NACIONES UNIDAS

UNDP

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Distr.
GENERAL

DP/1983/68
10 mayo 1983
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLES

CONSEJO DE ADMINISTRACION
30° período de sesiones
Junio de 1983
Tema 4 a) del programa

EJECUCION DE LOS PROGRAMAS

Informe anual del Administrador para 1982

Informes de la Dependencia Común de Inspección

Nota del Administrador

El Administrador transmite al Consejo de Administración en el presente documento un informe preparado por la Dependencia Común de Inspección titulado Sistema de Evaluación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (JIU/REP/83/5).

83-10221 1134q

JIU/REP/83/5

SISTEMA DE EVALUACION DEL PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO

Preparado por

Earl D. Sohm

Dependencia Común de Inspección

Dependencia Común de Inspección

Ginebra

Marzo de 1983

JIU/REP/83/5

Ginebra, marzo de 1983

SISTEMA DE EVALUACION DEL PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO

Preparado por

Earl D. Sohm

Dependencia Común de Inspección

INDICE

		Párrafos	Página
	RESUMEN		iv
I.	INTRODUCCION	1 - 6	1
II.	IMPORTANCIA DE LA EVALUACION EN LAS OPERACIONES DEL PNUD	7 - 12	3
III.	DEPENDENCIA CENTRAL DE EVALUACION	13 - 41	6
	A. Red de funciones evaluativas	14 - 21	6
	B. Tamaño y personal	22 - 28	7
	C. Independencia	29 - 38	9
	D. Ubicación	39 - 41	11
IV.	ELEMENTOS BASICOS DEL SISTEMA	42 - 70	13
	A. Exámenes tripartitos	44 - 51	13
	B. Evaluaciones a fondo de proyectos	52 - 57	15
	C. La evaluación en el proceso de programación por países	58 - 63	17
	D. Evaluaciones temáticas	64 - 70	18
V.	VINCULOS CLAVES	71 - 91	21
	A. Preparación de proyectos	72 - 77	21
	B. Apoyo a la evaluación por los gobiernos	78 - 84	22
	C. Actividades interinstitucionales	85 - 91	24
VI.	RESPONSABILIDADES OPERACIONALES	92 - 121	27
	A. Planificación y vigilancia de la evaluación	93 - 100	27
	B. Directrices y capacitación	101 - 108	29
	C. Análisis e información sobre la experiencia adquirida	109 - 121	31
VII.	PRESENTACION DE INFORMES AL CONSEJO DE ADMINISTRACION	122 - 131	34
VIII.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	132 - 136	37

RESUMEN

El sistema de evaluación tripartita del PNUD tiene gran influencia en el sistema de las Naciones Unidas. Habida cuenta del interés que manifestaron el Administrador y el Consejo de Administración en 1982 en mejorar aún más este sistema y la serie de informes anteriores de la propia Dependencia Común de Inspección que se refieren a diversos aspectos del sistema de evaluación del PNUD, la Dependencia Común de Inspección (DCI) decidió realizar este estudio.

La intención general de este informe y muchos de los puntos señalados en él coinciden con lo expuesto en el informe concurrente del Administrador sobre esta cuestión, y especialmente con la necesidad de reestablecer una dependencia central de evaluación en el PNUD lo antes posible.

El PNUD ha participado desde hace mucho tiempo en una amplia gama de actividades de evaluación, pero en los últimos años su sistema general de evaluación no ha funcionado en la forma productiva y coherente que se preveía. Es necesario establecer nuevos arreglos de administración del sistema a fin de fortalecer el sistema de evaluación sobre una base integrada. El Administrador debe adoptar las medidas necesarias a fin de:

- asegurar que en el futuro el mandato y la orientación del sistema de evaluación definan claramente sus propósitos, funciones y papel de elemento esencial dentro de las operaciones del PNUD, cuya administración centra la atención en los resultados obtenidos en función de los objetivos y como parte de un proceso constante de aprendizaje y mejoramiento (capítulos II y VIII).

- establecer nuevamente una pequeña dependencia central de evaluación en la sede del PNUD como "centro de coordinación" para dirigir, coordinar, apoyar y supervisar una red de responsabilidades y actividades de evaluación manifiestas en las oficinas exteriores, los gobiernos y organismos de ejecución y en las direcciones regionales del PNUD y otras dependencias (capítulo III).

- combinar exámenes tripartitos orientados hacia los resultados, evaluaciones de proyectos más estructuradas, un componente de evaluación en la programación por países y un programa más estrictamente organizado de evaluaciones temáticas a fin de obtener una estructura bien organizada para determinar la eficacia y mejorar el funcionamiento (capítulo IV).

- fortalecer los vínculos fundamentales de la evaluación con el nuevo proceso de elaboración de proyectos, con los gobiernos, por medio del aumento del apoyo a sus actividades de evaluación, y con los organismos de ejecución, mediante un nuevo grupo de trabajo entre organismos encargado de la evaluación (capítulo V).

- asegurar el funcionamiento eficaz del sistema y su mejoramiento por medio de la revisión de responsabilidades y procesos, particularmente en la dependencia central de evaluación, para la planificación y la vigilancia de la evaluación, directrices de evaluación y capacitación y análisis sistemático de información sobre la evaluación, a fin de interpretar dicha información y aplicarla a las operaciones (capítulo VI).

- combinar y coordinar cada uno de los elementos citados en la dependencia central de evaluación y en las direcciones regionales para realizar un estudio general de las actividades de cooperación técnica del PNUD e informar al Administrador y al Consejo de Administración sobre la eficacia del Programa (capítulo VII).

I. INTRODUCCION

1. Entre las organizaciones internacionales, el sistema de evaluación del PNUD reviste particular importancia. El PNUD es el canal más grande del mundo para la cooperación técnica multilateral y de preinversión; actualmente financia aproximadamente 4.600 proyectos operacionales prácticamente en todos los sectores económicos y sociales. El PNUD tiene una red mundial de más de 100 oficinas exteriores, que apoyan programas en unos 150 países en desarrollo. Su sistema "tripartito" de operaciones vincula a los gobiernos, a cuyos proyectos el PNUD presta asistencia, con 27 organismos "de ejecución" del sistema de las Naciones Unidas, que contribuyen a esos proyectos en sus esferas de especialización. El PNUD desempeña también importantes funciones de dirección y coordinación de equipos en las actividades de cooperación técnica del sistema de las Naciones Unidas, particularmente a nivel de países, funciones éstas que le han sido encomendadas a consecuencia de una serie de resoluciones de reestructuración aprobadas por la Asamblea General y el Consejo Económico y Social.

2. La Dependencia Común de Inspección (DCI) ha prestado especial atención a esta importante función del PNUD en sus informes anteriores sobre evaluación en el sistema de las Naciones Unidas. En el primer informe sobre la situación de la evaluación preparado por la DCI (77/1) se citó la capacidad del marco de evaluación del PNUD para estructurar las actividades de evaluación dentro del sistema, que eran entonces un tanto limitadas. En el informe sobre el papel de los expertos en la cooperación para el desarrollo (78/3) se destacó la importancia de las actividades de evaluación tripartitas para aumentar la eficacia de la cooperación técnica, y en la evaluación de las actividades de cooperación técnica del sistema de las Naciones Unidas en Sri Lanka (79/16) se insistió en la importancia de mejorar los procesos de elaboración, examen y evaluación en la labor realizada sobre el terreno.

3. En el segundo grupo de informes sobre el estado de la evaluación en las organizaciones del sistema preparado por la DCI (documentos 81/5 y 81/6) se puso de relieve la función de cooperación y la posible función de dirección del sistema de evaluación del PNUD, la necesidad de fortalecer aún más sus componentes principales y de designar personal de dedicación exclusiva para perfeccionar aún más y guiar este proceso. En el informe más reciente (82/12) se toma nota de la importante función que puede desempeñar también el PNUD en la cooperación del sistema de las Naciones Unidas en el desarrollo de la evaluación por los gobiernos.

4. La DCI decidió preparar este estudio por separado del sistema de evaluación del PNUD a consecuencia de las importantes medidas que se están examinando actualmente sobre el futuro desarrollo del sistema a raíz de las propuestas del Administrador y de los debates y las decisiones ulteriores del 29° período de sesiones del Consejo de Administración celebrado en junio de 1982. En la decisión 82/15, el Consejo tomó nota de las observaciones del Administrador sobre la evaluación, informes de la DCI 81/5 y 81/6, y de los importantes progresos logrados en la evaluación de las actividades de programas; acogió con beneplácito las iniciativas del Administrador de estudiar la cuestión de un perfeccionamiento ulterior del sistema de evaluación, incluso la posible creación de una sección independiente de evaluación; e invitó al Administrador a presentar las propuestas pertinentes para que las examinara el Consejo en su 30° período de sesiones.

5. El estudio que se solicitó al Administrador, titulado "Arreglos para la evaluación de los resultados y de la eficacia del programa", fue presentado al Comité Plenario entre Períodos de Sesiones del Consejo de Administración en

diciembre de 1982 como documento del PNUD DP/1983/ICW/6. Para abreviar, en este informe no se repiten los debates sobre conceptos, costos y beneficios ni la descripción general del sistema de evaluación del PNUD que figuran en las tres primeras secciones de dicho informe.

6. El Inspector está de acuerdo con la intención general y muchos de los puntos señalados en el informe del Administrador. En particular, apoya enérgicamente la propuesta de establecer nuevamente una dependencia central de evaluación en el PNUD, lo que debería hacerse lo antes posible. En los capítulos siguientes se examina la función esencial que, según se prevé, desempeñará la evaluación dentro del sistema total de administración del PNUD (capítulo II), la red de responsabilidades de la evaluación encabezada por la dependencia central necesaria (capítulo III), y los elementos, las relaciones y las funciones operacionales y de presentación de informes del sistema de evaluación que deberían fortalecerse en forma coordinada (capítulos IV a VII).

II. IMPORTANCIA DE LA EVALUACION EN LAS OPERACIONES DEL PNUD

7. La evaluación ha sido parte de las operaciones del PNUD casi desde sus comienzos en 1966, como se indica en el breve resumen cronológico siguiente.

1967: Se estableció una División de Evaluación independiente en la Dirección de Relaciones Externas, Evaluación e Informes. Sus siete funcionarios del cuadro orgánico debían realizar un programa de estudios sectoriales, de proyectos, programas por países y estudios especiales de evaluación e informar sobre los resultados al Administrador y al Consejo de Administración (DP/L.68).

1969: En el Estudio sobre la Capacidad del Sistema de las Naciones Unidas para el Desarrollo (el "Estudio sobre la Capacidad") se propuso un sistema de evaluación amplio y controlado como parte de un sistema descentralizado de administración. La evaluación debía ser un elemento indispensable y constante "que afectara a todas las etapas restantes" del ciclo de cooperación para el desarrollo, y que permitiera el control operacional y la evaluación de los resultados a fin de seguir fijando responsabilidades y de mejorar las operaciones.

1970: En el Consenso del Consejo de Administración (incorporado en la resolución 2688 (XXV) de la Asamblea General, se reconoció que la evaluación era una etapa básica del ciclo de cooperación para el desarrollo y se pidió que la supervisión se realizara a nivel de países y que la evaluación selectiva y tripartita se limitara al mínimo esencial y se realizara con el acuerdo del gobierno interesado. También se declaró que los procedimientos más racionales y eficaces para la evaluación y sus trabajos complementarios previstos en el criterio de programación por países debían reflejarse plenamente en la reestructuración organizacional a nivel de la sede.

1973: Se agregaron exámenes tripartitos a la labor de evaluación de proyectos y de programas por países. La responsabilidad de la evaluación de proyectos se trasladó principalmente a las oficinas exteriores y a las direcciones regionales; el personal de la sede centró su atención en el desarrollo de directrices de evaluación, la capacitación, un banco de memoria, y los estudios sectoriales. Sin embargo, la División de Evaluación se disolvió y su personal se incorporó al de política y planificación de los programas en la sede, en parte para poder analizar mejor la información sobre los resultados de la evaluación (DP/48).

1975: El Administrador propuso "nuevas dimensiones" de la cooperación técnica, con el objetivo principal de lograr que el PNUD se orientara más hacia los resultados o los logros que a aplicar normas, y a tal fin citó la necesidad de que las actividades de evaluación fueran más sistemáticas (DP/114). El Consejo de Administración y la Asamblea General aprobaron las "nuevas dimensiones" (resolución 3405 (XXX) de la Asamblea), incluida la declaración de que "la cooperación técnica debía considerarse en función de una producción o de resultados por alcanzar, más bien que en función de insumos".

1976: El Administrador informó que la reestructuración y descentralización de las operaciones del PNUD estaba "prácticamente finalizada" y que se había publicado un nuevo y amplio Manual de Directivas y Procedimientos como primer paso importante para lograr el "control de la calidad" en la administración de proyectos. Por lo tanto, se produjo un "cambio importante" en las actividades de evaluación: el interés por mejorar el concepto y el proceso de las actividades de cooperación técnica fue reemplazado por estudios concretos de la sustancia de los programas (DP/184). Como parte de la reorganización de la sede, y para aumentar la eficacia

de los procesos de análisis y evaluación, se unieron la función de evaluación y políticas de la Sede y las actividades de asesoramiento técnico y se creó una nueva Dirección de Políticas y Evaluación de Programas (DP/255).

1977: Como parte de una exploración de posibles cambios para mejorar la eficacia del Programa, el Administrador propuso un enfoque más amplio y sistemático para los procesos de evaluación (DP/261). El Consejo de Administración, en su decisión 77/47, le pidió que, en plena cooperación con los organismos, consolidara la planificación, el examen y la evaluación de las actividades de cooperación técnica en un "amplio sistema de análisis y retroalimentación".

1978 a 1982: El Administrador preparó una serie de informes con propuestas para seguir desarrollando las actividades de evaluación (DP/319, DP/448, DP/558). Algunas decisiones conexas del Consejo de Administración apoyaron un mayor fortalecimiento y la adopción de medidas para asegurar la operación eficaz del sistema de evaluación (decisiones 25/8, 79/10, 79/48, 80/22, 81/21 y 82/15), y constituyeron un paso previo a las propuestas que se elaboraron en 1983.

8. Este breve resumen revela que un proceso que comenzó con un desarrollo amplio y ordenado del sistema de evaluación a fines del decenio de 1960 y a principios de 1970 por algún motivo perdió su impulso a mediados del decenio de 1970, lo que ha provocado el interés actual en asegurar la eficacia del sistema de evaluación y las propuestas destinadas a desarrollarlo y fortalecerlo aún más. Aunque naturalmente son muchos los factores que se han de considerar, el Inspector cree que se destaca un problema fundamental: la pérdida paulatina de una responsabilidad firme, concreta y central del mantenimiento y el mejoramiento del sistema de evaluación del PNUD.

