

# **EVALUACIÓN DE LOS SISTEMAS DE EVALUACIÓN DE LOS PROYECTOS DE COOPERACIÓN TÉCNICA DE LAS NACIONES UNIDAS**

*Primera parte*

*Preparado por*

*Alain Gourdon*

**Dependencia Común de Inspección**



**Ginebra  
1988**



Ginebra, septiembre de 1988

EVALUACION DE LOS SISTEMAS DE EVALUACION DE LOS PROYECTOS  
DE COOPERACION TECNICA DE LAS NACIONES UNIDAS

Primera parte

por

Alain Gourdon  
Dependencia Común de Inspección

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCION .....	1 - 12	2
I. LA EVALUACION Y LA LOGICA DEL PROYECTO .....	13 - 42	5
Relación entre el evaluador y lo evaluado .....	15 - 19	5
Grados y niveles de la evaluabilidad de los proyectos .....	20 - 28	6
Límites y riesgos de la perspectiva del proyecto	29 - 35	8
Objetividad y funcionalidad de la evaluación ...	36 - 42	10
II. ENFOQUE POR PROYECTOS Y ENFOQUE POR PAISES .....	43 - 77	11
Apreciación de la durabilidad y del impacto ....	43 - 55	11
Coordinación y competencia de las repercusiones	56 - 62	14
Necesidad de un enfoque por países .....	63 - 77	16
III. MEJORAMIENTO DE LOS PROCEDIMIENTOS DE EVALUACION	78 - 113	19
El retraso de los manuales con respecto al análisis teórico .....	79 - 87	19
Carácter de oportunidad de los procedimientos ..	88 - 97	21
El ajuste de los diversos tipos de evaluación ..	98 - 107	23
Mejoramiento de las directrices .....	108 - 113	25

## INTRODUCCION

1. El presente estudio no pretende enumerar los problemas que plantearían las evaluaciones de proyectos emprendidas, por las Naciones Unidas o para las Naciones Unidas, en una región dada en el curso de los últimos años. No tiene por objeto determinar los resultados de esas evaluaciones ni examinar las conclusiones que cabría sacar de ellos. Este estudio quiere ser al tiempo más limitado y más ambicioso. Fijándose como finalidad la evaluación de los sistemas de evaluación vigentes en el marco de las Naciones Unidas, se atiende a los proyectos y no se ocupa de los programas, que por lo demás han sido objeto de otro informe de la Dependencia Común de Inspección (DCI). El estudio implica una reflexión de conjunto sobre lo siguiente:

- a) La concepción, los métodos y la práctica de la evaluación de los proyectos nacionales, con exclusión de los proyectos regionales;
- b) La filosofía implícita y el contenido de las directrices para la evaluación de proyectos, así como la relación que se deduce de ellos entre el evaluador, la actividad evaluada y la actividad evaluable;
- c) Las conjunciones y/o las disyunciones de la supervisión y de la evaluación, su importancia respectiva y las esferas que abarcan;
- d) Las nuevas restricciones que afectan a todo sistema de evaluación, por el hecho de que se recurre cada vez más a los gobiernos donatarios para la ejecución de los proyectos, y
- e) Las operaciones y las estructuras de los servicios encargados de la evaluación, así como las posibles reformas y revisiones que exigiría el mejoramiento de su administración y de su funcionamiento en el marco de las Naciones Unidas.

2. Para que el estudio no sea meramente teórico sino que lleve a recomendaciones encaminadas a modificar los procedimientos y a renovar las instituciones, ha parecido necesario concretarlo e ilustrarlo mediante ejemplos tomados de la experiencia de algunos organismos de ejecución, tales como la FAO, la ONUDI, la UNESCO, el UNICEF y el ACNUR. Trabajando en colaboración con el PNUD, se ha seleccionado a esos organismos no sólo por su función sino también por la variedad, si no la heterogeneidad, de sus actividades, de sus finalidades y de sus enfoques. Se ha elegido el marco de Asia y del Pacífico porque ofrecía la mayor diversidad posible, tanto de regímenes económicos y de dimensiones como de situaciones geográficas, de contextos socioculturales o de niveles de desarrollo.

3. El informe no responde a un mandato. Las investigaciones de un inspector de la DCI al que se ha confiado un mandato no pueden atenerse a los procedimientos por los que se rige la redacción de informes por un funcionario internacional sometido a la jerarquía en la que está inscrito. En efecto, el valor de los estudios que haga un inspector no depende de que se respeten ciertas referencias, referencias cuyo respeto, por lo demás, sólo podría imponerse reglamentariamente el propio inspector, si se trata de un estudio individual y no de un trabajo de equipo. El valor de los estudios proviene sobre todo de los descubrimientos que se efectúen sobre la marcha y de la

posibilidad que tiene el inspector de modificar el marco de su encuesta o de reorientar la encuesta, evidentemente sin perder de vista la finalidad que se ha fijado.

