de los beneficiarios.

#### **IV. La reforma de las Naciones Unidas, el UNFPA y la armonización de las metodologías de evaluación**

13. En la actualidad, el aspecto metodológico de la evaluación se refiere menos a contar con la metodología “correcta” que a establecer directrices metodológicas que armonicen los enfoques dentro del UNFPA así como dentro del sistema de las Naciones Unidas, y ajustarse a ellas, a fin de facilitar las comparaciones de los resultados. La aplicación de métodos armonizados implica una convergencia de la programación basada en datos como una condición clave del éxito de la evaluación; estos métodos facilitarían la elaboración del contenido del programa con indicadores apropiados y una gestión basada en los resultados, y de esa forma darían lugar a programas con niveles de evaluabilidad adecuados. Ahora bien, las evaluaciones se realizan utilizando metodologías diferentes, lo que dificulta las comparaciones y el establecimiento de referencias. La aplicación coherente de metodologías es necesaria para evitar una “brecha de evaluación” que afecta a muchas instituciones que prestan asistencia. El UNFPA no constituye una excepción. El examen de las metodologías de evaluación realizado por la División de Servicios de Supervisión indica amplias disparidades y requiere actividades de armonización no sólo dentro del UNFPA sino también con otros asociados de las Naciones Unidas.

14. Tras la aprobación de la política de evaluación del UNFPA por la Junta Ejecutiva en 2009, el Fondo ha tomado medidas para reforzar la evaluación y dar cumplimiento a la resolución 62/208 de la Asamblea General. Si bien la política del UNFPA puede reforzar la evaluación, no es mucho lo que puede hacer para abordar la cuestión de la coherencia a nivel de todo el sistema que se prevé en la resolución 63/311 de la Asamblea General, en la que se respalda una función de evaluación a nivel de todo el sistema como sustituto de un compromiso de realizar la armonización a nivel de todas las Naciones Unidas. En la actualidad, la entidad principal para la realización de esas actividades es el Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas. Teniendo en cuenta las limitaciones impuestas por el Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas, la División de Servicios de Supervisión realizó en 2009 un examen de todos los grupos de trabajo y equipos de tarea del Grupo de Evaluación, a fin de determinar cuáles eran más pertinentes para el UNFPA. En el

<sup>10</sup> Duflo, E., Kraemer, M., “Use of Randomization in the Evaluation of Development Effectiveness”, MIT, 2009.

examen se priorizaron varias actividades del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas en las que el UNFPA pudo participar más tarde en 2009. En su reunión mundial de abril de 2010, el Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas examinará la cuestión de ampliar la participación en sus equipos de tareas de los responsables de las evaluaciones descentralizadas.

15. La armonización de las metodologías es, por consiguiente, un proyecto a largo plazo. Sobre la base de las diferentes capacidades de evaluación de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, cualquier entidad designada o constituida para cumplir una función de evaluación a nivel de todo el sistema de conformidad con la resolución 63/311 de la Asamblea General, probablemente podrá actuar con más eficacia si diseña o establece entidades que tengan flexibilidad, a fin de aprovechar al máximo la participación y colaboración entre las dependencias de evaluación de diversas organizaciones.

## V. Desarrollo de la capacidad

16. En los últimos años, aproximadamente una cuarta parte de la asistencia de los donantes, o más de 15.000 millones de dólares al año, se ha invertido en actividades de cooperación técnica, y de esta suma la mayor parte se ha dedicado evidentemente al desarrollo de la capacidad<sup>11</sup>. En la resolución 62/208 de la Asamblea General se presta mucha atención a la capacidad. En su respuesta, las entidades de las Naciones Unidas se han sentido obligadas a poner de relieve sus actividades y compromisos en materia de desarrollo de la capacidad. El principal desentendimiento en materia de desarrollo de la capacidad es que, conceptualmente, se la considera como una transferencia de conocimientos en una sola dirección, de los que tienen la experiencia a los que la necesitan. Los datos indican que el desarrollo de la capacidad probablemente no tendrá éxito si no se satisfacen las siguientes condiciones:

- a) Participación de base amplia y programa impulsado localmente;
- b) Aprovechamiento de las capacidades locales;
- c) Aprendizaje y adaptación continuos;
- d) Inversiones a largo plazo;
- e) Integración de actividades a diversos niveles para abordar problemas complejos<sup>12</sup>.