9. Las actividades realizadas por la División de Evaluación a principios del decenio de 1970 habían establecido un marco general básico para la evaluación del PNUD en 1975, y muchas actividades de evaluación se realizaban entonces (y todavía se realizan) en toda la estructura del PNUD. Pero la División de Evaluación se había disuelto en 1973 y, al realizarse el cambio de responsabilidades al personal de políticas y planificación de programas en 1973 y luego a la Dirección de Políticas y Evaluación de Programas en 1976, los recursos del personal de evaluación se redujeron gradualmente y la responsabilidad central de la evaluación se diluyó considerablemente. Aunque en 1978 se examinó en el Consejo de Administración la posibilidad de establecer nuevamente un pequeño grupo de evaluación de dedicación exclusiva (E/1978/53/Rev.1), esta posibilidad no se concretó. La actividad de evaluación ulterior que se realizó en la Dirección de Políticas y Evaluación de Programas se limitó fundamentalmente a la participación de asesores técnicos en evaluaciones temáticas y en evaluaciones de proyectos; las actividades de evaluación en las direcciones regionales fue también limitada.

10. Desde 1978, se ha designado un asesor técnico de la Dirección de Políticas y Evaluación de Programas en materia de asuntos financieros internacionales y comercio que desempeña funciones de evaluación a jornada parcial. Dicho funcionario y su Director de división en los últimos años han dedicado gran parte de su tiempo a formular diversas propuestas para fortalecer las actividades de evaluación. Sin embargo, en general los esfuerzos sostenidos necesarios para mantener eficazmente y seguir desarrollando y supervisando las operaciones del sistema de evaluación del PNUD han quedado relegados a segundo plano y se han realizado en forma ocasional y oficiosa. En consecuencia, el "sistema" ha tenido que hacer frente por su cuenta a una estructura operacional y a actividades ambiguas y muy dispersas sobre el terreno, en las direcciones regionales y en la

Dirección de Políticas y Evaluación de Programas. A fin de corregir esa situación y asegurar que el sistema de evaluación funcione sin tropiezos y eficazmente, se necesitan nuevos arreglos de administración del sistema.

11. En el segundo informe de la DCI de 1981 sobre evaluación en el sistema de las Naciones Unidas (81/6) se puso de relieve la importancia de las dependencias centrales de evaluación como "centros de coordinación" de los sistemas de evaluación interna y su función de regulador central de la vigilancia y la coordinación, que vela por la calidad y el rendimiento de todo el sistema. El Inspector considera que el nuevo establecimiento de una dependencia concreta y central de evaluación en el PNUD, semejante a la que existía en el período comprendido entre 1967 y 1973, es una cuestión de urgente prioridad.

12. Esta medida sería mucho más que un simple y nuevo arreglo burocrático. Las declaraciones de política del PNUD en el curso de los años, según se ha expuesto anteriormente, han destacado la importancia de un sistema de evaluación coherente y totalmente eficaz así como la importancia de los resultados y de la eficacia. El sistema de evaluación del PNUD y sus actividades deberían ser una fuerza dinámica dentro de las operaciones del PNUD, que ayudaran constantemente al organismo y a sus asociados a lograr los objetivos establecidos de los proyectos y programas al nivel más alto posible de calidad. A fin de alcanzar esos objetivos, el Inspector considera que se necesita una nueva dependencia central, la revitalización de una red de responsabilidades de evaluación, y un fortalecimiento coordinado de los componentes del sistema de evaluación.

III. DEPENDENCIA CENTRAL DE EVALUACION

13. La nueva Dependencia Central de Evaluación del PNUD debería establecerse como centro de coordinación y de dirección de una red de funciones y actividades evaluativas claramente establecidas y asignadas a diversas entidades dentro de la organización y del sistema tripartito. La dependencia debería ser pequeña pero con suficiente personal altamente calificado para desempeñar las importantes funciones que se le asignarían. Debe poseer el grado apropiado de "independencia" y una ubicación conveniente dentro de la estructura de la Sede. Estos aspectos son objeto de examen en las secciones siguientes.

A. Red de funciones evaluativas

14. A fin de dar cumplimiento a la directriz del Consenso en el sentido de que la evaluación debe constituir una fase fundamental del ciclo de cooperación para el desarrollo, las funciones de evaluación deben estar claramente definidas en todos los niveles operacionales del PNUD, y cuidadosamente organizadas en forma de red coordinada y complementaria para asegurar la aplicación efectiva del programa y mejorar sus resultados.

15. Oficinas exteriores. Dentro del sistema administrativo global altamente descentralizado del PNUD, la responsabilidad primordial de la programación y aplicación, observación y examen, información y supervisión de la formulación y evaluación de proyectos, recae en las oficinas exteriores. En particular, estas oficinas tienen un papel muy importante que desempeñar en la realización de exámenes tripartitos, y revisten además importancia en la iniciación de evaluaciones a fondo de los proyectos. Los representantes residentes y su personal son responsables no solamente del cumplimiento de estas funciones sustantivas, sino también de contribuir a orientarlas y coordinarlas: la resolución 34/213 de la Asamblea General encarga a los coordinadores residentes del sistema de las Naciones Unidas, casi todos ellos representantes residentes del PNUD, la tarea de dar, de conformidad con las autoridades gubernamentales interesadas, una dimensión multidisciplinaria a la formulación, ejecución y evaluación de los programas de asistencia para el desarrollo sectorial.

16. Sin embargo, en el curso de los últimos años, las funciones de vigilancia y evaluación que el PNUD ejerce sobre el terreno se han hecho un tanto confusas. Es necesario hacer que estas funciones sean más explícitas y cobren mayor importancia en la descripción básica de funciones de los representantes residentes y de sus oficiales de programación, y que se examine el rendimiento de los mismos en la tarea de suministrar "control de la calidad" de sus programas como un elemento importante de la evaluación de su rendimiento general. Es necesario designar un funcionario de evaluación en las oficinas más importantes, y la función de vigilancia y evaluación debe cobrar carácter de responsabilidad más concreta en todas las oficinas exteriores. Sin embargo, para facilitar y apoyar este trabajo sobre el terreno, es necesario que otros sistemas participantes procedan a una mayor clarificación y aceptación de las funciones de vigilancia y evaluación.

17. Los gobiernos y los organismos de ejecución. En el sistema tripartito de evaluación del PNUD, los gobiernos receptores y organismos de ejecución tienen responsabilidades de socios para una aplicación efectiva de los programas. Esta responsabilidad compartida ha hecho en el pasado que haya cierta confusión entre las medidas de evaluación, su aplicación y las medidas complementarias. Por tanto, conforme se examina más detenidamente en el capítulo V, es necesario aclarar y mantener en forma más sostenida los vínculos de evaluación y la distribución de responsabilidades entre el PNUD y sus socios.

18. Direcciones en la sede. Las direcciones regionales del PNUD proporcionan un vínculo directo entre el Administrador y los representantes residentes y en ellas recae una parte importante de la responsabilidad general de los exámenes tripartitos y evaluaciones a fondo de los proyectos. En la actualidad, existe una gran diversidad de métodos de vigilancia y evaluación, iniciativas y actividades en las direcciones regionales, muchos de ellos bastante constructivos. Sin embargo, incluso estas actividades tienden a cobrar carácter especial, y las funciones específicas de las direcciones regionales son a veces bastante confusas.

19. Se podría ordenar mejor esta situación y fortalecer el sistema general de evaluación si cada dirección regional designase un oficial de evaluación a jornada completa, quizá dentro de la dependencia de apoyo al programa que, en una u otra forma, suele haber en la dirección regional. Estos oficiales podrían supervisar los trabajos de vigilancia, diseño y evaluación en sus respectivas regiones, vigilar su calidad, proporcionar asesoramiento y apoyo al personal de operaciones y personal que actúa sobre el terreno, organizar actividades de la dirección en su región, desempeñar funciones de enlace y proveer información y retroalimentación. Otras dependencias del PNUD y fondos con fines especiales deberían crear funciones similares de "punto de contacto", debiendo la importancia de las funciones depender del tamaño de la dependencia y del carácter del programa.

20. Otro personal. Para asegurar que la evaluación y la importancia de sus resultados constituyan parte integrante de las operaciones del PNUD, otro personal calificado de la sede y personal superior sobre el terreno deberían, entre una y otra misión, participar igualmente en los trabajos de evaluación. En particular, podrían contribuir a proveer personal a las misiones de evaluación de proyectos y para trabajos de evaluación sobre determinadas materias. Los consultores también podrían constituir una fuente importante para este trabajo.

21. Dependencia central de evaluación. La dependencia central estaría investida de la importante función general de supervisar, apoyar, dirigir y controlar la calidad del sistema de evaluación del PNUD, con vínculos directos con cada uno de los elementos arriba mencionados. Como se ha indicado anteriormente, serviría de "centro de coordinación" y de "volante regulador" de esta red. Combinando los resultados de los trabajos de los otros componentes de la red, la dependencia central podría facilitar considerablemente que el Administrador rindiera cuenta de sus gestiones ante el Consejo de Administración en lo que toca a la ejecución de todas las fases del programa, así como que el Consejo desempeñara la función general de asegurar que los recursos de programa sean aplicados con la máxima eficacia en la asistencia para el adelanto de los países en desarrollo.

B. Tamaño y personal

22. El tamaño efectivo de la dependencia central de evaluación dependería desde luego de las tareas y funciones específicas que se le asignaran. Estas funciones son objeto de examen más detallado en los próximos cuatro capítulos (que se refieren a los elementos básicos del sistema de evaluación, vínculos claves, servicios operacionales del sistema y actividades de información) y están resumidas en la Recomendación 3 del capítulo final. Sin embargo, existen tres grupos principales de estas funciones que determinarán el verdadero tamaño que tendrá en definitiva la dependencia y que también habrán de determinar sus tareas prioritarias.

23. La función primordial y más importante de la dependencia central debería ser la de fortalecer y administrar el sistema general de evaluación proporcionando orientación, directrices, adiestramiento, planificación, coordinación, vigilancia, apoyo, servicios y actividades de enlace sobre una base permanente. Esto requerirá medidas para seguir desarrollando y mejorando el sistema de evaluación a fin de asegurar que dicho sistema funcione apropiada y eficazmente, y de estimular y sostener la importancia que se concede a los resultados en todo el programa del PNUD. El Inspector considera que este gran volumen de trabajo requeriría un personal a jornada completa de tres o cuatro funcionarios. Además, sería prácticamente imposible cumplir de inmediato todas las tareas necesarias: La Dependencia debería ejecutarlas gradualmente, por etapas y en forma coherente.

24. La segunda función importante es preparar, en colaboración con los oficiales de evaluación designados en las direcciones regionales y otras dependencias, informes para el Administrador y, por conducto de éste, para el Consejo de Administración: análisis periódicos de las conclusiones producidas por el sistema de evaluación e información respecto de los resultados, las lecciones aprendidas y las medidas que se han tomado. Esta función (que se examina más detenidamente en el capítulo VII) requeriría por lo menos uno o dos funcionarios del cuadro orgánico que trabajaran a jornada completa en la dependencia central.

25. La tercera función - participación directa en la labor de evaluación - es necesaria. Sin embargo, debe limitarse de forma que el personal central pueda concentrarse en la gestión crítica del sistema y en funciones de información que solamente él puede realizar, en lugar de disipar sus esfuerzos en estudios individuales de evaluación. El Inspector cree que la dependencia central debe participar en los esfuerzos para asistir en la evaluación que efectúen los gobiernos (véase, el capítulo V.B), elaborar una estrategia con respecto a la calidad de las evaluaciones temáticas y supervisarlas (véase el capítulo IV.D), y participar en forma selectiva en los exámenes tripartitos y en las evaluaciones a fondo de proyectos para contribuir a su mejor desarrollo y calidad.

26. La necesidad de personal adicional para dotar la dependencia central en este sector dependerá de las decisiones del Administrador y del Consejo de Administración con respecto al número de estudios por materias y estudios especiales de evaluación, incluso evaluaciones ulteriores, que el PNUD deba emprender. Las consideraciones pertinentes, a más del peligro de distraer el tiempo del personal de la dependencia central, incluirían la cobertura deseada y posible, los costos adicionales que entrañaría esta labor, y el hincapié en una evaluación estrechamente controlada del Consenso. De este modo, esta función podría no requerir personal adicional para la dependencia central o para varias dependencias, ni tampoco el suministro de cierto número de años de personal de consulta.

27. La dependencia central de evaluación requeriría así un mínimo absoluto de cuatro a seis funcionarios a jornada completa del cuadro orgánico para el desempeño de sus funciones básicas de administración y mejoramiento del sistema y funciones de información, más un jefe de dependencia y personal apropiado de apoyo. Otros funcionarios del cuadro orgánico se podrían agregar a la dependencia en forma inicial o gradualmente, según el volumen de trabajo de información, trabajos de evaluación directa u otras nuevas tareas que se asignen a la dependencia. Sin embargo, a fin de mantener una perspectiva indispensable de la evaluación como actividad normal e integral de la administración que debe cumplirse en todo el sistema del PNUD, el Inspector cree que la dependencia central de evaluación debe tener un personal relativamente pequeño.

28. Es también muy importante la selección de personal para trabajos de evaluación. Los miembros del personal y los consultores que participen en evaluaciones de proyectos y evaluaciones por materias deben poseer excelentes credenciales y experiencia en métodos y trabajos de evaluación. El personal seleccionado para la dependencia central de evaluación propiamente dicha deben ser funcionarios altamente calificados y de gran competencia en trabajos de evaluación y en el desarrollo de sistemas de administración. El jefe de la dependencia, en particular, debe ser una persona de considerable competencia y experiencia, habida cuenta de sus graves responsabilidades para asistir al Administrador a mantener e incrementar la eficiencia general del programa del PNUD, brindando orientación, coordinación y apoyo al sistema de evaluación.

C. Independencia

29. En su informe de 1981 sobre la evaluación (81/6), la DCI manifestó que la mayoría de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas estaban utilizando "dispositivos internos de evaluación propia" como componente básico de sus sistemas de evaluación. Como la frase indica, este enfoque no es muy "independiente" (libre de fiscalización, influencia o afiliación), pues requiere que los administradores evalúen sus propios proyectos utilizando un formato establecido. Otros dos enfoques, evaluación por el personal de alguna otra parte de la organización y por una dependencia central de evaluación, proporciona más independencia por cuanto que estas personas no están directamente asociadas con la labor que se está tratando de evaluar. Un cuarto enfoque, evaluación por consultores o evaluadores externos, podría considerarse incluso más independiente, por cuanto que no pertenecen en modo alguno a la organización.