4. Sin pretender tener un conocimiento enciclopédico de todos los sistemas de evaluación, lo que por lo demás rebasaría los medios de cualquier especialista, por experimentado que fuese, las recomendaciones del presente informe se fundan en el detenido estudio de una literatura administrativa y universitaria abundante, pero más aún en las observaciones efectuadas sobre el terreno y con motivo de visitas a proyectos, así como en las conversaciones habidas con un centenar de funcionarios de los gobiernos donatarios y de los organismos especializados, con los que se estuvo en contacto en una decena de países en desarrollo del sudeste de Asia y de la región del Pacífico en el curso de una misión de un mes de duración que tuvo lugar en 1987.

5. Se ha reprochado al anteproyecto del presente informe que en él no se multiplican las citas y las resoluciones, así como que no se da, para cada observación, una justificación tomada de alguna obra de consulta. El autor se limitará a responder que no se puede pensar en sobrecargar este tipo de informe con un exceso de documentación que se puede exigir en una defensa de tesis pero no cuando se trata de llegar a recomendaciones prácticas. De todas formas, se añadirá que en esta ocasión se ha confiado más en las fuentes y en las conversaciones sometidas a ciertas reglas de confidencialidad que en la multiplicación de cuestionarios escritos, a los que en la mayoría de los casos se dan respuestas demasiado diplomáticas o demasiado rudimentarias para que sea posible aprovecharlas.

6. Algunos han podido juzgar subjetivo o tendencioso el anteproyecto de este informe. Ahora bien, han olvidado que su pretendida subjetividad no era más que el resultado de conversaciones confidenciales y de las comprobaciones a que daban lugar. La verdadera objetividad se encuentran más cerca de lo que se dice que de lo que se escribe; sus conclusiones siempre tropezarán con dificultades para subir por la vía jerárquica hasta las sedes centrales, y un inspector de la DCI está en mejores condiciones que nadie para captarlas sobre el terreno.

7. El informe se presenta en un momento en que los sistemas de evaluación de las Naciones Unidas parecen al mismo tiempo bastante nuevos y suficientemente implantados para que sea posible interrogarse sobre sus métodos y su orientación sin temor de poner en tela de juicio el fundamento de su existencia. Se ajusta a los principios adoptados por la DCI y en particular por el inspector Sohm en sus informes de 1979 y de 1985 sobre los problemas de la evaluación. Así pues, en él se trata de formular recomendaciones de una generalidad suficiente y de rebasar la compartimentación entre los diferentes organismos de ejecución. No trata de la evaluación como un instrumento de gestión aislado sino como una técnica que se integra en un conjunto de procedimientos de decisión en los organismos examinados.

8. En efecto, parece definitivamente superada la época en que la consecución de objetivos esbozados en términos demasiado vagos o los esfuerzos consagrados al montaje financiero de las operaciones y a la obtención de los insumos necesarios prevalecían sobre la pertinencia y la eficiencia de los proyectos, así como sobre la preocupación por la naturaleza y el verdadero interés de sus beneficiarios. Los acontecimientos, que han favorecido esa toma de conciencia de la utilidad e incluso de la necesidad de la evaluación, son conocidos de

todos y no exigen más que un breve recordatorio. Las dificultades presupuestarias encontradas por los países donantes tras las conmociones del petróleo los incitaron a vigilar más de cerca la utilización que se hacía de su contribución a la ayuda multilateral. Dada la disminución relativa de las asignaciones proporcionadas, los países donatarios han prestado más atención al partido que podían sacar de esa ayuda más restringida. Por lo menos, sus gobiernos han sido frecuentemente invitados a preocuparse de ello, en tanto que, por su parte, diversos países en desarrollo pasaban a ser donantes netos.

9. Actualmente se acepta que la evaluación constituye un instrumento normal y sólido de la gestión de los proyectos. En esta esfera, la administración del PNUD ha desempeñado una función impulsora. Numerosos han sido también los informes de la DCI que han contribuido notablemente a que se acepte la idea de la evaluación, a que se vulgarice su vocabulario y a que se acepte como algo corriente la introducción de sus métodos y de sus mecanismos de apoyo en los organismos de ejecución. La crisis financiera de las Naciones Unidas y las recomendaciones del Grupo de los 18, orientadas al refuerzo de sus mecanismos, han hecho que resulte tanto más imperioso recurrir a lo que en un principio había sido un paliativo pero que, con posterioridad, se ha convertido en un elemento necesario de las actividades de los proyectos, en una necesidad cada vez más sentida, en una exigencia administrativa crucial, en una moda en ciertos aspectos y, a veces, incluso en una coartada.

10. Desde 1981 no han faltado resoluciones en las que la Asamblea General ha afirmado y confirmado que apoyaba la creación y organización de la capacidad de evaluación de los organismos de ejecución. En la resolución 36/228, de 1981, se alentaba a los organismos de ejecución a que cooperasen con la DCI en esas esferas y con tal fin. En la resolución 37/234, de 1982, se definía en el anexo la evaluación como un sistema que permitía un examen crítico permanente de las actividades emprendidas y una reflexión colectiva al respecto. En la resolución 38/227, de 1983, se pidió al Secretario General que estudiase todas las posibilidades existentes a fin de reforzar el sistema así definido. Por sus resoluciones 40/259, de 1985, y 41/213, de 1986, la Asamblea General reiteró con más fuerza aún una voluntad que ya había expresado varias veces y, especialmente, insistió en la necesidad de que la evaluación sirviese para mejorar la información y el poder de decisión de los Estados Miembros.