17. Según la OCDE, por desarrollo de la capacidad debe entenderse “un proceso endógeno, firmemente dirigido desde dentro de un país, en el que los donantes cumplen una función de apoyo. Según esta visión, el liderazgo político y el sistema político y de gobernanza prevaleciente son factores esenciales para la creación de oportunidades y el establecimiento de límites a las actividades de desarrollo de la capacidad. La responsabilidad del país en cuanto a las políticas no es una cuestión que pueda dirimirse con un sencillo sí o no, sino una cuestión de procesos y tendencias”.

<sup>11</sup> OCDE, *The Challenge of Capacity Development: Working Towards Good Practice*, Journal on development de OCDE, Vol. 8, núm. 3 – ISSN 1816-8124 – © OCDE 2008.

<sup>12</sup> Organismo Canadiense de Desarrollo Internacional, “Why, What and How”, Policy Branch Vol. 1, núm. 1, Gatineau, Quebec (Canadá), mayo de 2000.

18. Por lo tanto, el desarrollo de la capacidad no constituye una excepción con respecto a otras esferas del desarrollo. Se trata de una asociación. Esta asociación requiere un mejor entendimiento entre todas las partes a fin de responder al creciente ámbito de la evaluación, la diversificación de los instrumentos, y el impulso hacia las evaluaciones conjuntas en un marco de asistencia para el desarrollo en rápida evolución. Para que la evaluación pueda entenderse en este contexto, todas las metodologías de evaluación deben explicar la forma en que se ejecutaron las actividades de los programas y cómo se evaluaron las actividades de desarrollo de la capacidad. Si no se produce este cambio, será difícil aplicar el párrafo 129 de la resolución 62/208 de la Asamblea General, sobre el fortalecimiento de las capacidades de evaluación en los países en que se ejecutan programas.

19. El UNFPA está logrando progresos respecto de esta cuestión. La regionalización y la labor de desarrollo para la política de evaluación del UNFPA durante 2008-2009 orientaron la atención interna hacia las actividades de desarrollo de la capacidad de evaluación del Fondo. En octubre de 2009, la Oficina Regional para África, con la participación de personal de la División de Aprendizaje y Perspectivas de Carrera de la División de Recursos Humanos; la División de Programas; y la División de Servicios de Supervisión, realizó un programa de capacitación de una semana de duración para funcionarios de seguimiento y evaluación de las oficinas en los países y los funcionarios de coordinación. La decisión del UNFPA de desarrollar y apoyar la capacidad de evaluación regional reforzará, a su vez, la capacidad de los países en que se ejecutan programas para realizar evaluaciones. Por lo tanto, con respecto al desarrollo de la capacidad es demasiado pronto para evaluar los progresos realizados desde la aprobación de la política de evaluación en junio de 2009, y para proporcionar una declaración de garantía definitiva sobre las actividades emprendidas por el UNFPA para mejorar la capacidad de evaluación de sus asociados en la ejecución.

## **VI. Independencia y asociación**

20. La responsabilidad compartida de los gobiernos se aplica también a la evaluación, centrando la atención en los resultados o en la contribución a los resultados obtenidos por los asociados para el desarrollo. La noción de rendición de cuentas compartida exige un nuevo examen del concepto de la independencia en la evaluación. La resolución 62/208 de la Asamblea General hace hincapié en las actividades conjuntas y la responsabilidad nacional, y esto ha creado tensión en cuanto a la independencia e incertidumbre en cuanto al valor y los riesgos de las asociaciones para la evaluación; en muchos casos, ha creado preocupaciones institucionales en el sistema de las Naciones Unidas.

21. El dilema puede describirse de la siguiente manera. Por una parte, el consenso sobre la participación en la evaluación y el reconocimiento de la “responsabilidad y dirección de los países en que se ejecutan programas en la evaluación de todas las formas de asistencia, incluso la que proporciona el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo”, implican que la evaluación se realiza donde tiene lugar el suministro de la asistencia y que la evaluación está a cargo de las partes que prestan y reciben la asistencia. Por lo tanto, la evaluación es un proceso descentralizado que esta incorporado en las actividades de desarrollo donde éstas se ejecutan; este proceso confiere legitimidad a la evaluación de los programas de los donantes por