30. El informe de la DCI señala que las ventajas de los dispositivos internos de evaluación propia, que han motivado a su creciente utilización, se deben a que proporcionan una cobertura amplia de evaluación de las actividades de la organización a un costo relativamente bajo, por el carácter interno que tienen esos dispositivos; proporcionan una rápida retroalimentación a los administradores que mejor los utilizan; contribuyen a integrar la evaluación como parte normal del proceso administrativo; acrecientan el compromiso del personal a aceptar la evaluación en razón del carácter de elemento participante que tienen; y pueden convenientemente englobarse en su formato común para el análisis e información sistemáticos de las operaciones. La evaluación externa independiente, por contraste, no proporcionaría estas ventajas, pero ofrecería perspectivas originales, un proceso de evaluación más a fondo y evolucionado, y un grado mayor de objetividad. (Desde luego que estas ventajas están condicionadas por el reconocimiento de que los evaluadores externos muy frecuentemente tienen sus propios prejuicios y preconceptos, adolecen de falta de familiaridad con las operaciones de que se trata y pueden estar sujetos a presiones derivadas del deseo de que se requieran nuevamente sus servicios o por otras razones.)

31. EL informe de 1981 observa que las organizaciones pueden combinar los méritos de los enfoques internos y externos en la forma que consideren apropiada. El Inspector examinó los debates sobre las necesidades de evaluación independiente que se han celebrado en el curso del 29° período de sesiones del Consejo de Administración. Considera que el mejor enfoque para el PNUD, así como para otras organizaciones, consiste en insistir sobre todo en el fortalecimiento y funcionamiento eficaz del sistema interno de vigilancia y evaluación en todo el PNUD.

32. La dependencia central de evaluación que se propone podría proporcionar una forma relativamente independiente de supervisar y "comprobar" de modo sistemático el cumplimiento y la calidad de este sistema básico interno, especialmente si sus atribuciones la separan de toda otra función directa de operación (salvo la asistencia a los gobiernos en trabajos de evaluación, como se ha indicado más arriba), y poner de relieve su objetivo y carácter independiente. Estas precauciones crearían una dependencia capaz de establecer una acción recíproca con el resto del sistema interno de evaluación, al propio tiempo que suministraría al Administrador y al Consejo de Administración una perspectiva relativamente independiente de las operaciones del PNUD.

33. Se pueden agregar a este sistema otros componentes independientes de otras fuentes. En primer lugar, el Consejo de Administración puede pedir a la DCI que realice estudios, como lo ha hecho cuando la DCI preparó el informe sobre el papel de los expertos en la asistencia para el desarrollo (78/3). Si bien los programas anuales de trabajo de la DCI deben atender a los intereses de los organismos rectores y de las secretarías de todas sus organizaciones participantes, dichos programas han incluido en el curso de los años un número considerable de informes que tratan directamente o incluyen operaciones del PNUD, como lo demuestran especialmente los informes de la DCI publicados a principios de 1983.

34. En segundo lugar, en el curso de los últimos años, el PNUD ha examinado con el Grupo de Auditores Externos las medidas para uniformar el formato y el contenido de los informes de los auditores externos, incluso comentarios sobre cuestiones de administración y el examen de controles administrativos tales como los sistemas de evaluación. El progreso alcanzado con estos esfuerzos se refleja en las decisiones 25/23, 79/47, 80/39, 81/41 y 82/37 del Consejo de Administración, y el Administrador debe informar al Consejo, en 1983, sobre los costos adicionales que entrañe la preparación de informes de auditores externos que contengan más observaciones sobre cuestiones de fondo.

35. En relación con esto, cabe señalar que la División de Auditoría y Examen de la Gestión, de la Dirección de Finanzas y Administración del PNUD, tiene proyectado iniciar en 1983 un programa de auditorías administrativas completas, incluso exámenes de las operaciones sobre el terreno y administración de proyectos, con procedimientos internos de información que ayuden al Administrador a cumplir sus funciones de rendición de cuentas. Aunque este trabajo no puede sustituir las actividades de evaluación que se examinan en los capítulos siguientes, una información sumaria de auditorías administrativas podrían proporcionar al Consejo de Administración otra fuente útil de información relativamente independiente acerca de las operaciones.

36. En tercer lugar, una forma de responder de modo muy flexible y directo a las necesidades del Consejo de Administración en cuanto a información operacional independiente, es la posibilidad de que el Consejo reciba evaluaciones de consultores especiales de temas determinados. Por ejemplo, en la decisión 79/10, el Consejo pidió un informe evaluativo del programa global que fue preparado por un consultor independiente y presentado al Consejo en 1980 (DP/456). Esta posibilidad, para la cual podría prestar apoyo la dependencia central de evaluación, proporcionaría al Consejo un mecanismo de información independiente sobre el Programa que podría fácilmente ajustarse y utilizarse de acuerdo con las necesidades del Consejo y con la disponibilidad de recursos.

37. Por último, en el 29° período de sesiones del Consejo de Administración, se ha examinado también la posibilidad de una dependencia independiente de evaluación que trabaje directamente para el Consejo. Esto, desde luego, no es punto que deba decidir el Consejo. En la actualidad, no existe dependencia externa de evaluación entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que informe directamente a un organismo rector único, salvo la que existe en varios bancos de desarrollo cuyos sistemas de dirección difieren marcadamente de los establecidos en el PNUD. Un órgano independiente bajo la autoridad del Consejo de Administración plantearía algunas complejas cuestiones de organización, procedimiento, relaciones y utilización.

38. El Inspector desea señalar que, al determinar la combinación apropiada de funciones internas y externas de evaluación, los evaluadores externos y la dependencia central de evaluación propiamente dicha no pueden ni deben tratar de sustituir las actividades generalizadas del sistema de evaluación interna que se aplica en el terreno y en las oficinas. Antes bien, los evaluadores externos deben supervisar, comprobar y poner de relieve las operaciones y la calidad de este sistema interno. El Inspector cree que, antes de considerar el establecimiento de una dependencia externa, el Administrador y el Consejo deberían examinar la mejor forma de utilizar y coordinar los muchos otros conductos de información independiente de que ya dispone el Consejo, conforme se ha indicado antes. Esta consideración es particularmente importante habida cuenta de las preocupaciones expresadas en el Estudio de Capacidad y el Consenso, en el sentido de que la evaluación en el PNUD sea cuidadosamente coordinada y altamente selectiva. En los capítulos siguientes se prosigue el examen de esta cuestión desde el punto de vista de la planificación y la información.

D. Ubicación

39. El informe de la DCI de 1981 sobre la evaluación en las Naciones Unidas, señala que la mayoría de las dependencias centrales de evaluación en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas están ubicadas en divisiones de programación a los efectos de la retroalimentación, en tanto que otras están adscritas a las oficinas de los jefes ejecutivos y las pocas dependencias restantes están combinadas con dependencias administrativas y financieras. El vínculo de programación no puede estar claramente establecido en el PNUD por cuanto que la formulación de programas y el examen de las responsabilidades están descentralizadas en favor de las oficinas exteriores y direcciones regionales en lugar de estar concentradas en una dependencia central. Sin embargo, la Dirección de Política y Evaluación de Programas desempeña esta función hasta cierto punto, con su papel central de apoyo al programa y su responsabilidad básica de formulación y revisión de las políticas sustantivas del PNUD en materia de cooperación técnica.

40. La selección del lugar donde ha de estar situada la dependencia central de evaluación debe basarse en consideraciones de independencia, importancia y buena vinculación con el resto del sistema de administración de los programas. Si la dependencia central de evaluación estuviese directamente bajo la autoridad del Administrador, tendría mayor visibilidad y vínculos más directos con las diversas dependencias centrales del personal. Si la dependencia permaneciese dentro de la Dirección de Política y Evaluación de Programas, tendría vínculos más directos con el desarrollo de políticas de programas.

41. El Administrador ha anunciado que la dependencia central de evaluación debería formar parte de la Dirección de Política y Evaluación de Programas, y esto por cierto constituye una solución aceptable para la cuestión de su ubicación. Sin embargo, sería necesario definir claramente las atribuciones de la dependencia y su programa de trabajo a fin de que pudiera concentrarse en las principales tareas y de que estas tareas no fuesen sacrificadas en favor de otras obligaciones de la Dirección de Política y Evaluación de Programas, como ha ocurrido en oportunidades anteriores. Sería además indispensable asegurar que la dependencia pudiera trabajar con un alto grado de objetividad y que esté libre de presiones derivadas de consideraciones políticas o de determinados intereses de la administración central o de programas. Además el jefe de la dependencia debe tener acceso directo al Administrador y al Administrador Adjunto para tratar de cuestiones claves cuando ello sea necesario en circunstancias especiales.

IV. ELEMENTOS BASICOS DEL SISTEMA

42. El establecimiento de una dependencia central de evaluación es un paso esencial hacia el mejoramiento de la evaluación en el PNUD. No obstante, también es preciso elaborar aún más otros elementos del sistema, vinculaciones y responsabilidades de operación y presentación de informes en forma coherente y coordinada a fin de integrar firmemente la evaluación en el sistema de administración del PNUD y hacer un mejor uso de su insistencia constante en los resultados y el mejoramiento de los programas. En los capítulos siguientes se determinan esas otras esferas y las medidas en curso del PNUD, y se sugieren otras mejoras necesarias, prestando particular atención al papel de punto de convergencia de la propuesta dependencia central de evaluación.

43. Así como en otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, el PNUD tiene cuatro elementos básicos del sistema de evaluación, aunque su carácter varía algo en el PNUD debido a su función de organismo de financiación y sus responsabilidades tripartitas. Los exámenes tripartitos podrían ser el componente generalizado "de autoevaluación intrínseca" del sistema del PNUD si se les diese una firme orientación hacia el logro de resultados y un formato normalizado. Las evaluaciones a fondo de proyectos proporcionan el segundo elemento pero hay que controlarlas mejor. La "evaluación de programas" ha demostrado ser más difícil de instituir en el PNUD ya que el proceso de programación está muy disperso a nivel nacional y es una compleja tarea de evaluación. Finalmente, desde 1978, en la constante serie de evaluaciones temáticas se han incorporado estudios especiales de evaluación.

A. Exámenes tripartitos

44. El PNUD inició su sistema de examen tripartito en 1973 para proporcionar un examen periódico sobre el terreno de todos los proyectos en gran escala. Los fines principales eran examinar los progresos alcanzados con el proyecto, determinar los factores que aumentan o disminuyen la eficacia del proyecto y llevar a la toma de medidas correctivas apropiadas.

45. Frecuentemente el PNUD se ha referido a los exámenes tripartitos como un elemento central de la administración integral de proyectos y programas sobre el terreno. En contraposición con las distintas evaluaciones de proyecto que son selectivas y limitadas en su alcance, los exámenes tripartitos tienen por objeto abarcar la mayoría de los proyectos del PNUD en forma sistemática. Las directrices actuales exigen que se hagan exámenes tripartitos una vez al año para cada proyecto con un presupuesto de 400.000 dólares EE.UU. o más (incluida la participación en los gastos). También se pueden realizar exámenes tripartitos oficiales de proyectos menores cuando ello se solicita o se considera justificado. Así pues, los exámenes tripartitos son obligatorios para unos 2.300 de los 4.600 proyectos con apoyo del PNUD, actualmente operacionales; además, se hacen los exámenes que resultan necesarios para proyectos más pequeños.

46. Asimismo los exámenes tripartitos, como su nombre lo indica, son un proceso conjunto de los socios en el proyecto. Reúnen, bajo la dirección del gobierno, a funcionarios gubernamentales, personal exterior del PNUD, personal de proyecto del organismo de ejecución y a veces también representantes de la sede para examinar la marcha del proyecto. Cuando se hacen bien, los exámenes tripartitos ofrecen a los encargados directos del proyecto un foro conjunto para el examen cuidadoso del progreso hacia el logro de los objetivos y una oportunidad de tomar medidas directas para mejorar el proyecto mientras está en marcha. También dan una

oportunidad importante a los miles de funcionarios involucrados del gobierno, el PNUD y los organismos de participar directa y significativamente en la labor de evaluación.

47. Sin embargo, los exámenes tripartitos aún no han colmado esas expectativas, como se señaló en varios informes recientes del Administrador (especialmente, el documento DP/558, de febrero de 1981). El problema principal ha sido que demasiados exámenes tripartitos se han concentrado en la entrega de aportes y en asuntos administrativos y no en la medida en que se logran los objetivos del proyecto. Además, de hecho sólo se ha llevado a cabo una parte de los exámenes tripartitos necesarios y las reuniones no siempre se han preparado con esmero.

48. Al parecer hay que dar tres pasos importantes para que los exámenes tripartitos se conviertan en la piedra angular de las operaciones del sistema de evaluación del PNUD. Primero, es necesario elaborar y publicar directrices claras y concretas para los exámenes tripartitos y luego garantizar que se apliquen. Esas directrices han de establecer un formato simple pero sistemático y lógico para examinar en forma crítica si se logran los productos y resultados deseados del proyecto; los factores, incluido el diseño original del proyecto, que tal vez entorpezcan el logro de los objetivos, y las medidas que, por lo tanto, hay que tomar. Las directrices han de hacer hincapié en las responsabilidades concretas de los exámenes tripartitos, su importancia para las operaciones, y ofrecer una guía sobre cómo hacerlos, en vez de establecer meros requisitos de procedimiento. La dependencia central de evaluación ha de desempeñar la función principal en la elaboración de esas directrices.

49. Segundo, se ha de destacar la importancia de los exámenes tripartitos como parte fundamental integral del sistema de evaluación, vinculándolos firmemente a los otros elementos del sistema de evaluación examinados en los capítulos siguientes. Las nuevas directrices provisionales para la evaluación en el PNUD exigen que los exámenes tripartitos decidan explícitamente si se necesita o no una evaluación del proyecto. La insistencia en productos y logros verificables del proyecto en el nuevo proceso de diseño de proyectos que está ensayando el PNUD ha de contribuir a hacer los exámenes tripartitos más sustanciales. Pero también existe una fuerte necesidad de analizar sistemáticamente los resultados y las modalidades generales de los exámenes tripartitos para que se reflejen en las operaciones; utilizarlos para ayudar a racionalizar la presentación de informes internos sobre el proyecto y hacerla más sustancial; y fijar responsabilidades claras para su administración por representantes residentes y para la supervisión de su calidad por el personal de la dirección regional y la dependencia central de evaluación. Asimismo hay muchas posibilidades de integrar más estrechamente los exámenes tripartitos revisados y consolidados en los procesos intrínsecos de autoevaluación elaborados en los organismos de ejecución en los últimos años.

50. Tercero, las directrices han de poner de relieve el momento de realizar los exámenes tripartitos para que coincidan con los momentos claves de toma de decisiones en cuanto al proyecto a fin de que sean reuniones encaminadas a la acción en vez de meros rituales periódicos. En el marco de la limitación de los exámenes a uno por año para proyectos importantes o la directriz que los ordena "cuando sea necesario" en el caso de los proyectos más pequeños, se han de programar los exámenes tripartitos a fin de considerar "hitos" en los cuales se prevé el logro de productos provisionales importantes en el plan de trabajo del proyecto; antes de la divulgación de nuevos segmentos de financiación importantes; en conjunto con exámenes presupuestarios importantes o decisiones de cambiar los

plazos del proyecto; a fin de abordar cambios importantes imprevistos que pueden ocurrir en los factores externos importantes o los supuestos que se refieren al proyecto; o al final de un proyecto junto con una evaluación final.