11. Esta es la perspectiva en que se inscribe el presente informe, que, lejos de tratar de contradecir las conclusiones de los anteriores estudios de la DCI, se propone proseguir el esfuerzo ya emprendido en materia de evaluación. Esta no es un objeto inmutable ni un dogma fijo ne varietur, por lo tanto, es normal que sufra inflexiones sustanciales, que se revisen sus métodos, que se proceda a una selección entre sus diferentes tipos y que se le señalen vías nuevas.

12. La experiencia ha demostrado, en efecto, que tanto la nitidez de los fines prioritarios de la evaluación como la evidencia de la razón de ser de algunas de sus variedades se desdibujaban a medida que iba quedando atrás la época de los tanteos y de la organización de las actividades. El vigor de las críticas y de las aprobaciones con que se ha acogido el anteproyecto del presente informe demuestran si ello fuera necesario, no sólo el interés y la actualidad de las cuestiones planteadas sino también las incertidumbres crecientes y el malestar que éstas suscitan y que conviene superar.

## I. LA EVALUACION Y LA LOGICA DEL PROYECTO

13. El comienzo de la evaluación de las operaciones de desarrollo en las Naciones Unidas, que históricamente es reciente, coincide con un cambio notable del enfoque de ese proceso, tanto en el plano de las ciencias sociales y de la investigación aplicada como en lo que concierne a las administraciones, que, en diversos países industrializados, fueron las entidades que primero difundieron esa práctica. Esta no podía menos de surtir efecto tanto sobre la utilización de los métodos recién ideados como sobre la concepción y la realización de los proyectos ejecutados por los organismos especializados de las Naciones Unidas.

14. La evaluación adoptó inicialmente la forma de encuestas. A partir de cuestionarios más o menos elaborados, las encuestas permitían conocer las opiniones y las aspiraciones de una muestra o de un sector social y, después, analizar las respuestas en las que cada uno formulaba un juicio más o menos arbitrario sobre lo que estimaba adecuado o no. Las encuestas constituían un progreso innegable con respecto a los métodos de obtención de información aplicados anteriormente, pero no por ello se dejaba de poner en tela de juicio su validez. Sobre todo, presentaban el inconveniente de ser muy caras, sin que su rendimiento pareciese corresponder a los gastos realizados.

### Relación entre el evaluador y lo evaluado

15. De las encuestas, cuya metodología parecía demasiado subjetiva y demasiado narrativa, se juzgó conveniente pasar a las evaluaciones, que trataban de determinar "en la forma más sistemática y objetiva posible" (JIU/REP/79/2) la pertinencia, la eficacia y el impacto de las actividades de determinada organización en relación con sus objetivos. En el nuevo método, que trata de ser científico y más bien cuantitativo que cualitativo, se hace hincapié en la relación entre causas y efectos, entre medios y fines, entre insumos y productos. La evaluación se propone controlar a posteriori la debida ejecución del proyecto, comprobando si ha habido una buena organización de los recursos y una buena relación de los bienes y servicios con las actividades, de las actividades con los resultados y de los resultados con los objetivos.

16. Se supone que el proyecto, que se asimila así a un proceso pero cuyos resultados se califican de producto ("output"), corresponde a una lógica que es en parte mecánica, en parte lineal, en parte analítica y en parte también un poco abstracta. Se parte del supuesto de que una planificación seria y una gestión correcta entrañan necesariamente la conversión de los insumos en productos. El proyecto se presenta como una sucesión de medios y de fines, un encadenamiento de causas y de efectos, una jerarquía de niveles, que se siguen y se superponen. Tiene el aspecto de una secuencia de fines intermedios que se transforman en medios, de una composición y una descomposición de fases que se suceden y de efectos que se convierten en causas. En el proyecto, lo mecánico prevalece sobre lo orgánico y sobre lo humano.

17. Los proyectos, técnicos, tácticos y compartimentados, de los que tendrán que tratar las directrices del PNUD y de los organismos de ejecución responden a una especie de división del trabajo según las ideas de Taylor. Funcionan mucho más como entidades aislables que como los elementos de un conjunto integrado. Todo parece ocurrir como si el proyecto evolucionase en un medio inerte, más en las condiciones de experimentación de un laboratorio que en la

atmósfera de la vida real. Como si el proyecto, al concretarse, no estuviese llamado a convertirse en un hecho social y como si los hechos sociales fuesen cosas. Como si los fenómenos económicos, en los países en desarrollo más que en otras partes, no fuesen ante todo fenómenos culturales.

18. Ahora bien, la evaluación, incluso si puede aplicarse a temas o, en menos ocasiones, a países, en la mayoría de los casos operará en la perspectiva del proyecto, del grupo de proyectos y, a veces, del programa, que no siempre se ve qué es lo que lo distingue de una colección de proyectos mediocrementemente vinculados entre sí. Es evidente, entonces, que la concepción y la organización del proyecto no podrán menos de influir en la realización de la evaluación. Lo evaluado se refleja en el evaluador, incluso antes de que éste capte y modele lo evaluable.