los países en que se ejecutan programas. Por otro lado, mientras no se haya alcanzado el nivel deseado de capacidad de evaluación en los países en que se ejecutan programas, existe el riesgo de que los profesionales que participan en la evaluación estén también involucrados en la ejecución de los programas, comprometiendo de esta forma la independencia y la objetividad. Este dilema se puede evitar adoptando modalidades diferentes que garanticen la independencia en cada nivel de la evaluación, como se describe en el gráfico 1 (Evaluaciones enmarcadas). En el cuadro 2, que figura a continuación, se proponen mecanismos para garantizar la independencia de los evaluadores y se muestra que la utilización y el cumplimiento de normas y reglas de evaluación mundialmente reconocidas puede ser la forma más eficaz de garantizar la independencia, aun en el contexto de asociaciones complejas.

Cuadro 2

**Evaluaciones y mecanismos que garantizan la independencia**

<i>Nivel</i>	<i>Sujeto de la evaluación</i>	<i>Ámbito</i>	<i>Mecanismos que garantizan la independencia</i>
IV	Beneficiarios, asociación, asociados en la ejecución y donantes	Resultados y repercusiones	Evaluación por terceros, normas y reglas mundialmente aceptadas; transparencia (por ejemplo, indicación de la teoría del programa, la metodología, los datos, los análisis y los resultados); responsabilidad y dirección de los asociados en la ejecución
III	Asociación, asociados en la ejecución y donantes	Resultados, eficiencia, eficacia, pertinencia, cumplimiento y evaluabilidad Investigación de las operaciones	Evaluación por terceros; normas y reglas mundialmente aceptadas; transparencia (por ejemplo, indicación de la teoría del programa, la metodología, los datos, los análisis y los resultados) Responsabilidad y dirección de los asociados en la ejecución
II	Equipo de las Naciones Unidas en el país - reforma de las Naciones Unidas	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo Eficiencia, eficacia, pertinencia y evaluabilidad Coordinación entre las Naciones Unidas y otros donantes	El Equipo de Evaluación de las Naciones Unidas o un tercero Garantía proporcionada por la entidad de supervisión respecto del diseño, la metodología, la reunión y el análisis de datos, los resultados y la presentación de informes; normas y reglas mundialmente aceptadas; transparencia (por ejemplo, indicación de la teoría del programa, la metodología, los datos, los análisis y los resultados); mecanismo de

<i>Nivel</i>	<i>Sujeto de la evaluación</i>	<i>Ámbito</i>	<i>Mecanismos que garantizan la independencia</i>
I	Programa del UNFPA en el país	Eficiencia, eficacia, pertinencia, cumplimiento y evaluabilidad Investigación de las operaciones	evaluación independiente a nivel de todo el sistema (resolución 63/311 de la Asamblea General)  El UNFPA o un tercero; garantía proporcionada por la entidad de supervisión respecto del diseño, la metodología, la reunión y el análisis de datos, los resultados y la presentación de informes; normas y reglas mundialmente aceptadas; transparencia (por ejemplo, indicación de la teoría del programa, la metodología, los datos, los análisis y los resultados)

22. Dado que la política del UNFPA en materia de evaluación ha sido aprobada sólo recientemente, las evaluaciones realizadas por las oficinas del UNFPA en los países no reflejan todavía el enfoque de evaluaciones enmarcadas. Todas las evaluaciones realizadas entre 2008 y febrero de 2010 son de nivel I, con poca o ninguna participación de los asociados en la ejecución y los beneficiarios. Ninguna de las evaluaciones examina la contribución del UNFPA a los asociados incorporados, ni siquiera en los países con enfoques basados en los programas o a nivel de todos los sectores.

23. Al aplicar la política de evaluación, el UNFPA y la División de Servicios de Supervisión aclararon las funciones y responsabilidades con respecto a la planificación, ejecución, supervisión, garantía de calidad y seguimiento de las evaluaciones. La División de Programas es responsable del aprendizaje institucional, el apoyo a las evaluaciones de los programas por países y el seguimiento de las evaluaciones; la División de Servicios de Supervisión es responsable de la garantía de calidad y de las evaluaciones temáticas independientes.

24. La política de evaluación del UNFPA distingue entre evaluaciones centralizadas y descentralizadas. La División de Servicios de Supervisión realiza evaluaciones centralizadas con la finalidad principal de proporcionar garantías de calidad, mientras que la administración realiza evaluaciones descentralizadas para crear la base de datos de los resultados logrados y determinar la experiencia extraída de una programación eficaz. Con el apoyo de las oficinas regionales, la División de Programas facilita la coordinación a nivel de todo el Fondo.