51. A través de los años, los exámenes tripartitos se han convertido en un concepto ambigüo, al que se ha hecho referencia indistintamente como "supervisión", "exámenes" o "evaluaciones" tripartitos. Como se han llevado a cabo anteriormente, de hecho han sido prácticas de supervisión: es decir, se han ocupado primordialmente de la entrega de aportes y de los problemas de ejecución. Si el PNUD elabora y aplica nuevas directrices y un formato que exijan una evaluación sistemática de los logros y productos emergentes del proyecto, hace hincapié en su vinculación estructural con otros componentes del sistema de evaluación, y supervisa e insiste constantemente en su orientación hacia la toma de decisiones y medidas, se podrían convertir en el componente intrínseco de autoevaluación del sistema del PNUD. En el Estudio sobre la Capacidad y en el marco de evaluación del PNUD de principios del decenio de 1970 se contemplaba este tipo de evaluación general encaminado a la toma de medidas a nivel nacional como el primer componente básico del sistema general de evaluación. Al reestructurarse se podría vincular eficazmente al segundo elemento básico: la atención más a fondo, "de fuera" y selectiva que prestan las evaluaciones de proyectos particulares.

B. Evaluaciones a fondo de proyectos

52. La evaluación de proyectos del PNUD actualmente se define como un examen crítico del diseño, la experiencia, los resultados y la eficacia real o posible de un proyecto en marcha o terminado para contribuir al logro de los objetivos de desarrollo del proyecto. Se considera que es un examen mucho más a fondo e independiente que un examen tripartito. Sin embargo, también es una responsabilidad tripartita que han de asumir el gobierno, el organismo de ejecución y el PNUD. El crédito para la evaluación generalmente se incluye como una partida presupuestaria imputable al proyecto y se calcula nominalmente en alrededor de 10.000 dólares EE.UU. Cualquiera de los tres socios puede sugerir una evaluación pero se puede postergar o no llevarse a cabo si los socios están de acuerdo.

53. Las evaluaciones de proyecto han sido el eje central establecido de las actividades de evaluación del PNUD a través de los años. No obstante, la cantidad y calidad efectivas de esas evaluaciones no han quedado muy claras y en los últimos años se han visto eclipsadas por las evaluaciones temáticas y los intentos de mejorar el diseño de proyectos. Entre los pocos exámenes del alcance de la evaluación de proyectos realizados a través de los años, el Administrador informó en 1974 (DP/48) que en 1973 se hicieron más de 100 evaluaciones a fondo. En 1981, informó (DP/558) que una muestra de las evaluaciones de proyectos en gran escala para el período 1976-1978 mostró que sólo una tercera parte de las evaluaciones que se necesitaban en ese momento se estaban haciendo pero no dio cifras concretas.

54. Un examen oficioso realizado por el personal de la DPED en 1982 indicó que aproximadamente 122 evaluaciones de proyectos (de 97 proyectos nacionales y 25 proyectos regionales, interregionales o mundiales) se realizaron de julio de 1981 a junio de 1982, de un total de unas 220 a 360 que se han debido llevar a cabo en el marco de los criterios existentes. Las cifras son "aproximadas" porque el PNUD no considera que sea siempre posible distinguir entre una verdadera evaluación a fondo de un proyecto y una misión de evaluación para un proyecto que esencialmente es una fase complementaria de un proyecto anterior. Así, en la actualidad, alrededor del 3% de los aproximadamente 4.600 proyectos activos totales que reciben apoyo del PNUD están sujetos a una evaluación a fondo en un año

determinado. Por supuesto esta cifra se ha de poner en perspectiva con el reconocimiento de que la cifra anual es superior para proyectos más grandes (alrededor del 11% de los 1.100 proyectos operacionales de más de un millón de dólares EE.UU.) y que muchos proyectos son demasiado pequeños para que sea útil una evaluación a fondo; que un aumento sustancial del número de esas evaluaciones sería una carga muy pesada para el sistema de gestión del PNUD; y que en el Estudio sobre la Capacidad y en el Consenso se establece que dichas evaluaciones han de ser controladas y sumamente selectivas.

55. En las decisiones 79/10 y 80/22, el Consejo de Administración pidió al Administrador que examinara, en colaboración con los organismos de ejecución, los medios de sistematizar la evaluación de cada proyecto, así como el costo de una evaluación sistemática más amplia de los proyectos, y que asegurara el cumplimiento de las políticas y procedimientos pertinentes de evaluación y supervisión a nivel de los distintos proyectos y, cuando conviniese, que los revisara. En los informes del Administrador sobre esos temas (DP/448 y DP/558) se examinó la experiencia anterior y se propusieron nuevos criterios para escoger proyectos para la evaluación. La necesidad anterior de evaluación de cada proyecto con un aporte del PNUD de 150.000 dólares EE.UU. o más resultó no ser realista, principalmente debido a factores inflacionarios. En 1982 se revisaron las directrices en forma provisional para suministrar por lo menos una evaluación durante la vida de cada proyecto que tenga un costo presupuestado (incluida la participación en los gastos) de un millón de dólares EE.UU. o más; que sea innovador, importante, muy complejo o especial o extraordinario de alguna otra forma; en el caso en que una revisión sustantiva del proyecto hiciera que el total del presupuesto ascendiera a más de un millón de dólares EE.UU. o añadiera 400.000 dólares EE.UU. o más en aportes del PNUD; o en el caso en el que las medidas de examen del proyecto determinasen que se necesita una evaluación.

56. El Inspector estima que se precisan otras medidas para especificar y explicar las responsabilidades a fin de que la evaluación de proyectos del PNUD sea más eficaz. Las directrices para la evaluación de proyectos publicadas en 1975 son bastante anticuadas y más bien de procedimiento: es preciso revisarlas en forma sencilla y concisa y volver a publicarlas. En particular, dichas directrices han de determinar quién dentro del sistema tripartito es responsable de iniciar las evaluaciones de proyectos, quién las hace y cómo, y quiénes son los usuarios previstos y apropiados.

57. Además existe una aguda necesidad de establecer una supervisión firme del proceso de evaluación de proyectos, que actualmente debería ser mucho más fácil porque se puede utilizar el sistema computadorizado del Plan de Gestión de Programas por Países. La calidad de la evaluación de proyectos se ha de supervisar cuidadosa y constantemente. Se han de analizar los resultados, reflejarlos en las operaciones y tomar medidas en virtud de ellos en forma sistemática, sobre el terreno y en la sede. Estas medidas no se han tomado anteriormente, pero la dependencia de evaluación central propuesta y los oficiales de evaluación de la oficina regional ahora deberían ponerse a la vanguardia de todas estas medidas de mejoramiento. No obstante, se ha de consultar plenamente a los organismos de ejecución de manera que la solicitud formulada por el Consejo de Administración en la decisión 79/10 de un examen conjunto para sistematizar la evaluación de cada proyecto y garantizar la aplicación se pueda poner en vigor plenamente como una actividad continua.

C. La evaluación en el proceso de programación por países

58. En la mayoría de las organizaciones, la evaluación se lleva a cabo tanto a nivel del proyecto como del programa. El nivel del proyecto se puede manejar eficazmente en el PNUD mediante la aplicación de las funciones mejoradas de examen tripartito y evaluación a fondo del proyecto estudiadas anteriormente, pero el nivel del programa es mucho más difícil. Si bien otras organizaciones tienen un proceso central de programación con planes de mediano plazo y presupuestos por programas y un programa sobre el terreno en una esfera relativamente bien definida, el proceso de programación del PNUD se encuentra muy disperso entre unos 150 programas por países alrededor del mundo.

59. Incluso dentro de un país, la evaluación de los programas por países del PNUD sería difícil. Cada programa se encuentra, a su vez, muy disperso en muchos sectores económicos y sociales, y comprende mucho de los organismos de ejecución del PNUD. Ya que cada programa por país se basa en los planes y objetivos nacionales de desarrollo del gobierno, su naturaleza, mezcla y procesos también son muy variados. El programa por país pertenece al gobierno pero abarca sólo una pequeña parte del total de los esfuerzos de desarrollo del gobierno y por lo tanto es difícil de determinar su impacto específico. Los propios aportes hechos con asistencia del PNUD son proyectos de cooperación técnica, cuyo impacto catalizador y cuyos resultados a largo plazo son mucho más difíciles de determinar que para los proyectos de capital. Finalmente, la responsabilidad general de apoyo de esta pesada responsabilidad de evaluación recaería sobre el representante residente y su reducido personal, que ya se encuentra sobrecargado con muchas otras responsabilidades sustantivas y administrativas.

60. Un fuerte proceso de programación por países ha sido motivo de preocupación principal del Administrador y el Consejo de Administración a través de los años. En lo tocante a los aspectos relacionados con la evaluación, se elaboró a principios del decenio de 1970 un conjunto provisional de directrices para la evaluación de programas por países y se hicieron algunas evaluaciones a nivel nacional, con resultados bastante indecisos. A mediados del decenio de 1970, la experiencia adquirida con los ciclos primero y segundo de programación por países indicó la necesidad de procesos más sencillos y flexibles y un concepto de programación continua. Sin embargo, también reveló que la nueva insistencia en los resultados y la insistencia del Consenso en los exámenes periódicos para ajustar los programas por países eran importantes para evaluar el progreso de los programas por países y mejorar la calidad del rendimiento del programa.

61. En un examen realizado en 1980 para el tercer ciclo de programación por países (DP/454), el Administrador determinó la necesidad de mejorar el proceso de aprobación y aplicación de la programación por países y hacerlo más sistemático. Se citaron los exámenes periódicos como un medio importante de evaluar el programa en curso y proporcionar un componente integral con miras al futuro de la propia programación continua por países. No obstante, en el informe se concluyó que tales exámenes que sirven de respuesta eran "una característica rara" de la experiencia adquirida en la programación por países. En el informe y en un informe de 1981 (DP/518) se propuso un proceso reforzado de supervisión y examen de la programación por países, continuo y periódico. El Consejo de Administración, en las decisiones 80/7 y 81/15, hizo suyas estas propuestas y además pidió informes anuales sobre la marcha de los trabajos relativos a la ejecución del programa en cada región.

62. El Inspector apoya firmemente los planes del Administrador de hacer un mejor uso de los procesos existentes de supervisión y examen en el proceso de programación por países. Estima que las directrices revisadas del sistema de evaluación del PNUD han de exigir que el personal exterior y de la oficina regional encargado de evaluar los programas por países en forma sistemática, consideren no sólo los exámenes tripartitos pertinentes de cada proyecto sino también las evaluaciones pertinentes del proyecto. Ello proporcionaría una integración importante en ambos sentidos de la evaluación al sistema general de administración del PNUD: fortalecería los exámenes de la programación por países mediante la utilización de los resultados de la evaluación de los proyectos y fortalecería los exámenes tripartitos y las evaluaciones de proyecto proporcionando otro punto concreto en el cual es preciso que se utilicen para mejorar las operaciones.

63. Si bien esta recopilación y uso de los resultados de la evaluación de proyectos son valiosos, la DCI ha tomado nota en varios informes anteriores de la falta de procesos concretos de evaluación a nivel de los programas por países. El Administrador también ha declarado que los informes anuales de los programas por países no han de ser sólo una práctica de supervisión y evaluación de proyectos (DP/111), y que hay que ampliar las evaluaciones de cada proyecto hechas en "compartimientos estancos" para abarcar el impacto de los programas por países en el sentido más amplio del desarrollo (DP/261). No obstante, los procedimientos revisados de programación por países del PNUD realmente no se ocupan de esta cuestión. El Inspector reconoce que la evaluación a fondo del programa por países sería muy difícil y tardaría mucho (por las razones examinadas en los párrafos 58 y 59 supra). Sin embargo, opina que la nueva dependencia central de evaluación debería examinar qué tipo de actividades de evaluación, por limitadas que fueran, se podrían elaborar e introducir en forma tripartita para insistir más concretamente en los resultados y la eficacia en el proceso de programación por países.

D. Evaluaciones temáticas

64. Las actividades especiales de evaluación han sido un elemento del sistema de evaluación del PNUD desde los primeros años. Inicialmente denominadas "evaluaciones sectoriales", luego brevemente (y mal) llamadas "evaluaciones de programas", en los últimos años se han llevado a cabo como una serie de "evaluaciones temáticas".

65. En 1976 el Administrador informó (DP/184) que las actividades de evaluación del PNUD en gran medida habían completado los esfuerzos por mejorar e institucionalizar los conceptos y procesos apropiados de cooperación técnica en las operaciones del PNUD y de ahora en adelante harían un "cambio importante" para centrarse en estudios sustantivos de esferas concretas en colaboración con los organismos de ejecución. Informes posteriores del Administrador condujeron al establecimiento en 1978 (DP/319 y Add. 1) de un programa conjunto del PNUD y los organismos de 13 estudios conjuntos de evaluación para 1978-1979. De conformidad con las instrucciones del Consejo de Administración de que el PNUD y los organismos elaboraran cada vez más funciones de planificación, valoración y evaluación y las consolidaran en un sistema general de análisis y aprovechamiento de la información, el programa de evaluaciones temáticas se concibió como un proceso dinámico de aprendizaje de la experiencia previa para construir una memoria institucional general, aprovechar la información obtenida para mejorar directamente las actividades operacionales y explorar nuevos enfoques de cooperación técnica.

66. Desde entonces esos estudios se han llevado a cabo en forma continua. La última lista sobre el estado de los estudios publicada (en DP/515 en 1981) mostró un total de 18 estudios terminados o en curso (si bien había que descartar dos ya que habían sido superados por los hechos). Los estudios son de dos tipos: estudios sustantivos de esferas particulares de cooperación técnica y estudios de proceso. Cada estudio se lleva a cabo en cuatro etapas principales: preparatoria; examen y formulación en la oficina; visitas al terreno; y síntesis de los resultados y las conclusiones en un informe general. Si bien el personal del PNUD participa en distintos niveles, la responsabilidad primordial del PNUD de realizarlos ha recaído en los asesores técnicos de la DPED. La participación del PNUD en los gastos de este programa se calcularon en alrededor de 370.000 dólares EE.UU. para 1978-1979, 800.000 dólares EE.UU. para 1980-1981, y 800.000 dólares EE.UU. para 1982-1983. No obstante, debido al reducido personal del PNUD y habida cuenta de los conocimientos técnicos del organismo especializado, los organismos de ejecución suministran la mayoría de las horas del personal y los aportes técnicos a los estudios.