19. Al definir las condiciones de utilización de los instrumentos de gestión de los proyectos que son la concepción, la supervisión y la evaluación, los manuales del PNUD, de los organismos de ejecución examinados y de la CESPAP tratan del evaluador y de lo evaluable, poniendo entre paréntesis las diferenciaciones a que llevan el lugar y el marco de las operaciones. La validez de la evaluación, según la filosofía implícita de esas directrices, no se funda en la especificidad del proyecto. Del principio de la igualdad de los Estados Miembros y de la necesidad sagrada del desarrollo, erigidos en postulados por la concepción consensual de las Naciones Unidas, las directrices creen que deben deducir una lógica de la universalidad de las reglas por las que se rige la asistencia multilateral, así como una práctica correlativa de la uniformidad de los procedimientos para su evaluación.

#### Grados y niveles de la evaluabilidad de los proyectos

20. Indudablemente, las directrices no ignoran la existencia de esos factores externos, que se definen como acontecimientos, medidas o situaciones que no pueden ser controlados por los encargados del proyecto o en los que no pueden influir considerablemente esos encargados pero que no por ello dejan de tener importancia para el éxito del proyecto. Esa es la razón por la que aparecen en el formato del informe sobre la evaluación de la ejecución de proyectos (IEEP) previsto en el procedimiento del PNUD. Ahora bien, esas variables exógenas distribuidas en clases (institucionales, políticas, socioculturales, económicas y de otra índole) quedan reducidas al mínimo. No intervienen en la fase de la concepción ni de la evaluación, sino sólo en cierta etapa de la evaluación, en la que se pide al encargado del proyecto que tome nota del carácter satisfactorio o insatisfactorio de los resultados, habida cuenta de los factores operacionales de orden interno que se vinculan con los insumos. Por consiguiente, todo sucede como si los factores externos debieran ser tenidos en cuenta en las etapas posteriores más que en las anteriores, en el curso del proyecto más que en su origen, al nivel de los posibles riesgos y de los resultados pero no al nivel del contexto y de los insumos.

21. Así pues, los factores externos competen exclusivamente a la supervisión y a la evaluación de las que habrá de tratar el IEEP. Señalados en el marco de los formatos y de los documentos de trabajo que figuran en un anexo de las directrices, no se incorporan en la sustancia del capítulo dedicado por el PNUD a los trabajos de supervisión y de evaluación. Limitados al marco del IEEP, no figuran en el formato concerniente al mandato de las evaluaciones a fondo. En el manual del PNUD no sólo no se les atribuye más que un lugar modesto, sino que en su enumeración, que por lo demás no tiene por qué ser

exhaustiva, se omiten algunos cuya importancia no puede subestimarse. Entre esos factores externos se citarán, a título de ejemplo, la influencia de la red paralela de las ayudas bilaterales, la actuación competitiva o complementaria de las ONG y la situación del aparato estadístico y documental del país en que se ejecuta el proyecto.

22. Desde la concepción y el examen previo de los proyectos hasta su evaluación, pasando por la supervisión, los manuales del PNUD y de los organismos de ejecución tienden excesivamente a disociar los proyectos de su contexto sociocultural, del nivel de desarrollo ya alcanzado y de las orientaciones del régimen económico. En la evaluación se aplican las mismas normas de eficacia tanto si las deficiencias de los sistemas de tratamiento de la información repercuten en la reunión de los datos básicos como si no repercuten en ella, tanto si la organización administrativa es sólida como si no lo es y tanto si las comunicaciones internas son fáciles como si no lo son. En los manuales no se establece ninguna distinción entre los países menos adelantados, los países en desarrollo y los nuevos países industrializados, categorías todas ellas de países para las que la evaluación, sin cambiar de significado, debería al menos responder a criterios de apreciación relativamente diversificados y a indicadores de progreso diferentes.

23. No obstante, se debe señalar que en las directrices para la concepción de proyectos aprobadas por la ONUDI en 1988 se prevé una sección relativa al contexto en la que se tienen en cuenta la descripción del sector económico al que compete el proyecto, la estrategia de desarrollo del país en que se ejecuta el proyecto, el entorno programático e institucional y la infraestructura administrativa. Ese formato tiene el mérito de situarse en las etapas anteriores del proyecto, pero adolece del defecto de no mencionar el marco sociocultural ni las limitaciones demográficas y políticas que influirán necesariamente en el proyecto.

24. Parece también que en las directrices del PNUD se ha renunciado a tratar del problema que plantea la predeterminación relativa de toda evaluación por la naturaleza misma del proyecto que haya que evaluar, y que, en consecuencia, no se ha prestado toda la atención necesaria a su solución sobre el terreno. Indudablemente, en las directrices se procede a una distinción funcional y objetiva entre los proyectos, según que éstos tiendan sobre todo a la organización o al refuerzo de las estructuras institucionales (investigación, planificación, enseñanza), al apoyo directo (estudios, encuestas, asesoramiento) o a la formación (cursillos, seminarios, becas, viajes de estudio). En las directrices se dividen igualmente las operaciones entre proyectos piloto y proyectos experimentales, proyectos de socorro y proyectos relacionados con una inversión o una preinversión. Incluso se prevé en ellas una categoría especial de proyectos que, mediante la ayuda a actividades nacionales, permite prestar apoyo administrativo y logístico a los países donatarios. Desde el punto de vista de una especie de presupuestación funcional de los programas a la escala de las Naciones Unidas, la clasificación aceptada en el manual proporciona una información interesante y ayuda a efectuar útiles desgloses.

