



Asamblea General

Distr. general
16 de diciembre de 2016
Español
Original: inglés

Septuagésimo primer período de sesiones

Temas 24 y 140 del programa

Actividades operacionales para el desarrollo

Dependencia Común de Inspección

Metaevaluación y Síntesis de las Evaluaciones del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo, con particular atención a la erradicación de la pobreza

Nota del Secretario General

Adición

El Secretario General tiene el honor de transmitir a los miembros de la Asamblea General sus comentarios y los de las organizaciones del Sistema de las Naciones Unidas sobre el informe de la Dependencia Común de Inspección titulado “Metaevaluación y Síntesis de las Evaluaciones del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo, con particular atención a la erradicación de la pobreza” (véase A/71/533).

La evaluación es una de dos de carácter experimental realizadas de conformidad con la Política de la Asamblea General para la evaluación independiente en todo el sistema de actividades operacionales para el desarrollo (A/68/658-E/2014/7). Estuvo dirigida por la Dependencia Común de Inspección en colaboración con las oficinas de evaluación de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. También participaron un número considerable de partes interesadas, entre ellas Estados Miembros del sistema de las Naciones Unidas.



Resumen

La metaevaluación y síntesis del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) examinó la calidad de las evaluaciones del Marco realizadas en el período de 2009 a 2014 y tuvo por objeto extraer conclusiones de esas evaluaciones para proporcionar un análisis de la contribución del sistema de las Naciones Unidas a la reducción de la pobreza. La evaluación fue concebida como una oportunidad para determinar y destacar, de manera sistemática, los problemas relacionados con el proceso de evaluación de las actividades del Marco a fin de orientar la adopción de decisiones para fortalecer el valor general de las evaluaciones del Marco como un mecanismo.

La evaluación señala la falta de compromiso de las partes interesadas en el proceso de evaluación del Marco, agravada por el bajo nivel de cumplimiento del requisito de evaluación y de las normas de calidad reconocidas. Además, se ha detectado un bajo nivel de participación junto con importantes problemas de coordinación y cooperación en las actividades de evaluación realizadas por las entidades de las Naciones Unidas a nivel de los países.

En su informe (A/71/533), la Dependencia Común de Inspección se formulan cinco recomendaciones para fortalecer el proceso del Marco propiamente dicho y el mecanismo de evaluación. La presente nota refleja las opiniones consolidadas elaboradas sobre la base de aportes proporcionados por las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

I. Introducción

1. La metaevaluación y síntesis del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo examinó la calidad de las evaluaciones del Marco realizadas durante el período 2009-2014 y tuvo por objeto extraer conclusiones de esas evaluaciones para proporcionar un análisis de la contribución del sistema de las Naciones Unidas a la reducción de la pobreza. La evaluación fue concebida como una oportunidad para determinar y destacar, de manera sistemática, los problemas relacionados con el proceso de evaluación de las actividades del Marco a fin de orientar la adopción de decisiones para fortalecer el valor general de las evaluaciones del Marco como un mecanismo.

II. Observaciones generales

2. Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas acogieron el informe con satisfacción y apoyaron las principales conclusiones y recomendaciones, y señalaron que la aplicación de las recomendaciones daría lugar a mayores niveles de eficacia, reducción de los costos de transacción y una mayor rendición de cuentas para el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo en general.

3. Las organizaciones señalaron que los gobiernos nacionales suelen preferir sus propios procesos de examen nacionales sobre las evaluaciones relacionadas con el Marco y, por lo tanto, tal vez no puedan ver el valor añadido que supone realizar una evaluación independiente del Marco. También se señaló que la falta de recursos financieros a nivel de los países puede no ser siempre el motivo principal para no realizar evaluaciones del Marco. En este contexto, se observó que el arreglo mundial de participación en la financiación de los gastos del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo para el sistema de coordinadores residentes proporciona en la actualidad financiación para cada equipo de las Naciones Unidas en los países a fin de prestar apoyo a las funciones de coordinación, incluida la planificación y supervisión de los Marcos. Algunos equipos en los países han hecho uso de esos fondos para sufragar los gastos de sus evaluaciones del Marco, y las organizaciones sugieren que esa práctica debe convertirse en la norma; sin embargo, algunas organizaciones señalaron en el mismo contexto que los fondos disponibles para esos fines son insuficientes. Además, se señaló que las bajas tasas de cumplimiento con respecto a las evaluaciones del Marco tal vez no sean el resultado de la superposición y la duplicación con otras evaluaciones a cargo de organismos, contrariamente a lo que se sugiere en el párrafo 110 del informe de la Dependencia Común de Inspección. Lo que parece ser “superposición” pueden ser en realidad las evaluaciones a cargo de organismos realizadas debido a los requisitos específicos de los donantes o la necesidad de que los organismos participen en las evaluaciones como parte de un proceso dirigido por el gobierno. Esas evaluaciones no son necesariamente una duplicación de las evaluaciones del Marco. Se sugirió que el bajo cumplimiento con las evaluaciones del Marco también puede ser el resultado de deficiencias durante el proceso de planificación y establecimiento de prioridades presupuestarias en el que no se tuvo en cuenta la necesidad de una evaluación. Se señaló además que las tasas de cumplimiento con respecto a las evaluaciones del Marco han estado mejorando. La introducción de un nuevo Sistema de Gestión de la Información del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo en 2014 permite