67. Al parecer, los estudios de evaluación temática terminados y publicados generalmente han sido bien recibidos y el Consejo de Administración ha alentado su continuación. Sin embargo, ha habido algunos problemas. En vez de los 18 meses previstos originalmente, ha tomado de tres a cinco años completar, publicar y distribuir directrices programáticas para muchos de los estudios debido a dificultades de coordinación, falta de dotación o cambios de personal clave, y otras complicaciones. Así pues, la información obtenida de los estudios corre el riesgo de ser obsoleta. Los estudios también han sido más costosos de lo previsto originalmente debido a su alcance y complejidad, en particular por las horas del personal que los organismos especializados han tenido que invertir en algunos de ellos.

68. Se han criticado los resultados y las conclusiones de algunos estudios temáticos por ser demasiado generales y ya bien conocidos, en contraposición con la información importante y la exploración de nuevos criterios que se preveían. Al parecer, ello se debe a un deseo de obtener resultados de aplicación amplia en vez de determinar y evaluar cuidadosamente los aspectos importantes relativos a la eficacia en la esfera concreta que se estudia. Tampoco está claro que el conjunto particular de 18 estudios escogidos refleje un conjunto cuidadosamente coordinado de temas prioritarios cuya evaluación complementa otras tareas de evaluación y aumenta significativamente la eficacia general de los programas.

69. De suma importancia es el hecho de que la insistencia fundamental en el reflejo eficaz de los resultados de evaluación temática en las operaciones aún no se ha logrado, como se reconoce en varios exámenes de esta cuestión hechos en informes del Administrador. La elaboración de otros mecanismos concretos de aprovechamiento de la información, por lo pronto, añadiría considerablemente a los gastos de evaluación temática. No obstante, el principal canal de reflejo de la información - los informes publicados - es muy impreciso: sin una fijación de metas y actividades complementarias cuidadosas es incierto si dichos informes realmente son leídos y puestos en práctica. El PNUD ha utilizado un segundo canal - las directrices para el asesoramiento en los programas - que corre el riesgo de perderse en el enorme volumen de otras directrices actualmente expedidas al personal de las oficinas exteriores, a la vez que su uso paralelo por los organismos de ejecución al parecer también es muy desigual. Aparentemente, algunas evaluaciones temáticas se han utilizado bastante ampliamente en cursos de capacitación, cursillos prácticos y reuniones pero ésto ha sido limitado, en parte debido a que las actividades de capacitación en materia de administración de programas del PNUD son muy moderadas (véase el papítulo VI).

70. El Inspector cree que las evaluaciones temáticas son una parte importante y útil del sistema general de evaluación del PNUD, si bien no se ha de hacer demasiado hincapié en ellas en detrimento de otros esfuerzos básicos de evaluación. Sin embargo, hay que administrarlas y controlarlas más de cerca, función para la cual la nueva dependencia central de evaluación estaría en muy buenas condiciones de prestar asistencia. Debería ayudar al Administrador a elaborar una clara estrategia general y normas para que las evaluaciones temáticas se adecúen a otras tareas del sistema de evaluación. La estrategia ha de incluir disposiciones para la estimación cuidadosa del costo total y las horas del personal necesarias de cada participante y para cada estudio, un acuerdo sobre horarios de aplicación estrictos pero realistas, y la supervisión para garantizar la terminación a tiempo. En la estrategia se han de centrar los estudios en los resultados importantes y nuevos criterios que pueden tener un impacto directo sobre el mejoramiento de las operaciones. Finalmente ha de determinar con cuidado por adelantado quiénes son los "usuarios" previstos del estudio y qué mecanismos de aprovechamiento de la información les servirán más, y luego hacer resaltar las actividades complementarias eficaces para que los resultados del estudio se difundan y se apliquen.

V. VINCULOS CLAVES

71. Para que la evaluación sea eficaz debe formar parte normal e integrada de las operaciones del PNUD. En su examen de las cuestiones relativas a la eficacia de los programas en 1977 (DP/261), el Administrador destacó la necesidad de contar con un sistema más integrado de análisis e información sobre experiencias obtenidas, en que hubieran vínculos sistemáticos entre las etapas básicas y se contara con la participación de gobiernos, organismos de ejecución y todos los niveles del PNUD. En esta sección se examinan tres vínculos claves de evaluación del PNUD: con la preparación de los proyectos, con los gobiernos y con los organismos de ejecución. Las importantes funciones de análisis interno e información sobre experiencias obtenidas y de presentación externa de informes, relacionadas entre sí, se examinan por separado en los capítulos VI.C y VII.

A. Preparación de proyectos

72. En los últimos seis años, el PNUD ha adoptado medidas para mejorar el procedimiento de preparación de los proyectos. En una serie de informes presentados entre 1977 y 1979 (DP/261, 380, 402), el Administrador se refirió a la importancia de una buena preparación en la ejecución eficaz de los proyectos, al hecho de que los organismos del sistema de las Naciones Unidas reconocían la necesidad de realizar mejoras y a la necesidad de vincular las labores de preparación y evaluación y de convertir las mediciones de evaluación en documentos de proyectos que permitan una mejor evaluación del progreso y de los logros. El Consejo de Administración, en su decisión 79/48, pidió al Administrador que mejorara la calidad de la preparación de los proyectos de manera que se determinaran adecuadamente los objetivos, los resultados y los requisitos, se hiciera hincapié en la adecuada orientación funcional y se lograra que el plan de trabajo fuera realista y actualizado.

73. Un grupo de trabajo interno del PNUD examinó la calidad de la preparación de los proyectos y determinó que en la preparación de muchos proyectos se describían vagamente los objetivos y los resultados, se confundían los medios y los fines, se carecía de datos y objetivos básicos de medición y se centraba más la atención en las medidas administrativas que en las medidas sustantivas de los proyectos. El Grupo recomendó que el PNUD y los organismos mejoraran esta situación y, en consecuencia, el PNUD inició un examen en 1979 (DP/448). En 1981, se decidió ensayar un formato simplificado y claro (DP/558), en que los planes de trabajo constituían el principal documento para la formulación y la vigilancia del proyecto y en que se señalaban las diferentes etapas de los resultados como objetivos, lo que serviría de referencia para verificar los progresos.

74. Después de proseguir las consultas y el proceso de perfeccionamiento, el PNUD decidió probar una nueva lista de formulación de proyectos, un documento de proyectos de formulario corto y un formato de plan de trabajo en 1983, en todas las oficinas exteriores y por un período de prueba de un año. La característica principal de los nuevos formatos es la concentración en factores cuantitativos y cualitativos verificables para determinar objetivos, aportes y logros en una matriz clara y concisa. El nuevo formato está destinado no sólo a facilitar la vigilancia y la evaluación de los proyectos y a hacer mayor hincapié sobre los resultados en los informes, sino también a constituir el primer paso básico para la simplificación de otros elementos del ciclo de programación.

75. Esta última cuestión de fortalecimiento en general es evidentemente fundamental. Como señaló el Administrador en 1977, cuando se inició el proceso de mejoramiento de la preparación de los proyectos (DP/261), el PNUD necesita un sistema integrado con vínculos sistemáticos entre todos los elementos del ciclo y entre los tres participantes. En consecuencia, los esfuerzos por mejorar el sistema de evaluación que se examinan en este informe tienen que coordinarse estrechamente con la terminación del nuevo período de prueba establecido para la preparación de proyectos.

76. La misma labor nueva de preparación de los proyectos podría beneficiarse en gran medida con un fortalecimiento paralelo de los procedimientos de evaluación; aunque a menudo se sostiene que la buena preparación de los proyectos constituye un requisito previo clave para la evaluación, se ha señalado en los documentos del PNUD que los resultados de las evaluaciones de proyectos y temáticas relativas a la preparación deficiente de los proyectos han dado en efecto un estímulo importante a los esfuerzos actuales por mejorar el procedimiento de preparación. La preparación de los proyectos en todo el sistema se fortalecerá mucho más si el nuevo formato de preparación del PNUD se integra en la forma más armoniosa posible con los formatos y las prácticas de preparación y evaluación que han venido desarrollando los organismos de ejecución en los últimos años (véase la sección C infra). En consecuencia, también debe examinarse cuidadosamente el sistema de preparación de proyectos propuesto, en consulta con los organismos de ejecución, antes de que se le dé una forma definitiva.

77. El segundo paso crítico, dentro del enfoque de la preparación de los proyectos, consistirá en ejecutarlo con eficacia. Esto exigirá que se controle la calidad, se implanten nuevas directrices, se realicen actividades de capacitación y se establezcan procedimientos de información sobre experiencias obtenidas. Estas actividades de apoyo a la preparación de los proyectos serán más eficaces si se las combina con medidas para fortalecer la evaluación. El Inspector estima que las direcciones regionales y el personal de la dependencia central de evaluación tienen un papel especialmente importante que desempeñar en el control de la calidad de la preparación de los proyectos. Deberían tener la responsabilidad concreta de realizar exámenes periódicos y de brindar asesoramiento sobre la calidad técnica, la lógica, la claridad y las posibilidades de evaluación de la preparación de nuevos proyectos - aunque no sobre el contenido de fondo - a fin de asegurar el mejoramiento de la ejecución, la vigilancia y la evaluación de los programas.

B. Apoyo a la evaluación por los gobiernos

78. Dentro del sistema tripartito del PNUD, las operaciones que se realizan a nivel de país y de todos los proyectos constituyen actividades de los gobiernos receptores con las que contribuyen el PNUD y los organismos. Tanto el Consenso como la orientación básica del PNUD, según se resume en el documento DP/334/Add.1, confieren a los gobiernos responsabilidades de dirección en los programas por países y en todas las etapas del ciclo de cooperación para el desarrollo, incluso las medidas relativas a la ejecución, la vigilancia y las actividades complementarias. La evaluación también es una actividad tripartita que se realiza con el consentimiento del gobierno.

79. En la decisión del Consejo de Administración de 1975 sobre nuevas dimensiones se pidió al Administrador que, en el desempeño del Programa, se asegurara que el objetivo básico de la cooperación técnica fuera la promoción de la autosuficiencia en los países en desarrollo mediante el fomento, entre otras cosas, de su capacidad productiva y de sus recursos autóctonos y mediante el aumento de la capacidad

técnica, administrativa, de gestión y de investigación que requiere el proceso del desarrollo. En informes posteriores, el Administrador ha hecho hincapié en la necesidad de mantener los esfuerzos por crear infraestructuras de gestión suficientes y por promover la utilización de la capacidad nacional en el ciclo de gestión de los proyectos.

80. La evaluación, como elemento integrante de las actividades de los gobiernos de gestión del desarrollo, se ha desarrollado lentamente, pero un informe reciente de la Dependencia Común de Inspección (DCI) sobre la cooperación del sistema de las Naciones Unidas en el desarrollo de la evaluación por los gobiernos (82/12) indica que está cambiando esta situación. Los viejos problemas de procedimiento, las limitaciones impuestas a los gobiernos y la evaluación realizada por el donante van cediendo el paso a una mayor comprensión, a una mayor utilización y a los esfuerzos de cooperación por adquirir conciencia de las posibilidades de la evaluación a fin de mejorar los resultados y la calidad de los programas y proyectos. En la orientación reciente del sistema de las Naciones Unidas en materia de políticas se reconoce en forma mucho más explícita la importancia de desarrollar la capacidad de evaluación de los gobiernos y la necesidad de brindar el apoyo correspondiente. La mayoría de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas llevan a cabo diversos tipos de actividades cooperativas de evaluación a nivel de proyecto, sectorial, central y de intercambio de información internacional, y cada vez surgen más iniciativas de carácter gubernamental, bilateral y no gubernamental así como iniciativas provenientes de otras organizaciones internacionales.

81. En el informe de la DCI se llega a la conclusión de que el PNUD, en especial, podría desempeñar un papel rector en cuanto al apoyo gradual de la evaluación por los gobiernos y a su fortalecimiento. Sus actividades de examen y evaluación a fondo de proyectos, de carácter tripartito, tienen grandes posibilidades de desarrollar la capacidad de evaluación de los millares de funcionarios de gobiernos, de organismos y del PNUD que participan en ellas. El PNUD prevé la financiación de la labor de evaluación en sus proyectos y actualmente examina las posibilidades de financiación de otras fuentes, así como de la prestación de servicios y de apoyo para la labor adicional de vigilancia, examen y evaluación y para alentar la ejecución de proyectos por los gobiernos. Además, la red mundial de oficinas exteriores del PNUD podría constituir un recurso de desarrollo muy significativo para establecer contactos de trabajo y prestar apoyo a las dependencias de evaluación de los gobiernos, sobre una base diaria oficial y oficiosa.

82. En el informe de la DCI se recomienda que cada organización del sistema de las Naciones Unidas, y en especial su dependencia central, asegure que su sistema interno de evaluación aproveche al máximo la participación del gobierno y facilite los esfuerzos de evaluación del gobierno; coordine mejor las actividades de evaluación; procure obtener oportunidades de proyectos de cooperación técnica en materia de evaluación; reúna datos sobre necesidades y recursos para la evaluación; utilice los servicios de instituciones nacionales en su labor de evaluación; contribuya a desarrollar la participación internacional en materia de información; determine las posibilidades de capacitación cooperativa y asegure la importancia de que las ideas y prácticas sobre la evaluación sean parte integrante de sus políticas y su orientación respecto de la cooperación para el desarrollo. El informe también recomienda que el Comité Administrativo de Coordinación examine los mecanismos concretos para estimular actividades conjuntas en apoyo de la evaluación por los gobiernos y que los órganos directivos examinen la posibilidad de formular una declaración sobre la conveniencia de la política de dar apoyo a la evaluación gubernamental, los recursos para dicha tarea y la presentación de informes periódicos sobre las medidas que adopta la organización.

83. El Inspector estima que las oficinas exteriores y las direcciones regionales del PNUD, así como la dependencia central de evaluación que se ha propuesto deberían incluir entre sus responsabilidades la de hacer hincapié en el papel que les corresponde en cuanto a dar estímulo y apoyo a la evaluación por parte de los gobiernos, como respuesta a las consideraciones anteriores. En cada uno de estos niveles, los vínculos del personal del PNUD con los organismos y los gobiernos podrían generar un estímulo considerable que facilitaría el intercambio de información, ideas y experiencias y permitiría ampliar las actividades de coordinación y cooperación en materia de evaluación.

84. La nueva dependencia central, en especial, podría constituir un centro y banco de datos muy importante para reunir, orientar y examinar todas esas actividades en forma ordenada. La labor que lleva a cabo el PNUD de actualizar una lista de dependencias de evaluación central de los gobiernos en todo el mundo constituye un primer paso auspicioso. Esa función de apoyo del PNUD no sólo alentaría una acción cada vez más intensa en esta esfera relativamente nueva y fascinante de la cooperación para el desarrollo, sino que también proporcionaría beneficios mediante el fortalecimiento de la capacidad de evaluación de los gobiernos y, por ende, de la eficacia del sistema de evaluación del PNUD y del Programa en general.