25. A diferencia de otras organizaciones de las Naciones Unidas, el UNFPA tiene recursos de evaluación en toda la organización, en lugar de en una dependencia orgánica. Dado que hay más de una división responsable de la evaluación, en 2009 y 2010 el UNFPA fortaleció la base de recursos humanos de esas divisiones y de varias oficinas en los países, a fin de atender a los requerimientos de la Junta Ejecutiva y aplicar la política de evaluación. Un desafío que enfrenta el UNFPA, especialmente a nivel de países, es que algunos funcionarios deben asumir las funciones adicionales de coordinación del seguimiento y la evaluación, lo que

aumenta su ya pesada carga de trabajo. Esto hace más difícil avanzar tan rápidamente como sería necesario para aplicar la política de evaluación.

26. Sobre la base de la política de evaluación, el UNFPA tendría una plantilla adecuada para realizar evaluaciones si todo ese personal tuviera experiencia suficiente. Este es un aspecto crítico de las consideraciones relativas a la independencia. La calidad del diseño, las metodologías, la ejecución y la realización de evaluaciones es una condición previa de la independencia, un ámbito que requiere mayor atención por parte del UNFPA.

## VII. Calidad y fiabilidad de las evaluaciones

27. La comunidad internacional puede utilizar una diversidad de publicaciones sobre calidad y fiabilidad de las evaluaciones, incluidas las normas y reglas. El UNFPA se basa en las normas del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas. Esas normas y reglas se ajustan a las mejores prácticas sancionadas por las asociaciones de profesionales de la evaluación de todo el mundo. El punto de partida de una asociación mundial de evaluación debe ser, por lo tanto, un consenso mundial sobre normas y reglas, condición ésta que es necesaria para la responsabilidad y el cumplimiento por todas las partes interesadas, incluidas las organizaciones de la sociedad civil y los beneficiarios de las intervenciones de desarrollo<sup>13</sup>. Por consiguiente, el UNFPA debe cumplir su política de evaluación y satisfacer las normas de calidad en su labor de evaluación. Para determinar el grado de cumplimiento, la División de Servicios de Supervisión realizó una determinación de la calidad de las evaluaciones en 2009, que incluyó las evaluaciones realizadas durante el período abarcado por el presente informe (2008-2009). Los resultados de ese examen, que están disponibles en [www.unfpa.org/public/oversight/](http://www.unfpa.org/public/oversight/), se resumen a continuación.

28. Todas las dependencias institucionales del UNFPA informan sobre su labor de evaluación mediante un proceso de presentación de informes anuales. En 2008, las oficinas en los países informaron acerca de 112 evaluaciones. En 2009, esas oficinas informaron acerca de 119 evaluaciones. Además, la División de Servicios de Supervisión finalizó tres evaluaciones temáticas (dos en 2008 y una en 2009), y la determinación de la calidad de las evaluaciones.

29. Las evaluaciones temáticas de la experiencia del UNFPA en cuanto a la eficacia de la asistencia, mediante la participación en enfoques a nivel de todos los sectores y en la programación conjunta, produjeron conclusiones en el segundo semestre de 2008. Ambas evaluaciones señalaron que el UNFPA había estado a la cabeza de las principales organizaciones de las Naciones Unidas en cuanto a la aplicación de esas modalidades, y que había sido sustancial la coordinación de la carga de trabajo requerida para garantizar el éxito en la aplicación y la participación en la programación conjunta y en los enfoques a nivel de todos los sectores. La evaluación de la respuesta humanitaria del UNFPA de 2009, proporcionó a la administración recomendaciones para consolidar los avances logrados desde que la Junta Ejecutiva, en su decisión 2006/35, respaldó la estrategia del UNFPA en

---

<sup>13</sup> Chianca, T., "The OECD/DAC Criteria for International Development Evaluations: An Assessment and Ideas for Improvement", *Journal of Multidisciplinary Evaluation*, Vol. 5, núm. 9, ISSN 1556-8180, marzo de 2008.

materia de preparación para situaciones de emergencia, respuesta humanitaria y transición y recuperación. Las recomendaciones de la evaluación de 2009 hicieron hincapié en la incorporación de la respuesta humanitaria en los programas por países del UNFPA. También centró la atención en el examen de los procesos institucionales para aumentar la eficacia de las actividades de adquisición y contratación del UNFPA, y su oportunidad, durante crisis humanitarias.