25. De todas formas, la clasificación aceptada en el manual no proporciona un documento marco que, sin ser demasiado limitativo ni demasiado detallado, sea suficientemente indicativo. Además, no va acompañada de una fórmula de cálculo de los grados de mensurabilidad ni de un modelo de los niveles de

evaluabilidad de los proyectos, habida cuenta de su objetivo, de su función o de su dominante. Más aún, tal clasificación hace caso omiso de las distinciones entre lo agrícola, lo industrial, lo administrativo, la investigación, lo cultural, lo sanitario, lo profesional y lo social. Por ello, se condena a descuidar la incidencia específica de la diversidad de esos aspectos y de esas características sobre la posibilidad y la eficacia de la evaluación.

26. Los manuales deberían prestar un poco más de atención a la relación que se establece entre la naturaleza particular del proyecto y la evaluación que le concierne. No se puede aplicar indiferentemente el mismo esquema ni hacer entrar en el mismo molde a proyectos que tienen finalidades muy diversas y cuyos procesos de realización no siguen los mismos ritmos ni permiten utilizar los mismos métodos. Según las actividades y los sectores, tendría que variar la dosificación entre la concepción y la supervisión, entre el examen previo y la evaluación a posteriori.

27. Algunos ejemplos sencillos ilustrarán fácilmente esas conclusiones evidentes. En lo que se refiere a los aeropuertos, a los puentes o a las telecomunicaciones, se necesita un número limitado de participantes, la viabilidad de las operaciones es objeto de profundos estudios, la competencia de las entidades utilizadas es conocida y, salvo error grande o vicio de construcción excepcional, la ejecución tendrá un curso previsible. La supervisión será más importante que una evaluación que, por hacerse demasiado tarde, no podrá sino, en su caso, tomar nota del fracaso habido o de los daños producidos. Será menos importante que la concepción y el examen previo, puesto que las dificultades más destacadas se sitúan en la fase de la preparación y no en la fase de ejecución del proyecto.

28. En cambio, en materia de agricultura o de sanidad, la multiplicidad de los participantes y de los posibles beneficiarios y la variedad de los obstáculos imprevisibles en principio obligan a refinar menos la concepción y a prestar atención preferentemente al aprendizaje por la práctica y a la supervisión. Se han comparado legítimamente los proyectos de desarrollo rural integrado con viajes por mares poco conocidos, en los que la orientación y la dirección deben cambiar en función de lo que se va descubriendo. La concepción y la identificación de las necesidades no deberán descuidarse, pero contarán menos que la experimentación y la corrección sobre la marcha, la salvaguardia de las opciones y la búsqueda de soluciones flexibles. En este caso, habrá que hacer hincapié más en la supervisión que en la evaluación.

#### Límites y riesgos de la perspectiva del proyecto

29. La naturaleza del proyecto influye en el tipo de evaluación y en el grado de preeminencia que hay que dar a la concepción, al examen previo, a la vigilancia y a la evaluación, a fondo o no, al ex ante y al ex post, a la rectificación durante la realización, a la preparación, a las repercusiones y al seguimiento. Una uniformización demasiado grande de las normas, sin una preocupación suficiente por la especificidad del proyecto, prohíbe toda evaluación concluyente.

30. La lógica del proyecto y de la evaluación proyecto por proyecto que es corolario de ella pone entre paréntesis los contextos y deja de lado las especificidades particulares, a riesgo de tratar como un estorbo o como una limitación a un elemento accesorio o a una calidad insignificante, lo que

desempeñará una función determinante en el éxito o el fracaso de las operaciones. Esta misma lógica, al limitar el campo de aplicación de la evaluación a un proyecto o a un grupo de proyectos, coarta las miras del evaluador y no le da más que una visión deformada de lo que se le pide que aprecie.

31. En efecto, la ejecución del proyecto, por pertinente y eficaz que sea a juicio del evaluador, puede ocultar problemas y dificultar su solución. Al hacer que la acción del donatario se fije en una realización privilegiada, al destinarle con carácter prioritario los recursos nacionales disponibles, hace que se agraven algunas dificultades, que no afloran pero subsisten en la sombra. El enfoque proyecto por proyecto contribuye a erigir barreras entre los ministerios interesados de los países receptores y a complicar la financiación de las medidas, cuyo costo y cuyo punto de impacto no son objeto de un plan. Ese enfoque tiende a hacer que se prive al proyecto de los recursos necesarios para los gastos periódicos, una vez que el proyecto haya quedado concluido y que la ayuda haya cesado. Ahora bien, el evaluador no tendrá en cuenta lo que se haya abandonado o perdido, en sectores menos favorecidos, por el hecho de la realización del proyecto que se haya de evaluar.