C. Actividades interinstitucionales

85. El tercer grupo principal de participantes en las operaciones del PNUD se compone de unas 27 organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y de bancos o instituciones financieras regionales de desarrollo. En su condición de organismos participantes y de ejecución, están asociadas a los gobiernos y rinden cuentas sobre sus funciones al Administrador y a sus propios jefes ejecutivos y órganos directivos. Comparten responsabilidades en cuanto a la gestión eficaz de los proyectos en que participan, incluidas las funciones de vigilancia y evaluación de carácter tripartito.

86. Desde hace mucho tiempo se ha reconocido la importancia de que los marcos y las actividades de evaluación del sistema de las Naciones Unidas sean coherentes y, entre 1966 y 1972, existió un Grupo de estudio entre organismos sobre evaluación en el Comité Administrativo de Coordinación (CAC). El Grupo, aunque convenía en que cada organismo y programa debía desarrollar sus propias técnicas y procedimientos para evaluar sus programas y proyectos, señalaba también la necesidad de establecer toda una variedad de funciones de coordinación entre organismos. En 1972, el Grupo examinó y adoptó el proyecto de directrices del PNUD para la evaluación de programas por países y de proyectos y decidió reunirse de nuevo para examinar los resultados cuando se hubiese adquirido la suficiente experiencia en la aplicación de las directrices. Sin embargo, no se publicó el proyecto de directrices y el Grupo de estudio se disolvió.

87. A mediados del decenio de 1970, la Junta Consultiva Mixta y el Grupo de Trabajo del Programa realizaron un examen amplio de las cuestiones de política y de operación en todo el sistema. En 1976, el Grupo también comenzó un estudio sobre el alcance, el enfoque y la eficacia de las actividades de evaluación dentro del sistema con miras a mejorar la coherencia y la coordinación, pero esta labor nunca se terminó. En 1977 (documentos DP/225 y 261), el Administrador se refirió a la continua necesidad de conservar y promover la coherencia del sistema, la falta de un criterio de evaluación general sistemática y la orientación que podría proporcionar el marco y la metodología integrados del ciclo de programación. Este acento sobre un criterio sistemático y de colaboración se incorporó a las decisiones del Consejo de Administración en que se pidió que se trabajara con los

organismos a fin de convertir las funciones de planificación y evaluación en un sistema global de análisis e información sobre experiencias adquiridas (77/47), fortalecer la evaluación de programas y el procedimiento de programación por países y establecer una memoria institucional (25/8) y desarrollar más la evaluación sistemática de proyectos (79/10).

88. En 1978 se estableció un Equipo de Tareas entre Organismos, con carácter permanente, en la sede del PNUD y posteriormente se realizaron muchos trabajos sobre programación por países, prácticas del sistema de finanzas y cuentas y cuestiones más amplias de la política operacional. Sin embargo, se dedicó mucha menos atención a los esfuerzos por mejorar las actividades de evaluación en todo el sistema. Desde 1979, el PNUD ha celebrado algunas reuniones especiales con funcionarios de evaluación de los organismos a fin de examinar las modificaciones en los procedimientos de evaluación del PNUD, así como una reunión sobre el nuevo formato para la preparación de proyectos. Sin embargo, salvo una reunión del órgano subsidiario del CAC en 1980 y las reuniones ordinarias y oficiosas de evaluación celebradas por la DCI, no ha habido consultas periódicas sobre la evaluación entre organismos.

89. Durante los últimos años han ocurrido dos cambios significativos que aumentan la necesidad de que existan actividades de evaluación entre organismos. En primer lugar, aunque el sistema de evaluación del PNUD se basa aún en procedimientos establecidos en 1975, han aparecido muchas iniciativas nuevas de evaluación en el resto del sistema de las Naciones Unidas. En el informe de la DCI de 1977 se reveló que sólo dos organizaciones del sistema de las Naciones Unidas disponían de un tipo de sistema de evaluación interna y cinco organizaciones estaban en vías de establecer un sistema, mientras que en el informe correspondiente a 1981 se examinaron 12 organizaciones que habían establecido dichos sistemas y cinco más que estaban en vías de hacerlo. Por lo general, estas organizaciones han tratado de relacionar sus propias políticas y procedimientos de evaluación para la cooperación técnica con las del PNUD. Sin embargo, han surgido problemas relacionados con el cumplimiento, la interpretación y la armonización de conceptos entre los diversos sistemas, problemas que hay que resolver, especialmente en lo que respecta a la autoevaluación interna (en relación con los exámenes tripartitos), la evaluación a fondo de los proyectos y la preparación de proyectos. La coordinación entre organismos adquiere una necesidad especialmente urgente porque el PNUD ya está en condiciones de examinar el marco a que se han tratado de adaptar las otras organizaciones.

90. En segundo lugar, se ha destacado mucho últimamente en el sistema de las Naciones Unidas la necesidad de simplificar y armonizar los procedimientos operacionales de la cooperación para el desarrollo. El PNUD ha presentado informes sobre sus responsabilidades de dirección y sobre la necesidad de adoptar medidas de cooperación para simplificar dichos procedimientos y hacerlos más flexibles, de manera que mejore su aplicación (DP/468). El CAC, en su informe general anual sobre el período 1981-1982 llegó a la conclusión de que una mejor coordinación y procedimientos de evaluación más sistemáticos constituirían importantes elementos de juicio en los esfuerzos por confirmar la eficacia de las actividades multilaterales de cooperación para el desarrollo (E/1982/4). El Director General de Desarrollo y Cooperación Económica Internacional, en su informe sobre actividades operacionales para el desarrollo correspondientes a 1982 (A/37/445), hizo hincapié en la necesidad de lograr mayor uniformidad, armonizar y mejorar los procedimientos del ciclo de programación y de utilizar más extensamente y fortalecer la evaluación como elemento integrante del ciclo de programación. Sin embargo, estos problemas no se han considerado realmente en la esfera de la evaluación.

91. El Inspector estima que se debería establecer lo antes posible un grupo de trabajo entre organismos sobre las actividades de evaluación de la cooperación técnica del PNUD, grupo que debería estar integrado por el personal de la nueva dependencia central de evaluación del PNUD y por funcionarios de evaluación de las otras organizaciones. Este grupo no sólo debería examinar la mejor forma de armonizar las mejoras que examina actualmente el PNUD en materia de preparación y evaluación con las de los organismos, sino también servir de foro para seguir elaborando políticas y procedimientos más coherentes y sistemáticos en esta esfera para el sistema de las Naciones Unidas. Estos vínculos firmes y explícitos entre el personal del PNUD y el personal de evaluación de los organismos ayudaría a tomar conciencia del hincapié que se hace en el Consenso (párr. 59) sobre los mecanismos para lograr que las actividades de evaluación y complementarias tengan un carácter más racional, eficaz y de colaboración. También facilitaría el progreso conjunto mucho más rápido hacia el sistema total de análisis e información sobre la experiencia adquirida a que se refiere el Consejo de Administración en su decisión 79/47.

VI. RESPONSABILIDADES OPERACIONALES

92. La estructuración esmerada de los elementos y vínculos básicos resulta muy importante para mejorar el sistema general de evaluación del PNUD, pero la asignación y el desempeño de responsabilidades operacionales concretas constituye la clave para asegurar la eficacia del sistema. La puesta en marcha, el mantenimiento, la vigilancia y el perfeccionamiento de un sistema de evaluación para una organización constituye una labor exigente que requiere constante atención. Este ha sido el "eslabón perdido" del sistema de evaluaciones del PNUD durante los últimos años, un problema que la nueva red de operaciones y la dependencia central de evaluación propuestas podrían ayudar a resolver en gran medida. En esta sección se resumen tres pares de responsabilidades operacionales: planificación y vigilancia de la evaluación; directrices y capacitación; y análisis interno e información sobre la experiencia adquirida.

A. Planificación y vigilancia de la evaluación

93. En el informe de la DCI correspondiente a 1981 se señaló que el alcance y el desarrollo ulterior del sistema de evaluación seguía constituyendo un proceso más bien vago e incierto en muchas organizaciones. También se señaló que las actividades de evaluación deberían orientarse por los mismos objetivos y planes de trabajo aplicados a otras actividades de programas. Se recomendó que cada organización preparara para sus órganos directivos, planes de evaluación que estuvieran relacionados con los ciclos de presupuestación por programas y que señalaran qué actividades estarían sujetas a la evaluación, la magnitud y la coherencia de la cobertura, los tipos de evaluación que se habrían de realizar, quién llevaría a cabo las evaluaciones, cómo se presentarían los informes y qué procedimientos se utilizarían respecto de la información sobre la experiencia adquirida y las labores complementarias.

94. El PNUD necesita dicho plan, así como sus presentaciones sobre el presupuesto bienal, para aclarar y coordinar mejor sus actividades relativas al sistema de evaluación. Como se señala en secciones anteriores, el PNUD mantiene actualmente unos 4.600 proyectos operacionales y el sistema de evaluación realiza anualmente unos 2.300 exámenes tripartitos de proyectos principales (además de un número no conocido de proyectos menores), la evaluación de 120 proyectos, media docena de evaluaciones temáticas en curso en diferentes etapas y algunas actividades especiales de evaluación en las direcciones regionales, los fondos especiales y otras dependencias. Este "panorama" es muy esquemático y es preciso completarlo. El procedimento se ha facilitado considerablemente con el Plan de Gestión de Programas por Países del PNUD. Totalmente computadorizados desde 1981, estos documentos proporcionan información rápida sobre los planes anuales de trabajo sobre el terreno, información actualizada por períodos semestrales que incluye la programación de funciones (y modificaciones) planificadas para la gestión de proyectos, como la de evaluación.

95. Como se establece claramente en el procedimiento del Plan de Gestión de Programas por Países, la planificación concreta de las actividades de evaluación debe llevarse a cabo a nivel de país, manteniéndose la flexibilidad y la capacidad de selección necesarias para hacer frente a las necesidades y las circunstancias variables y para aplicar en la mejor forma posible los escasos recursos de que se dispone para la evaluación. Sin embargo, convendría disponer al mismo tiempo de una perspectiva central, en la forma de un plan de evaluación general preparado por la dependencia central y los funcionarios de la dirección de evaluación. Dicho plan proporcionaría datos claros sobre modalidades proyectadas de la actividad de

evaluación. Permitiría mejorar la coordinación, la armonización y el alcance de los diversos tipos de evaluación. También permitiría a los cuadros superiores del PNUD y al Consejo de Administración evaluar y controlar las modalidades generales y las medidas de evaluación y hacer los ajustes necesarios.

96. Este plan de evaluación del PNUD también podría constituir un importante punto de partida para hacer más coherente y sistemático no sólo el sistema de las Naciones Unidas sino las propias actividades de evaluación de la cooperación para el desarrollo. Al presente, por ejemplo, no es posible saber cuántas evaluaciones de proyectos que reciben apoyo del PNUD realizan los organismos de ejecución dentro de sus propios programas de evaluación. Un plan de evaluación del PNUD podría ayudar a evitar ambigüedades y duplicaciones e inducir a los organismos a elaborar e intercambiar sus propios planes de evaluación a fin de armonizar la cobertura del sistema de las Naciones Unidas, tanto a nivel de los países como en un sentido general. Esta base podría ampliarse gradualmente para tener en cuenta la labor de evaluación planificada de los gobiernos y, tal vez, de organismos de desarrollo bilaterales, multilaterales y no gubernamentales. Esto permitiría que la evaluación fuera una parte más eficaz de la gestión del desarrollo y, además, estimularía los esfuerzos de cooperación que se necesitan para desarrollar más la evaluación que realizan los gobiernos y para armonizar los métodos y las funciones de evaluación.

97. El plan de evaluación constituye un punto de partida, pero debe ser complementado con una estricta vigilancia de la ejecución. El muestreo de las actividades de evaluación del PNUD a fines del decenio de 1970 (DP/558) reveló que, en la práctica, sólo se realizaba una tercera parte de los exámenes y evaluaciones tripartitos requeridos de conformidad con los procedimientos vigentes para la época. Otro muestreo realizado por el personal de la Dirección de Políticas y Evaluación de Programas demostró que continuaba el problema.

98. Tanto el Administrador como el Consejo de Administración han hecho un hincapié cada vez mayor en la necesidad de asegurar que se cumpla con la eficacia de los exámenes y los procesos de evaluación tripartitos, como se señala en las decisiones 79/48 y 80/22. Debido a que las responsabilidades de la Dirección en esta esfera no han sido muy claras o coherentes y el personal de la Dirección de Políticas y Evaluación de Programas ha estado sometido a la presión de otras tareas, se ha dejado que el sistema de evaluación funcione en gran medida en forma "automática".

99. Aunque el plan de evaluación y los planes de gestión de programas por países ayudarán considerablemente en la evaluación de cantidades y alcance, hasta el presente no se conoce bien la calidad de la actividad de evaluación y se la ha sometido a pocas pruebas. Los funcionarios de la Dirección de Política y Evaluación de Programas (DPEP) están de acuerdo en que es preciso hacer mayor hincapié en esta función, y la labor del personal sobre el terreno y de la dirección regional en esta esfera también parece haber sido solamente oficiosa y de carácter específico.

100. El Inspector estima que la supervisión y el control de calidad de la labor de evaluación se debe establecer sólidamente como responsabilidades operacionales del PNUD. Se necesitan nuevas directrices y una nueva formación en materia de evaluación para establecer las normas adecuadas y desarrollar las capacidades del personal así como mejores procesos de análisis y retroalimentación para utilizar la información relativa a la evaluación, como se indica en las dos secciones siguientes. Además, los funcionarios de evaluación designados en las direcciones y

la dependencia central de evaluación deberían supervisar el proceso y probar y analizar la calidad de las actividades de evaluación periódica y sistemáticamente. El personal de operaciones y el personal sobre el terreno que desempeñan actividades de evaluación deberían tener una conciencia más clara de sus responsabilidades concretas y deberían recibir información constante sobre la experiencia adquirida del personal de evaluación; este personal de evaluación reconoce y recompensa el desempeño eficaz y brinda apoyo oportuno y medidas correctivas cuando el rendimiento está por debajo del nivel normal.

B. Directrices y capacitación

101. En un sistema muy descentralizado y tripartito como el del PNUD, las directrices y la capacitación resultan muy importantes para establecer normas, criterios y procedimientos con el fin de asegurar la coherencia y la eficacia de las operaciones a nivel mundial. En 1975, el PNUD publicó un Manual de Directivas y Procedimientos de carácter global, uno de cuyos volúmenes contenía orientación básica para la programación de asistencia y la preparación de proyectos, la ejecución y la evaluación (DP/184). Se consideró que el Manual representaba un primer paso hacia un sistema consolidado de directivas y procedimientos, que se complmentaría con la publicación de una serie de folletos funcionales, instrucciones prácticas y notas de asesoramiento técnico que contendrían conocimientos operacionales especializados.