30. El UNFPA pidió a todas las oficinas en los países, las oficinas regionales y las dependencias de la sede que presentaran las evaluaciones finalizadas durante 2007-2008, como parte del proceso de determinación de la calidad de las evaluaciones. Para el período 2007-2008, la División de Servicios de Supervisión recibió 57 evaluaciones terminadas de las oficinas en los países, un número significativamente inferior a las 197 evaluaciones comunicadas por las oficinas en los países para el mismo período, y a las 316 comunicadas para el período 2007-2009. La División de Servicios de Supervisión no recibió presentaciones de las oficinas regionales o las dependencias de la sede, aunque las primeras habían comunicado la terminación de cuatro evaluaciones, y las últimas habían comunicado 11 para el mismo período. Esta discrepancia entre el número de evaluaciones comunicadas por las dependencias institucionales en sus informes anuales y el número de las suministradas a la División de Servicios de Supervisión para su examen es un motivo de preocupación. El número de informes comunicados por las entidades, o bien no es exacto o las entidades no presentan los documentos a la División de Servicios de Supervisión, designada en la política de supervisión del UNFPA para recibir esas evaluaciones. Cualquiera sea la causa, el UNFPA debe resolver esta deficiencia.

31. A causa de la falta de un registro sistemático de las evaluaciones por la administración, la División de Servicios de Supervisión no puede dar seguridades sobre el número de evaluaciones realizadas en el UNFPA. De las 57 evaluaciones presentadas por las oficinas en los países durante el bienio 2007-2008, 17 fueron evaluaciones de programas por países del UNFPA, 9 fueron exámenes de mitad de período y 31 fueron evaluaciones de otros programas o proyectos apoyados por el UNFPA. Como en años anteriores, la mayoría de las evaluaciones a nivel de países estuvo a cargo de equipos de evaluadores nacionales e internacionales.

32. En la determinación de la calidad de las evaluaciones de 2009 se examinaron 37 de las 57 evaluaciones. En general, los resultados muestran pocos cambios respecto de la determinación de la calidad de las evaluaciones realizadas en 2008 y 2005. La gran proporción de informes de evaluación que carecen de los elementos básicos de una evaluación (como declaraciones claras de las preguntas de la evaluación, métodos adecuados para responder a las preguntas de la evaluación, conclusiones dimanantes de los datos y datos reunidos mediante la aplicación de esos métodos, y conclusiones y recomendaciones basadas en las determinaciones) parece indicar que la calidad podría mejorarse poniendo en práctica un proceso sistemático de examen y entrenamiento para las evaluaciones del UNFPA. Las mejoras modestas logradas en materia de evaluación de la eficacia, la validez de los métodos y la atención que se presta a la incorporación de la perspectiva de género

son pruebas de que es posible introducir mejoras. Como se desprende de exámenes publicados<sup>14</sup>, esta situación no es exclusiva del UNFPA.

33. Se debe prestar atención a la evaluación de la pertinencia y las repercusiones del programa. En las evaluaciones del UNFPA, ambas dimensiones se consideran como la proporción de evaluaciones que se ajustan a las normas vigentes en esos ámbitos. Esta proporción ha caído estrepitosamente. El informe de la determinación de la calidad de las evaluaciones de 2009 proporcionado a la administración incluye recomendaciones que, de aplicarse, y teniendo en cuenta el éxito obtenido con ellas en otros entornos, mejorarían la calidad de las evaluaciones.

34. A fin de garantizar la coherencia entre el número de evaluaciones que comunicaron las entidades del UNFPA y el número de las que fueron sometidas al proceso de determinación de su calidad, el UNFPA debe desarrollar sistemas para seguir el rastro de las actividades de evaluación y verificarlas. Este es un paso necesario para poder dar seguridades y garantizar la difusión, lo más amplia posible, de la experiencia adquirida. La calidad del modesto número de evaluaciones disponibles para su examen muestra que hay ámbito para la introducción de mejoras.