32. Evidentemente, se invocará la coherencia y la continuidad de los planes del gobierno donatario, que en principio deberían evitar ese tipo de deformaciones y de puntos de estrangulamiento. Pero nadie ignora lo que pasa en cierto número de países en desarrollo con la gestión del plan y con las rivalidades entre los diferentes departamentos (Hacienda, Plan, ministerios Técnicos). Todo el mundo sabe lo que ocurre con la influencia necesariamente perturbadora de los proyectos sobre el plan, así como con la competencia que se instaure con ese motivo entre todos los donantes. Ello no puede menos de redundar en detrimento de la elaboración serena de los programas ni de la maduración armoniosa de los diseños.

33. Desde el punto de vista sectorial de las organizaciones internacionales y de su personal especializado, la ejecución técnica del proyecto y el ritmo de gasto de los fondos pueden parecer, con razón, excelentes. Habida cuenta de los formularios y de los cuestionarios, el evaluador llegará a la conclusión de que el proyecto ha tenido éxito. Pero, en realidad, el resultado auténtico puede ser mucho más dudoso, en la medida en que a veces se habrá subestimado la movilización de recursos financieros, morales y administrativos de un grupo destinatario. No se habrá hecho que se asocien a la empresa los beneficiarios de ésta y se habrá desalentado su voluntad de participar en el proceso de desarrollo. Así, en cierto país de Asia se pudo comprobar que las tradiciones de desarrollo comunitario y el sentido de la iniciativa se habían deteriorado considerablemente en un medio campesino que la ayuda multilateral había paralizado un tanto en vez de dinamizarlo.

34. Si el donante y el equipo encargado de la dirección del proyecto pretenden desempeñar una función demasiado prominente y quieren sólo aliviar la carga del donatario, imputando a la cuenta de pérdidas y ganancias la contribución potencial de sus funcionarios y de los grupos destinatarios o considerando nula tal contribución, les privarán de una fuente de conocimientos, en particular técnicos, y de experiencia, así como de una plusvalía psíquica, que por definición es inevaluable, o por lo menos imposible de evaluar desde el punto de vista del proyecto.

35. No solamente las administraciones nacionales sino también las empresas locales deberían, de forma similar, participar en mayor medida en los estudios y las consultas técnicas, incluso si la eficiencia juzgada desde el punto de vista del costo y del rendimiento resulta menos elevada. El desarrollo no consiste en atender las necesidades de los grupos destinatarios mediante la inyección más o menos masiva de una ayuda, multilateral o no. El desarrollo es un proceso social y no un resultado. Por consiguiente, tiene un precio que la evaluación, prisionera de la lógica del proyecto, es incapaz de evaluar. Los hechos sociales son también hechos psicológicos, y la evaluación pierde sus derechos desde el momento en que el desarrollo escapa a la lógica del proyecto.

#### Objetividad y funcionalidad de la evaluación

36. Queriendo ser tan racional como los proyectos de que se ocupa, la evaluación cree poner en práctica los medios de una mayor objetividad, extendiendo indefinidamente el campo de sus aplicaciones. Así, se asimilara el examen previo del proyecto a una evaluación ex ante. Así, se hablará de autoevaluación realizada por un agente a quien se pide que sea al mismo tiempo juez y parte. Se clasifican los tipos de evaluación según la intensidad de los trabajos, el origen y el género del evaluador, el objeto de la evaluación y el importe de los recursos que se le dedican. Recapitulativa o retrospectiva, la evaluación podrá también ser periódica o efectuarse para un solo caso. A veces la evaluación se denominará "comprobación de cuentas del programa".

37. En nombre del creciente interés que las Naciones Unidas y sus organismos especializados tienen por la evaluación, se ha adquirido la costumbre de agrupar dentro de esa denominación un número cada vez mayor de informes y de estudios que no tienen entre sí más que una relación bastante difusa. Un poco víctima de su éxito, la evaluación es al tiempo un remedio para todo y una solución administrativa lista para el empleo. Cuando todo se convierte en evaluación, cabe preguntarse dónde se sitúa ésta. Oscilando entre el mito y el glosario, su concepto no hace más que perder en precisión lo que gana en extensión.

38. Si, en estas condiciones, se debe aceptar el postulado de la objetividad de la evaluación, habrá que velar por la buena observancia de los corolarios que quepa sacar de ella. Hacer que la información útil llegue a la persona adecuada en el momento oportuno o con arreglo a una periodicidad prefijada, tratar de que lo urgente y lo necesario no lleguen demasiado tarde a los interesados, evitar que lo superfluo y lo secundario no sumerjan a quienes no están interesados más que indirectamente, tales imperativos son de sentido común. Pero ello no significa que constituyan una práctica general, incluso si son los complementos necesarios de una evaluación objetiva.