102. Aunque las actividades de procedimiento han progresado en otras esferas, las directrices de evaluación han permanecido en la misma etapa que en 1975. En 1979 y 1980 (DP/402 y 448), el Administrador destacó la necesidad de examinar totalmente y simplificar los capítulos del Manual de Directivas y Procedimientos que se referían al ciclo de proyectos, incluso las directrices precisas para la formulación, apreciación, vigilancia y evaluación de proyectos y se refirió a la labor que se llevaba a cabo en relación con esta tarea.

103. Sin embargo, debido en parte a que el personal de la DPEP y el personal de la dirección de Finanzas y Administración encargado de coordinar la revisión del Manual se han dedicado a otras tareas y debido en parte al lento procedimiento de examen y consultas, no se ha realizado aún la revisión general del Manual. Se ha adelantado en lo que respecta a las nuevas directrices para la preparación de proyectos que se ensayan actualmente y también se han publicado algunas notas provisionales de orientación y asesoramiento técnico sobre las actividades de evaluación. Sin embargo, la directriz existente sobre el ciclo de programación y de evaluación de proyectos resulta engorrosa y anticuada.

104. El Inspector estima que se debe conceder alta prioridad a la publicación de nuevas directrices de evaluación al revisar el sistema de evaluación del PNUD y que la nueva dependencia central de evaluación debe desempeñar la función sustantiva principal de prepararlas. Es importante que dichas directrices se preparen en forma integrada y global, relacionándolas estrechamente con directrices revisadas para la preparación de proyectos, los planes de trabajo de proyectos, la presentación de informes y los planes de gestión de programas por países y otros sistemas de información interna. El proceso de preparación de directrices debe incluir una etapa de consultas minuciosas con los organismos de ejecución a través del Grupo de Trabajo interinstitucional sobre evaluación propuesto, a fin de armonizar criterios en la medida de lo posible. Las nuevas directrices de evaluación también deben incluir instrucciones prácticas, como se previó al publicar el Manual en 1975, y normas en que se estaolezca la calidad esperada. Además, las directrices deben ser lo más sencillas y concisas posibles de manera

que satisfagan el interés actual de todo el sistema por simplificar y armonizar los procedimientos operacionales de la cooperación para el desarrollo. Por último, la dependencia central debe seguir examinando las nuevas directrices, complementándolas y mejorándolas en la medida en que sea necesario.

105. Las nuevas directrices de evaluación tendrán que complementarse con un programa de capacitación sistemático, a fin de permitir al personal de operaciones del PNUD desarrollar la capacidad necesaria para desempeñar eficazmente sus responsabilidades de evaluación. Esta capacitación debe incluir una orientación sobre cómo realizar estudios de evaluación y cómo utilizar la información relativa a la evaluación y, a la larga, se debe integrar en la formación general en materia de gestión de programas. El programa de capacitación también debe servir como medio importante de información sobre la experiencia adquirida a fin de mantener informado al personal sobre los resultados de la evaluación para el mejoramiento de las operaciones.

106. Sin embargo, al igual que en la mayoría de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, el programa de capacitación del PNUD es muy modesto. La mayor parte del presupuesto aproximado de 1,1 millones de dólares se destina a seminarios especiales, capacitación externa y cursos sobre gestión administrativa y de programas. El único curso organizado de gestión de programas, incluida la evaluación, es un cursillo práctico de dos semanas para el personal sobre el terreno, principalmente a nivel de Representante Residente Auxiliar, que se ha impartido en 13 oportunidades desde 1979. En 1982, el Administrador informó que, por primera vez, este curso se había concentrado en todos los aspectos del ciclo de gestión de proyectos, incluida la utilización de dos estudios sobre evaluación temática (DP/1982/20). Sin embargo, sólo se pudo llegar a unos 22 funcionarios del cuadro orgánico del total aproximado de 680 del PNUD en cada curso. El movimiento normal de personal, así como la variación de circunstancias y políticas acentúan el problema de proporcionar una capacitación actualizada al personal interesado.

107. Debido a estas limitaciones, la capacitación en evaluación del PNUD tendrá que hacerse más innovadora. En 1981 se inició un curso de preparación y formulación de proyectos destinado a capacitar instructores del PNUD quienes, a su vez, podrían dictar cursos sobre preparación de proyectos a nivel subregional, sobre el terreno, para personal de organismos, del PNUD y de los gobiernos. Esta estrategia también podría utilizarse para la capacitación en evaluación. Otro enfoque prometedor consistiría en que el PNUD creara programas conjuntos de capacitación, especialmente con los organismos de ejecución que ya han establecido programas de capacitación en preparación y evaluación. Además, se podrían incorporar componentes de capacitación en evaluación en los programas internos de capacitación de las oficinas exteriores y en reuniones periódicas como las de los representantes residentes del PNUD.

108. Como indican estas consideraciones, el PNUD necesita adoptar una estrategia de capacitación en evaluación y gestión de programas para asegurar que las personas que necesitan dicha capacitación la reciban, que la capacitación esté bien preparada y tenga una alta calidad y que se procure obtener y desarrollar mutuamente oportunidades de capacitación cooperativa con sus asociados en el sistema tripartito. La nueva dependencia central de evaluación debería colaborar con la sección de capacitación del PNUD para adoptar y llevar a cabo dicha estrategia de capacitación.

C. Análisis e información sobre la experiencia adquirida

109. La evaluación se desperdicia si no se la utiliza para mejorar las operaciones. En su análisis de las etapas del ciclo del proyecto, el Estudio de la Capacidad llegó a la conclusión de que las actividades complmentarias debían constituir la etapa decisiva del programa y la prueba definitiva de su eficacia, pero que a menudo resultaba ser el eslabón más débil. En el Estudio de la Capacidad se recomendó que se hiciera hincapié en el análisis básico a nivel de país y en la responsabilidad de la información sobre la experiencia adquirida, que las direcciones regionales evaluaran los resultados y retroalimentaran información a las operaciones y que el personal de inspección y evaluación central analizara el funcionamiento general y presentara un informe al respecto al Administrador.

110. A principios del decenio de 1970, se reconocieron como funciones concretas e importantes de la dependencia central de evaluación las de realizar un análisis constante de la eficacia del programa a partir de la corriente de información sobre evaluación, retroalimentar esta información para mejorar las operaciones y crear un banco de datos (DP/48). Sin embargo, en 1975, durante la crisis de liquidez del PNUD, cuando dejó de existir la dependencia central, el Administrador tomó medidas importantes para mejorar las corrientes de información sobre gestión del PNUD y para ajustar los mecanismos de control de las finanzas y las operaciones. En 1977 se creó el Proyecto de perfeccionamiento de sistemas integrados (ISIP), destinado a constituir una red de información sobre finanzas y programas para todo el sistema. Como resultado de la labor preliminar, se decidió establecer ocho sistemas que abarcaran los procesos de contabilidad, presupuesto, personal y pronósticos financieros (DP/378).

111. Uno de estos sistemas, el Sistema de Gestión de Programas y Proyectos (SGPP), se dividió posteriormente en cuatro subsistemas integrados (DP/471): un sistema de presupuesto para proyectos, un sistema de gastos para proyectos, un sistema de memoria institucional y un sistema de gestión de la programación por países, unidos todos por un sistema de Administración de la base de datos. Se concedió alta prioridad de ejecución al SGPP y el Administrador informó que dicho sistema proporcionaría registros más accesibles, completos y oportunos para la gestión financiera del programa, para una vigilancia más detallada de los proyectos y para la planificación y la evaluación a nivel de programas y proyectos.

112. Si bien el ISIP y el SGPP representaban un empeño importante en materia de gestión financiera y administrativa con la ventaja adicional de disponer de mejores registros para la evaluación, las labores de análisis de la evaluación y de información sobre la experiencia adquirida tomaba un rumbo distinto y aparte. Al establecer las medidas para el mejoramiento de la información sobre la gestión en 1975 (DP/184), el Administrador también señaló que las evaluaciones de la eficacia de los programas experimentarían un cambio radical para acentuar los programas conjuntos de evaluación de grupos de proyectos (lo que se convirtió en "evaluaciones temáticas").

113. En 1977, el Administrador se refirió a la necesidad de desarrollar más la capacidad y el examen de la evaluación, así como de retroalimentar toda la experiencia del programa (DP/261). Aunque incluyó otros elementos de evaluación en la labor relativa al "aprendizaje basado en la experiencia" y destacó la necesidad de utilizar todos los mecanismos imaginables para el proceso de retroalimentación, esta propuesta también parecía asignar la responsabilidad primaria por la retroalimentación a las evaluaciones temáticas. El Consejo de Administración hizo suyas las propuestas del Administrador y en la decisión 77/47 le pidió que

trabajara con los organismos para seguir desarrollando las funciones existentes de planificación, apreciación y evaluación y para consolidarlas en un sistema global de análisis e información sobre la experiencia adquirida a fin de aumentar al máximo la eficacia de las operaciones.

114. Este sistema propuesto de análisis de información sobre la experiencia adquirida ha adelantado poco desde entonces. La retroalimentación a partir de las evaluaciones temáticas ha resultado poco segura (como se señala en el capítulo IV.D) y no podría cargar con la plena responsabilidad de evaluar los resultados del PNUD. Pero tampoco se han realizado esfuerzos en cuanto al análisis e información sobre la experiencia adquirida debido a la vaguedad de las responsabilidades de evaluación y a otras presiones de trabajo sobre la DPEP, las direcciones regionales y otras dependencias. Los informes del PNUD han seguido recalcando la importancia de desarrollar más la retroalimentación de la evaluación (como en el documento DP/448), pero las entrevistas y el análisis de actividades de la DCI con la DPEP, las direcciones regionales y otras dependencias del PNUD permiten confirmar que dicho análisis y dicha retroalimentación se realizan actualmente sólo en forma esporádica y oficiosa.

115. El Inspector está de acuerdo con el hincapié que hace el Estudio de la Capacidad sobre la importancia crítica de utilizar la información de la evaluación para juzgar la eficacia y mejorar las operaciones. Estima que la dependencia central de evaluación propuesta y los funcionarios de evaluación adscritos a las direcciones resultan esenciales para adelantar en esta esfera y que las medidas firmes para estimular las actividades de análisis de la evaluación y de información sobre la experiencia adquirida deben constituir la prioridad máxima de dichos funcionarios una vez que estén establecidos.

116. El PNUD precisa de mejoras en tres esferas amplias para analizar y utilizar mejor el considerable volumen de información de evaluación que ya existe. En primer lugar, debe existir una estructura integrada de responsabilidades, mecanismos y procesos para esta función. A nivel del terreno, los representantes residentes y su personal deben adoptar medidas para asegurar que se realicen exámenes tripartitos destinados a la adopción de decisiones y medidas, actividades complementarias eficaces para la evaluación a fondo de proyectos, la supervisión cuidadosa de los procesos de preparación de proyectos y la evaluación y la utilización de la información proveniente de todos estos elementos en exámenes periódicos de los programas por países. Los funcionarios de evaluación adscritos a las direcciones regionales y a otras dependencias deben examinar y analizar periódicamente las modalidades de las actividades de evaluación pertinentes y asegurar que se las retroalimente a las operaciones. La dependencia central de evaluación debe supervisar esas actividades y proporcionar un análisis general y una evaluación de la experiencia. También debe ayudar a identificar los usuarios clave y a establecer canales específicos para retroalimentar estos resultados eficiente y eficazmente a las operaciones del PNUD, incluso el suministro de información sobre la experiencia adquirida a los gobiernos y organismos de ejecución.

117. En segundo lugar, el análisis y la retroalimentación de la información de la evaluación tiene que integrarse mucho más estrechamente con otros sistemas de información interna. Actualmente, el PNUD dispone de una serie de informes sobre la marcha de los trabajos de proyectos, informes de examen tripartito e informes finales, pero existe la preocupación de que dichos informes suelen constituir requisitos de rutina burocrática que se concentran en detalles administrativos. Como se observa en el informe sobre el estado de la evaluación de la DCI

correspondiente a 1981, la red de evaluación, al insistir en los resultados y la eficacia, se podría utilizar para ayudar a simplificar dichos informes y transformarlos en un sistema de información interna más dinámico y coherente que se concentrara en los resultados que se logran, los cambios que se necesitan y las medidas que deben adoptarse.

118. En tercer lugar, el análisis y la retroalimentación de la evaluación no deben separarse artificialmente de las corrientes de información sobre la gestión financiera y administrativa, como presuponen los sistemas ISIP y SGPP por un lado y por el otro el "sistema global" que se pide en la decisión 77/47 del Consejo de Administración. El Estudio de la Capacidad recalca que "el control operacional" y "la evaluación de resultados" son procesos interesados en alcanzar objetivos y en mejorar las operaciones. La nueva dependencia central debería esforzarse por asegurar que las actividades y los procesos de evaluación se integrasen plenamente con los sistemas ISIP y SGPP dentro del ciclo general de gestión de programas del PNUD.

119. El sistema de memoria institucional del SGPP constituye un vínculo importante entre estos procesos. Desde hace tiempo, el PNUD ha venido considerando la posibilidad de crear un banco de datos para almacenar información sobre la experiencia a fin de facilitar el análisis y mejorar el programa. El sistema de memoria institucional se inició en 1979 con el fin de reunir y computadorizar datos descriptivos sobre los proyectos del PNUD ejecutados y en ejecución.

120. Un grupo de consultores y personal supernumerario del SGPP ha creado un marco para el sistema de memoria institucional, la base de datos y el thesaurus. El sistema de memoria institucional contiene actualmente datos sobre unos 20.000 proyectos activos desde que comenzó la programación por países en 1972 y abarca aproximadamente el 95% de los fondos operacionales administrados actualmente por el PNUD. El proceso inicial de instalación está prácticamente terminado y el sistema de memoria institucional funciona como un centro de información que proporciona datos a los diversos usuarios mediante consultas especiales y consultas en línea. El sistema suministra información, mediante el recurso de palabra clave o de descriptor, sobre los proyectos aprobados así como datos descriptivos resumidos de los informes que se reciben en la sede del PNUD.

121. Como el sistema de memoria institucional ya está funcionando, se necesita tomar una decisión para determinar cómo puede ser aplicado eficazmente para fortalecer las funciones de análisis, retroalimentación y planificación del sistema de evaluación. Entre las cuestiones que se han de examinar está la ampliación del alcance del sistema, la adición de información de texto libre y cualitativa, incluidos los datos sobre resultados (lo cual entrañaría considerables gastos extraordinarios), la utilización del sistema de memoria institucional para los estudios internos sobre eficacia operacional y la integración del sistema en forma más directa con el sistema de información sobre la experiencia adquirida y de presentación de informes del PNUD. El Inspector estima que el sistema de memoria institucional tiene un potencial importante dentro del PNUD y del sistema de las Naciones Unidas, por lo que se debe establecer claramente su posición y su utilización futura.