hacer un mejor seguimiento de las tasas de cumplimiento con respecto a las evaluaciones del Marco. Con respecto a la conclusión 2, recogida en el párrafo 111 del informe, de que los equipos de las Naciones Unidas en los países no están convencidos de que el componente de evaluación del Marco sea un elemento fundamental y necesario, se expresó la opinión de que esa conclusión habría exigido entrevistas exhaustivas con los coordinadores residentes, lo que no formaba parte de la metodología. En cuanto a la conclusión fundamental de que se necesitaba un enfoque más coordinado para las evaluaciones a cargo de organismos a nivel de los países, se mencionó que de todas formas persistiría la necesidad de evaluaciones sectoriales y temáticas específicas de los organismos debido a los mandatos especializados de las diversas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Era improbable que una evaluación del Marco pudiese reemplazar por completo la necesidad de esas evaluaciones.

4. Otras observaciones generales incluyeron las observaciones formuladas por las organizaciones de que el informe era un informe de la Dependencia Común de Inspección en lugar de ser producto de la Iniciativa de evaluación independiente para todo el sistema ordenada en 2012 en virtud de la revisión cuatrienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, que requiere un enfoque e interacción con las partes interesadas distinto del enfoque normal de la Dependencia Común de Inspección.

III. Observaciones específicas sobre las recomendaciones

Recomendación 1

El Secretario General debería revisar, en consulta con la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación, según proceda, por conducto del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, las orientaciones de programación del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo a fin de destacar la importancia de la participación activa de los Estados Miembros, especialmente de los países en que se ejecutan programas, en la formulación y aplicación y evaluación ulteriores. Estas orientaciones revisadas para el equipo en el país y las oficinas de los coordinadores residentes deberían establecer directrices claras y enfoques sistemáticos para la interacción con funcionarios de los gobiernos de los respectivos países en que se ejecutan programas y fomentar la sensibilización sobre los principios de programación relativos a sus planes y prioridades nacionales de desarrollo: e instituir un enfoque más sistemático para incorporar los principios de la programación en el proceso del Marco.

5. Las organizaciones señalaron que las nuevas orientaciones provisionales del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo, que fueron elaboradas por el Grupo de Trabajo del Programa del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, ya están haciendo más hincapié en la necesidad de realizar evaluaciones. Se prevé que las orientaciones finalizadas estarán disponibles a finales de 2016. También se señaló en un estudio teórico reciente a cargo de la Oficina de Coordinación de Operaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo que 23 de los 27 nuevos MANUD han incluido el establecimiento de comités

directivos conjuntos de las Naciones Unidas y los gobiernos que están ayudando a proporcionar orientaciones estratégicas y supervisión de la aplicación del Marco. Esto ayudará a mejorar la implicación y la participación de los gobiernos nacionales. Las nuevas orientaciones del Marco también hacen hincapié en que la evaluación del Marco debería formar parte del marco más amplio de evaluación nacional de los planes nacionales de desarrollo. Hay un mayor uso de enfoques participativos como la externalización masiva y la “planificación de previsiones”. Las nuevas orientaciones prestan mayor atención a la necesidad de la participación de las partes interesadas en general y la necesidad de que se realice una evaluación durante el ciclo. Un organismo señaló a la atención el hecho de que en virtud de las nuevas orientaciones del Marco, los equipos de las Naciones Unidas en los países se encargarán de la evaluación común para los países y que por cuanto es responsabilidad de dichos equipos lograr la participación del gobierno en la evaluación común para los países, y no se requiere la aprobación del gobierno.

6. Si bien las organizaciones en general apoyaron la recomendación, se sugirió que podría mejorarse mediante una reformulación por considerarse que presentaba demasiadas medidas independientes, lo que podría obstaculizar el desarrollo de respuestas eficaces por parte de los organismos operacionales. Se sugirió que las partes interesadas reagruparan la recomendación para medidas de seguimiento apropiadas. También se propuso suprimir la expresión “especialmente a los países en que se ejecutan programas” ya que la cuestión era motivo de preocupación para todos los Estados Miembros.

Recomendación 2

La Asamblea General debería, mediante el proceso de revisión cuatrienal amplia de la política, alentar a los Estados Miembros, especialmente a los países en que se ejecutan programas, a participar más plenamente en el proceso del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo a nivel de los países colaborando en las etapas iniciales de la formulación de futuros Marcos e interviniendo en la mayor medida posible durante su aplicación, vigilancia y evaluación. El Consejo Económico y Social debería, en el proceso de revisión cuatrienal amplia de la política, examinar y vigilar en forma permanente las medidas adoptadas por los equipos de las Naciones Unidas para facilitar la participación de los países en que se ejecutan programas a lo largo de todo el ciclo del Marco, incluida su evaluación.