## VIII. Experiencia obtenida de las actividades de evaluación

35. A los fines de la evaluación, la transparencia se refiere a por lo menos tres criterios: a) la exactitud y fiabilidad de las conclusiones de la evaluación, que a su vez depende de las calificaciones y la independencia de los evaluadores; b) la fiabilidad de la propia evaluación (normas y reglas mundialmente aceptadas); y c) la difusión y el uso del informe, incluidas las recomendaciones. La regla debe ser el consenso sobre una amplia difusión de los resultados, que refleje la noción de que la asociación comprende a la población en general, de modo que las conclusiones puedan informar y fortalecer no sólo a los asociados gubernamentales sino también a los asociados e interesados de la sociedad civil.

36. La administración del UNFPA ha informado a la División de Servicios de Supervisión de que esta desarrollando sistemas, que se desplegarían en 2010, para asegurar una respuesta y seguimiento sistemáticos de las recomendaciones de las evaluaciones descentralizadas y difundir la experiencia adquirida. Para las evaluaciones descentralizadas, la División de Servicios de Supervisión aplicó los sistemas amplios de bases de datos sobre recomendaciones de evaluaciones utilizados para seguir el rastro de las recomendaciones de las auditorías relativas a las evaluaciones descentralizadas finalizadas a partir de 2009 en adelante. Además, todas las evaluaciones examinadas en virtud del proceso de determinación de la calidad de las evaluaciones se han puesto a disposición de las comunidades profesionales de investigación mediante una base de datos de evaluación desarrollada y administrada por la División de Servicios de Supervisión. El párrafo 20 de la política de evaluación del UNFPA (DP/FPA/2009/4) dispone que “de conformidad con el marco de rendición de cuentas y la política de supervisión del UNFPA, la Directora Ejecutiva normalmente dará a conocer los informes al

---

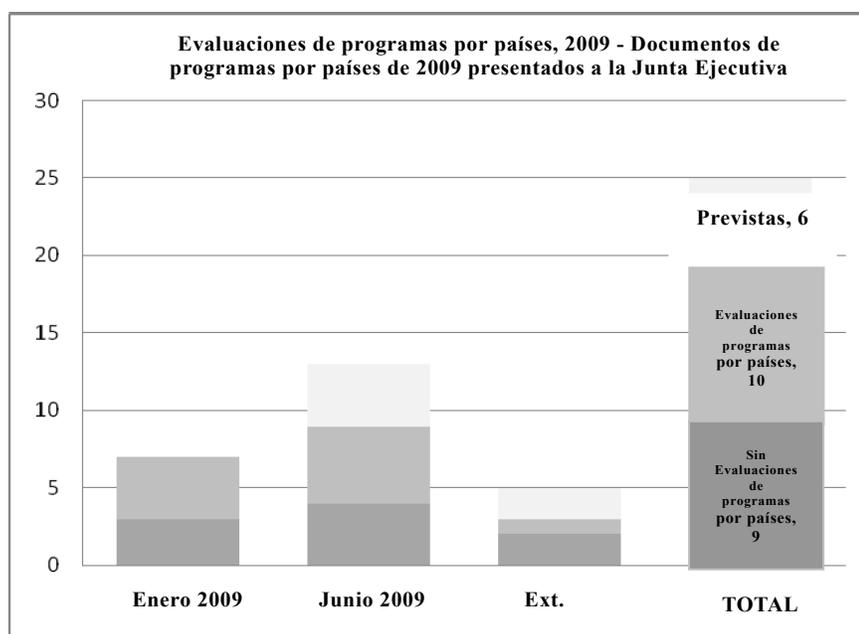
<sup>14</sup> William D. Savedoff y otros, “When Will We Ever Learn? Improving Lives through Impact Evaluation”, Report of the Evaluation Gap Working Group, Center for Global Development, Washington, D.C., mayo de 2006.

público, ejerciendo discreción para proteger los legítimos derechos de los países en que se ejecutan programas”. De conformidad con esta política, el contenido de la base de datos de las evaluaciones está disponible en el sitio web del UNFPA ([www.unfpa.org/public/about/oversight](http://www.unfpa.org/public/about/oversight)).