VII. PRESENTACION DE INFORMES AL CONSEJO DE ADMINISTRACION

122. En el Estudio sobre la Capacidad se hizo hincapié en la importancia de la evaluación controlada para conservar las funciones del Administrador en cuanto al uso eficaz de todos los recursos aportados al PNUD y de garantizar un enfoque administrativo integral. Asimismo se recomendó que el personal de inspección y evaluación tuviese un papel importante en la prestación de ayuda al Administrador en el desempeño de sus funciones por medio del control administrativo de las operaciones y la presentación de informes sobre los logros en función de los objetivos. Por el Consenso de 1970 el Administrador pasó a ser plenamente responsable ante el Consejo de Administración de todas las fases y los aspectos de la ejecución del Programa y se asignó al Consejo la responsabilidad general de garantizar el máximo de eficacia en la utilización de los recursos del Programa para contribuir al desarrollo de los países en desarrollo.

123. A principios del decenio de 1970, en los informes del Administrador al Consejo se mencionó la importancia de los resultados de la evaluación para la medición de la eficacia de las operaciones del PNUD y para el logro de una corriente continua de información y asesoramiento a la administración para mejorar el Programa. Durante el período de 1973-1976 en sus informes anuales hizo una evaluación considerable de las operaciones, los problemas y el mejoramiento del PNUD. Sin embargo, junto con la desaparición paulatina de la dependencia central de evaluación a partir de 1973, esos informes se convirtieron cada vez más en exámenes generales, con una referencia cada vez menor a los resultados de las evaluaciones.

124. En 1976 el Consejo de Administración pidió que el Administrador sugiriera cómo el Consejo podría considerar con más frecuencia y más a fondo la eficacia del programa exterior y lo aprendido, incluyendo una evaluación más sistemática. Propuso en 1977 (DP/261) que la evaluación adquiriese más importancia como un elemento sistemático e integral en el proceso continuo de aprendizaje de la experiencia. El Consejo hizo suya la elaboración del "sistema general de análisis e información sobre la experiencia adquirida" para maximizar la eficacia de las operaciones y solicitó disposiciones de organización para permitirle examinar temas escogidos basados en aportes tanto de la evaluación en curso como de evaluaciones temáticas.

125. El interés del Consejo de Administración en una mejor presentación de informes y un mayor uso de la información obtenida de la evaluación ha continuado en los últimos años. En 1978 el Consejo pidió la evaluación de los programas como actividad regular y constante con la coordinación de los informes de evaluación y la utilización cabal del material ya disponible (decisión 25/8), y un presupuesto bienal en que aparecieran los informes periódicos de evaluación (DP/318 y decisión 25/19). En 1979 el Consejo pidió que se prestara una mayor atención de conjunto al examen de los asuntos relacionados con la planificación y la ejecución de programas y que los documentos conexos fueran concisos y amplios (decisión 79/8, 79/33).

126. En 1981 el Consejo hizo suyas las propuestas del Administrador de informes anuales sobre la marcha de los trabajos relativos a la ejecución del programa y los cambios importantes de los programas por países en cada región (81/15). Decidió dedicar una parte bien definida de sus deliberaciones en futuros períodos de sesiones al examen de las cuestiones principales relativas a la política operacional para adoptar medidas inmediatamente e incluir en el programa de cada período de sesiones, como otro tema principal, la ejecución del programa (81/37).

En 1982 el Consejo también acogió con agrado la intención del Administrador de revisar y poner al día la base de datos del Programa para los informes anuales, a fin de que reflejaran mejor la orientación cualitativa de los resultados del programa (82/6).

127. Al examinar los informes sobre las operaciones del Programa que la Secretaría del PNUD ha presentado al Consejo de Administración en los últimos 12 años, el Inspector descubrió algunos aspectos muy positivos. Buena parte de los informes presentados, en particular a mediados del decenio de 1970, al parecer tuvieron éxito en la realización de un análisis franco de los problemas operacionales, sugiriendo rumbos importantes para el futuro y formulando propuestas de mejoras razonables. Las citas del documento que aparecen a lo largo de este informe demuestran que el PNUD ha reconocido desde hace tiempo sus diversas necesidades y problemas operacionales y concebido ideas constructivas para que el Consejo de Administración las aborde.

128. No obstante, los 12 años de documentación también muestran los problemas relacionados con la presentación de informes que han motivado la preocupación del Administrador y del Consejo de Administración por la necesidad de mejoras. Los buenos informes han sido sopesados con otros que sencillamente describen actividades en vez de los progresos registrados y los resultados obtenidos. Aunque los informes anuales del Administrador con frecuencia han presentado un panorama conciso de las operaciones, los problemas y las necesidades de los programas, en los últimos años al parecer los informes operacionales se han vuelto más y más fragmentados y difíciles de interrelacionar. Los datos del Programa también suministran muchos detalles sobre los aportes y algunas actividades pero no mucha información sobre resultados (como se reconoció en la decisión 82/6 supra). Más importante aún, en el transcurso de los años los resultados de la evaluación, excepto las evaluaciones temáticas, parecen haberse vuelto cada vez menos un componente explícito de la presentación de informes sobre las operaciones. En vez de una corriente sistemática de resultados de la evaluación como base para juzgar los resultados de las operaciones, el examen más reciente de la evaluación se ha limitado a las propuestas para mejorar el proceso de evaluación.

129. El Inspector cree que la reinstalación de la dependencia central de evaluación y la designación de funcionarios de evaluación en las oficinas es la clave para remediar esa situación. Si los diversos elementos y vinculaciones del sistema de evaluación examinados en el presente informe se mejoran en forma coherente, y en particular si se elabora el sistema amplio de análisis e información sobre la experiencia adquirida, estos funcionarios de evaluación se pueden convertir en los "puntos de convergencia" de todas las corrientes de información obtenida de la evaluación. Así estarían en muy buenas condiciones para consolidar y analizar esta información con destino a informes generales y especiales para el Administrador y el Consejo de Administración.

130. Esta asignación de responsabilidades en cuanto a la presentación de informes podría aclarar y estabilizar las responsabilidades generales del PNUD en cuanto a la presentación de informes sobre las operaciones, que actualmente parecen estar vagamente divididas entre la División de Información, la DPED y otras oficinas y dependencias centrales, y que han contribuido a la calidad desigual de anteriores informes operacionales. Las funciones de consolidación, análisis y presentación de informes también podrían permitir que la dependencia central y las oficinas elaborasen planes y de evaluación y una supervisión más eficaces, como se examina en el capítulo VI. Finalmente, estas funciones de presentación de informes podrían aportar "el núcleo" de la presentación de informes sobre las operaciones al Consejo

de Administración, agregándose otros informes independientes (como se señala en el capítulo III.C) de la DCI, los auditores externos e internos, y los consultores, conforme lo deseen el Administrador y el Consejo de Administración.

131. El Administrador ha observado que tres temas del programa - el fortalecimiento del papel del Consejo, el uso de la evaluación, y la comprensión del PNUD - que el Comité Plenario del Consejo entre períodos de sesiones examinó a fines de 1982 y principios de 1983 están muy interrelacionados. El Inspector también estima que un mejor entendimiento del papel, las actividades y las necesidades de recursos del PNUD y un papel más enérgico del Consejo y sus gobiernos participantes en la planificación y el examen de programas, exigirán una presentación de informes más completos y concisos basados en un sistema de evaluación fortalecido y coherente que evalúe la eficacia y los resultados del Programa. Para fortalecer el sistema de evaluación, es necesario establecer una dependencia central de evaluación y designar funcionarios de evaluación en las oficinas que pueden prestar al Administrador el apoyo del personal central experimentado que necesita para mantener la firmeza de las responsabilidades operacionales que tiene para con el Consejo de Administración.

VIII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

132. El PNUD tiene una función rectora muy importante que desempeñar en la evaluación de los resultados y el mejoramiento de la eficacia de las actividades internacionales de cooperación técnica, debido a su asociación tripartita con los gobiernos y los organismos de ejecución, su condición de organismo de financiación con actividades de programación por países en todos los sectores del desarrollo y su red mundial de oficinas exteriores.

133. Desde su inicio, el PNUD ha participado en muchas actividades de evaluación, pero en los últimos años su sistema general de evaluación no ha funcionado tan productiva y coherentemente como debería. Se necesitan nuevos arreglos para la administración del sistema. En los últimos años, el PNUD ha analizado sus actividades de evaluación y ha elaborado propuestas para conseguir nuevas mejoras. Lo que se necesita actualmente son medidas firmes para fortalecer el sistema de evaluación en forma coordinada e integrada, sobre todo la reinstalación de la dependencia central de evaluación.

134. Las actividades de evaluación del PNUD han de ser una fuerza dinámica en el ciclo de cooperación para el desarrollo, centrando la atención de los administradores constantemente en los resultados que se obtienen en función de los objetivos a fin de mejorar el Programa. Desde el inicio del decenio de 1970, este papel fundamental del sistema de evaluación se ha vuelto bastante confuso (párrafos 7 a 12).

RECOMENDACION 1

EL Administrador debería asegurarse de que las futuras atribuciones del PNUD y las directrices para la evaluación especifiquen claramente los objetivos, las funciones y el papel del sistema de evaluación tripartita del PNUD. Ello ha de incluir la insistencia en la evaluación como un elemento esencial dentro de un sistema integrado de administración, como un proceso sistemático de aprendizaje constante de la experiencia y como un medio fundamental de hacer hincapié en el producto o los resultados de la cooperación técnica en vez de los aportes, es decir, el criterio de las "nuevas dimensiones".

135. Hay que explicar y luego activar las responsabilidades de evaluación en el PNUD, en particular las de administración, apoyo, supervisión y mejoramiento generales del sistema de evaluación. Ello contribuiría enormemente a garantizar que el sistema general de evaluación funcionara sin tropiezos y eficazmente.

RECOMENDACION 2

El Administrador debería delinear claramente las responsabilidades de evaluación entre las oficinas exteriores del PNUD, los gobiernos y los organismos de ejecución, y las oficinas de la sede y otros funcionarios. Sobre todo y de mayor urgencia, debería restituir el personal reducido pero altamente calificado de la dependencia central de evaluación. Dicha dependencia debería suministrar la administración, la dirección, el apoyo y la supervisión generales del sistema de evaluación y fomentar su mejoramiento progresivo. La labor de la dependencia se podría complementar con las otras actividades independientes de evaluación y presentación de informes que decidan el Administrador y el Consejo de Administración (párrafos 8 a 41).

136. La red de evaluación y en especial la dependencia central de evaluación necesitan elaborar aún más los elementos del sistema de evaluación, las vinculaciones y las responsabilidades de operación y presentación de informes en un sistema coherente para aumentar todavía más la eficacia del Programa.

RECOMENDACION 3

El Administrador debe encargar a la nueva dependencia central de evaluación y a los otros componentes de la red de evaluación según proceda, la responsabilidad de las actividades siguientes, en un proceso gradual pero integrado de fomento y mejoramiento del sistema de evaluación.

a) Elementos básicos del sistema

i) Exámenes tripartitos: Se han de elaborar, publicar y utilizar nuevas directrices y formatos orientados hacia el logro de resultados, a fin de establecer los exámenes tripartitos como la "epiedra angular" de las operaciones y el componente "de autoevaluación intrínseca" del sistema de evaluación del PNUD. Los exámenes tripartitos han de estar estrechamente vinculados con otros elementos del sistema de evaluación y se han de programar cuando sea posible de manera que coincidan con los momentos claves de la toma de decisiones sobre proyectos (párrafos 44 a 51).

ii) Evaluaciones a fondo del proyecto: Se necesitan directrices racionalizadas y revisadas y una explicación de las responsabilidades tanto para la realización de evaluaciones de proyectos como para la supervisión de su uso y calidad (párrafos 52 a 57).

iii) Evaluación del proceso de programación por países: Los resultados de la evaluación de proyectos se han de utilizar sistemáticamente en los exámenes periódicos de programas por países y se han de explorar y elaborar las posibilidades de añadir un componente concreto de evaluación al proceso de programación por países (párrafos 58 a 63).

iv) Evaluaciones temáticas: Hay que administrar y controlar más estrechamente el programa de estudios de evaluación temática, con particular atención a la elaboración de mecanismos oportunos y concretos de información sobre la experiencia adquirida de manera que los resultados se utilicen activa y eficazmente para mejorar las operaciones (párrafos 64 a 70).

b) Vinculaciones claves

i) Preparación del proyecto: El nuevo proceso de preparación de los proyectos que actualmente se ensaya se ha de examinar cuidadosamente e integrar con otros cambios del sistema de evaluación y con las directrices conexas de preparación de los organismos de ejecución antes de darle forma definitiva. El personal de evaluación también ha de tener la responsabilidad de revisar la calidad técnica ("evaluabilidad") de las nuevas formas de preparación de los proyectos (párrafos 72 a 77).

ii) Apoyo de la evaluación hecha por los gobiernos: El fuerte papel de dirección potencial que el PNUD desempeña en cuanto a alentar y apoyar la evaluación hecha por los gobiernos, sobre el terreno y a nivel central, se ha de explorar y desarrollar aún más por medio del intercambio de información, medidas de cooperación y coordinación, y actividades de elaboración de proyectos y presentación de informes para fomentar aún más esta esfera relativamente "nueva" del desarrollo (párrafos 78 a 84).

iii) Actividades entre organismos: Se ha de crear un grupo de trabajo de funcionarios de evaluación entre organismos lo más pronto posible para armonizar y fortalecer más sistemáticamente las políticas de evaluación y los procedimientos para la cooperación técnica de diversos organismos (párrafos 85 a 91).

c) Responsabilidades operacionales

i) Planificación y supervisión de la evaluación: Se ha de elaborar un plan general de evaluación periódica para aclarar y coordinar las actividades del sistema de evaluación y se han de asignar funciones de supervisión para garantizar la operación ininterrumpida del sistema y "el control de la calidad" (párrafos 93 a 100).

ii) Directrices y capacitación: Se ha de hacer un examen amplio y sistemático de las directrices de evaluación, junto con las directrices generales del ciclo del proyecto y con la capacitación sistemática del personal en materia de evaluación haciendo el mejor uso posible de los escasos recursos de capacitación del PNUD (párrafos 101 a 108).

iii) Análisis e información sobre la experiencia adquirida: Para garantizar que se utilice la evaluación, se han de establecer con un alto grado de prioridad las responsabilidades y los procesos de análisis cuidadoso y amplio de los resultados de la evaluación y de suministro de información ordenada sobre la experiencia adquirida a usuarios operacionales claves, y se han de integrar con otras informaciones relativas a la presentación interna de informes y al control operacional. Además se ha de decidir sobre la futura elaboración y utilización del sistema de memoria institucional (SIM), que sirve de base para un "banco de memoria" del PNUD y de todo el sistema (párrafos 109 a 121).

d) Presentación de informes al Consejo de Administración: La coordinación y consolidación de todos los elementos de la evaluación y de la corriente de información en la dependencia central de evaluación y en las oficinas se han de utilizar asignándoles una responsabilidad básica en relación con la presentación de informes sobre las operaciones del Programa al Administrador y al Consejo de Administración (párrafos 122 a 131).