39. Parece que en los manuales del PNUD y de los organismos de ejecución que se examinan no se ha atribuido suficiente importancia a los problemas de funcionalidad y de manejabilidad de los cuestionarios y de los formatos. Las fichas permiten responder automáticamente, llenando casillas, a preguntas que los encargados habrían podido descuidar u olvidar. Nos ayudan a proporcionar datos a los ordenadores de las sedes. Ahora bien, no siempre se puede responder sí o no ni se puede responder de forma apropiada haciendo una cruz en una casilla en vez de en otra. Al desdeñar excesivamente las descripciones y al confiar demasiado en la uniformidad de los formatos, se corre el peligro

de no conservar más que lo trivial. A falta de un control sobre el terreno, que pocas veces se instaurará, y de un sistema de inspección generalizada, que hasta ahora es institucionalmente inexistente, cabe incluso, en muchos casos, dudar de la validez de las respuestas dadas.

40. La uniformización simplificadora de los formularios, justificada en el caso de la policía de aeropuertos o de los inventarios de existencias, puede redundar en detrimento de la objetividad de la evaluación. Ahora bien, la sofisticación extrema no es menos de temer. Así, a fines de 1986 el UNICEF publicó una guía para los cursillos de formación de personal auxiliar sobre el terreno. Esa guía tiene 150 páginas, prevé todas las eventualidades y parece dar por descontado que los países sometidos a control disponen de medios administrativos y estadísticos que a veces serían difíciles de encontrar en los países más industrializados.

41. Exhaustiva, esa guía en forma de cuestionario supone un trabajo de preparación considerable. Sólo que sus autores han olvidado que una respuesta correcta exigiría que el personal de los servicios exteriores interesados consagrara a ella varios meses en régimen de jornada completa, cuando otras tareas no menos imperiosas lo reclaman. Tampoco se han preocupado suficientemente por hacer que el manual de evaluación sea utilizable. Las tendencias dominantes y los hechos principales que hay que señalar desaparecen dentro de la multiplicidad de las cuestiones planteadas, sin orden jerárquico entre ellas. Por extremo que sea, este ejemplo no es aislado y, en todo caso, ilustra una tendencia general que conviene claramente frenar.

42. No hay evaluación objetiva sin un respeto de las prioridades que implique un escalonamiento ordenado de las conclusiones. Huelga decir que hay que responder claramente, pero no es menos necesario que los cuestionarios y los formatos impongan al evaluador la obligación de poner de relieve los puntos más destacados y las cifras más importantes. Simplificando demasiado los formatos para no llegar más que a lo esencial, no se conserva más que lo mensurable y lo banal, a riesgo de dejar que se escape lo más interesante. Complicándolos demasiado, se cae en el efecto contrario. Decir todo y decirlo de forma rudimentaria equivale a no decir nada. Exigir que se diga todo equivale a consentir, de otra manera, en no saber nada.

## II. ENFOQUE POR PROYECTOS Y ENFOQUE POR PAISES

### Apreciación de la durabilidad y del impacto

43. El PNUD se muestra con razón preocupado por saber si el resultado tanto de los proyectos como de los programas que financia es o no de validez duradera. Partiendo del postulado de que la durabilidad del proyecto depende de la capacidad de las instituciones o de los grupos destinatarios para sacar partido de los resultados de los proyectos de manera continua y efectiva, llega a la conclusión de que la durabilidad constituye un objetivo en el que influyen numerosas variables, que deberán ser aprehendidas tanto en las fases de su concepción y de su ejecución como después de la conclusión de las operaciones. Se tratará de saber en qué la concepción del proyecto ha comprometido o favorecido esa durabilidad, en qué el análisis retrospectivo puede reforzar el aspecto temático en la apreciación de la ejecución.

Se tratará asimismo de comprender mejor y de analizar mejor cómo y por qué los resultados de un proyecto continúan o no contribuyendo al esfuerzo de desarrollo en su conjunto.

44. Los órganos directivos de los organismos de ejecución y en particular de la FAO se preocupan cada vez más por la durabilidad o la sostenibilidad de los proyectos. Las primeras enseñanzas obtenidas con este enfoque de la durabilidad parecen fructíferas, aunque se haya tardado en sacar consecuencias prácticas de ellas. Han permitido descubrir que interesaba hacer hincapié en la cuestión de la durabilidad en la fase de la concepción y la formulación de los proyectos, y no durante la ejecución de éstos. Así, en materia de agricultura se deberían tener en cuenta la producción, la comercialización y el contexto sociocultural tanto como la biotécnica o la formación profesional.

45. Se ha observado también (véanse los resultados comparativos de la evaluación del Fondo de las Naciones Unidas para Actividades en Materia de Población, mayo de 1986) que muchos proyectos se habrían beneficiado considerablemente de un conocimiento más serio de los mecanismos políticos de decisión de los donatarios. Igualmente se ha señalado que la voluntad de cooperación de los donatarios constituía el factor más importante del éxito de los proyectos, pero que la subestimación de la complejidad de los problemas administrativos y logísticos por los donatarios, así como la relativa incapacidad de éstos para proporcionar los insumos indispensables, repercutían fuertemente en el eficaz aprovechamiento de los resultados. Asimismo se ha observado que convenía evaluar los proyectos de formación en el marco de la economía general, dado que sus efectos estaban en gran parte subordinados a las infraestructuras y a las políticas de utilización de la mano de obra, habida cuenta del plan y/o del mercado.