7. Las organizaciones en general apoyan la recomendación y señalan que ya han adoptado medidas para fortalecer la participación y la implicación de los gobiernos nacionales, por ejemplo, mediante el mayor uso de los comités directivos conjuntos de las Naciones Unidas y los gobiernos para supervisar la preparación de todos los Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Se hizo hincapié en que es importante que los Estados Miembros financien adecuadamente los mandatos pertinentes, y en particular las evaluaciones del Marco, que pueden ser muy costosas. También se sugirió que la recomendación podría beneficiarse de la reformulación de una manera que hiciera hincapié en la necesidad de destacar el carácter colaborativo de las actividades del Marco y su función de aportar valor añadido a las intervenciones de las Naciones Unidas dentro de procesos nacionales más amplios.

Recomendación 3

El Secretario General debería iniciar, en consulta con la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación, según proceda, por conducto del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, un proceso para sensibilizar e impartir formación a los coordinadores residentes acerca de la importancia del proceso de evaluación del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo como un elemento crítico de los procesos generales de planificación de las Naciones Unidas a nivel de los países; y, concretamente, para disponer que los coordinadores residentes elaboren un plan de acción y un calendario para la realización de evaluaciones del Marco o evaluaciones de seguimiento sobre instrumentos, por ejemplo, marcos de desarrollo sostenible, e integren la realización de evaluaciones del Marco en el marco de gestión de la actuación profesional de los coordinadores residentes.

8. Las organizaciones apoyan la recomendación, pero algunas señalaron que la responsabilidad de realizar evaluaciones del Marco también debía ampliarse a los jefes de los organismos de los equipos de las Naciones Unidas en los países. Dado que las evaluaciones del Marco suelen recibir apoyo mediante arreglos de participación en la financiación de los gastos entre los organismos, el coordinador residente no puede forzar el cumplimiento en caso de que los organismos de las Naciones Unidas no estén de acuerdo en sufragar los gastos.

9. También se señaló que la falta de financiación adecuada para esas actividades sigue siendo una cuestión fundamental y que los recursos que están disponibles del arreglo de participación en la financiación de los gastos del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo no siempre son suficientes para cubrir las necesidades.

Recomendación 4

El Secretario General debería solicitar, en consulta con la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación, según proceda, a otros organismos de las Naciones Unidas que coordinen mejor sus actividades de evaluación a nivel de los países de modo que esas actividades puedan integrarse en mayor grado en el proceso de evaluación del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

10. Las organizaciones en general apoyan esta recomendación, y señalan que ya se han logrado algunos éxitos en este contexto en el caso de dos países en que las evaluaciones del Marco se habían armonizado satisfactoriamente con evaluaciones específicas de los organismos. Las organizaciones sugirieron que esta experiencia debía ampliarse a otros países a fin de proporcionar un enfoque más riguroso y reducir la carga de las transacciones en los asociados y aumentar la eficiencia en general. Uno de los problemas principales citados que dificulta alcanzar ese fin son las actuales diferencias en los ciclos de programación, los cronogramas y las metodologías utilizadas por los distintos organismos sobre la base de los requisitos específicos de sus propios órganos rectores. Será importante lograr la participación de esos órganos en la labor de armonización más amplia.

Recomendación 5

El Secretario General debería revisar, en consulta con la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación, según proceda, por conducto del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, los Lineamientos del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de 2010 y las orientaciones posteriores a la luz de las constataciones del presente informe, con miras a fortalecer su rigor metodológico y diseño y aumentar la tasa de cumplimiento. En particular, las nuevas orientaciones deberían:

- a) **Destacar la necesidad de formular recomendaciones viables con destinatarios claros y plazos de aplicación que cumplan las normas y estándares del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas;**
- b) **Documentar la incorporación de los principios de programación del Marco y, en particular, los relativos a la sostenibilidad ambiental;**
- c) **Utilizar un diseño de evaluación sólido sobre la base de múltiples fuentes de datos, además de exámenes teóricos (de los documentos) y entrevistas con los interesados.**

11. Las organizaciones apoyan esta recomendación, y señalan que el Grupo de Trabajo del Programa del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo tendrá en cuenta esta recomendación en el marco de la finalización de las orientaciones del Marco, que estarán disponibles a finales de 2016. También se señaló que, además de las orientaciones sobre la manera de preparar los mandatos, y una nota orientativa para la preparación de respuestas de la administración para las evaluaciones del Marco presentadas por el Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas en 2012, no existe en la actualidad ninguna orientación disponible sobre la manera de realizar las evaluaciones del Marco. Para asegurar su pertinencia, todas las evaluaciones del Marco deben tratar de respetar las normas y los estándares de evaluación de las Naciones Unidas que fueron actualizados por el Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas en 2016. Se sugirió que se invitara al Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas para que proporcionara apoyo y orientación adicionales sobre las metodologías de evaluación, incluido asesoramiento especializado sobre la manera de sistematizar el seguimiento y la presentación de informes sobre los principios de programación y sus efectos y apoyo para establecer una lista de preselección de consultores externos cuyos servicios podrían requerirse para apoyar la próxima generación de evaluaciones del Marco. A nivel de los países, se señaló que los equipos de las Naciones Unidas en los países debían tomar la iniciativa en la organización de la evaluación del Marco.