37. Teniendo en cuenta el carácter central de los programas por países del UNFPA, la División de Servicios de Supervisión examinó la capacidad del UNFPA para planear evaluaciones en el momento oportuno y para utilizar los ciclos de planificación de programas por países como una oportunidad para influir en las decisiones. De los programas por países considerados por la Junta Ejecutiva en 2009, el 40% había sido evaluado para que sirva de base al diseño de programas subsiguientes. Se habían previsto evaluaciones respecto de otro 24%; es poco probable que éstas sirvan de base para el desarrollo de los programas por países subsiguientes debido a que las evaluaciones se producen después de la aprobación de los programas por la Junta Ejecutiva. El examen de las actividades de evaluación en relación con los programas por países del UNFPA presentados a la Junta Ejecutiva en 2009 se resume en el gráfico 2.

Gráfico 2

**Evaluaciones de programas por países para los documentos de programas por países de 2009**



## IX. Conclusión

38. El UNFPA ha tomado importantes medidas para reforzar la evaluación. Entre los avances logrados en el período 2008-2009 cabe citar: a) la elaboración de una política de evaluación; b) el establecimiento de puestos de seguimiento y evaluación regionales en todas las oficinas regionales del UNFPA, y la contratación para esos puestos; y c) el nombramiento de funcionarios de coordinación del seguimiento y la evaluación en varias oficinas en los países.

39. Las conclusiones y recomendaciones sobre evaluación recurrentes destacan el ámbito para introducir mejoras en el diseño de programas basados en datos, la designación de ámbitos de atención programática, y la atención que se presta al seguimiento y la evaluación. Además, un análisis de la cobertura de las evaluaciones parece indicar que el UNFPA necesita tomar medidas para asegurarse de que cumple el párrafo 8 de la decisión 2009/18 de la Junta Ejecutiva, y para asegurar que todos los programas por países sean evaluados por lo menos una vez durante su ciclo.

40. En 2009, la División de Servicios de Supervisión hizo un examen de la calidad de las evaluaciones del UNFPA. Si bien no hubo grandes diferencias en relación con la determinación de la calidad de las evaluaciones realizada en 2005, la División ha observado mejoras en la evaluación de la eficacia, la validez de los métodos y la incorporación de la perspectiva de género. Debe prestarse atención a la determinación de la pertinencia y las repercusiones de las actividades del UNFPA. Para mejorar la calidad habrá que mejorar la cultura de la evaluación y la rendición de cuenta en relación con los resultados dentro del UNFPA; esta conclusión es bastante común en el sistema de las Naciones Unidas. El desarrollo de la capacidad para apoyar una cultura de ese tipo deberá estar en consonancia con el compromiso de realizar evaluaciones conjuntas y reforzar la responsabilidad nacional de las evaluaciones. La respuesta y el seguimiento sistemáticos de la administración a las recomendaciones de las evaluaciones garantizarán que el UNFPA aproveche al máximo sus recursos para lograr sus objetivos.

41. El desafío que enfrenta el UNFPA es cómo mejorar sus procesos de evaluación interna manteniéndose al mismo tiempo en el contexto que hace hincapié en la responsabilidad y la dirección nacionales. Estas tendencias ponen a prueba la función del UNFPA y de otras organizaciones de las Naciones Unidas. Ese examen deberá abordar la naturaleza de la función del UNFPA en las relaciones tripartitas entre: a) el requisito de rendición de cuentas de los donantes en relación con la financiación de la asistencia para el desarrollo; b) la creciente responsabilidad y dirección de los programas, y su evaluación, por los países en que se ejecutan programas; y c) el deseo del UNFPA de mostrar progresos en el cumplimiento de su mandato.

42. Puede entenderse que la resolución 62/208 de la Asamblea General compromete al UNFPA y a los gobiernos de los países en que se ejecutan programas a evaluar cuestiones de interés común, haciendo hincapié en los resultados de desarrollo que persiguen el UNFPA y los países en que se ejecutan programas. Este compromiso implica que la evaluación tendrá más utilidad si se concentra en los resultados experimentados por los beneficiarios. Para el UNFPA, esos resultados incluirían, por ejemplo, el número de mujeres embarazadas que ya no mueren durante el parto, y una reducción de la frecuencia de la violencia basada en el género. Al aceptar este enfoque de la evaluación por considerarlo adecuado, el

UNFPA debe ocuparse de esta cuestión cuando examine su plan estratégico 2008-2013, y debe institucionalizarlo en el siguiente plan estratégico, a partir de 2014.

## **X. Recomendación**

43. **La Junta Ejecutiva quizá desee tomar nota del informe bienal sobre evaluación, que figura en el presente documento (DP/FPA/2010/19).**

---