46. Así pues, los dirigentes del PNUD se encuentran obligados a comprobar que, ateniéndose a la lógica del proyecto y situándose en la perspectiva de éste, la evaluación no puede tener más que un alcance limitado. Como las evaluaciones a fondo no conciernen más que a una pluralidad de proyectos seleccionados con arreglo a diversos criterios de utilidad, de complejidad, de tipo y de costo, los dirigentes del PNUD deben reconocer que, en la medida en que esos criterios implican una planificación de la evaluación, proyecto por proyecto, las conclusiones de los estudios realizados resultan heterogéneas y sus resultados no son fáciles de agrupar. En consecuencia, tienen que admitir que un conjunto, incluso representativo, de evaluaciones relativas a un país dado no permite determinar los grandes problemas de política general que hay que abordar en el marco de un programa (DP/1987/21).

47. Aun cobrando conciencia de la importancia que reviste la cuestión de la durabilidad del proyecto, aun presintiendo incluso lo que puede tener de relativo y de limitado, si no de mutilante, una evaluación que se limite a su marco y a su lógica, no parece que los dirigentes del PNUD hayan captado plenamente las consecuencias prácticas de sus observaciones.

48. Según la teoría de la evaluación comúnmente aceptada en las Naciones Unidas, un buen proyecto es aquel que permite alcanzar un objetivo dado lo más rápida y lo más correctamente posible, con el costo más bajo y con un rendimiento máximo, de manera que se optimice la ayuda multilateral y que se consoliden las bases y los medios del desarrollo económico de los Estados donatarios. La evaluación a fondo, que eventualmente se efectúa al finalizar

el proyecto y que se sabe cuán dispendiosa puede ser, podría muy bien resultar de poco interés desde el momento en que deja escapar los problemas del impacto o, al menos, no llega a dominarlos.

49. En efecto, un proyecto puede responder a los criterios cardinales de la pertinencia, de la eficacia y de la efectividad, puede haber sido ejecutado de la mejor forma posible y dentro del plazo acordado, habida cuenta de sus fines y de sus normas, pero puede deteriorarse muy rápidamente y verse privado de todo impacto, bien porque los gastos periódicos que entrañe sean demasiado grandes o no estén inscritos en el presupuesto del donatario, bien porque hayan cambiado las intenciones políticas de los gobiernos, bien porque el entorno sociocultural borre a plazo medio los efectos del proyecto, bien, por último, porque los medios administrativos y técnicos aplicados o los recursos humanos utilizados no permitan continuar la gestión, que es de la incumbencia del Estado beneficiario. Tampoco hay que olvidar los problemas de la falta de divisas y del desequilibrio de la balanza de pagos, que con excesiva frecuencia afectan al impacto de los proyectos. Algunos ejemplos corroborarán estas observaciones.

50. Así, un proyecto de erradicación de hierbas malas podrá ser ejecutado a la perfección y sus resultados podrán incluso rebasar lo que normalmente cabría esperar. Ahora bien, la evaluación que se haga de él no tendrá el menor efecto si, entretanto, las prioridades del gobierno se han desplazado del sector de la agricultura de subsistencia al sector de la agricultura comercial, lo que le habrá llevado a descuidar el mantenimiento del sistema de control técnico organizado y a que se reduzcan a la nada los resultados anteriormente obtenidos.

51. Un proyecto de investigación podrá surtir los efectos deseados. Sus parámetros económicos y técnicos se considerarán satisfactorios. Desde el punto de vista de la pertinencia y de la eficiencia, no habrá nada que objetar. Sin embargo, la cuestión de los resultados quedará sin resolver porque una evaluación ex post no podrá indicar cómo las realizaciones de la investigación aplicada encontrarán un mercado ni cómo contribuirán a sustituir la demanda de un producto por la de otro.

52. Un proyecto de formación puede alcanzar sus objetivos y tener en un primer momento buenos resultados, pero llevar a plazo medio a un desenlace enojoso. Los beneficiarios de las becas, que habrán aprovechado la excelente formación que se les habrá dado, se expatriarán al cabo de algunos meses e irán a sacar partido financieramente en el extranjero de los conocimientos que habrán adquirido y que deberían ayudar al desarrollo de su país de origen. El impacto del proyecto será entonces nulo. También puede quedar disminuido o verse desviado cuando el beneficiario de la beca, incluso si no participa en el éxodo de personal calificado, obtiene un ascenso, con lo que deja vacante el puesto al que la formación recibida le destinaba.

53. Reducido a su objeto y a sus límites, un proyecto agrícola importante, que resulta de todo punto encomiable y eficiente, ejercerá a la larga un efecto desastroso sobre el entorno social y provocará indirectamente perturbaciones políticas cuyo costo será desproporcionado con los beneficios económicos que se esperaba sacar del proyecto. En cambio, un sistema de irrigación rudimentario y de precio muy reducido será aplicado en otro lugar por expertos de otro país de la región, con lo que tendrá un efecto de

demostración que no habrá sido tenido en cuenta en ninguna evaluación pero que será sumamente intenso.

54. En ciertos casos, ninguna evaluación podrá percibir, ni siquiera a plazo medio, el efecto catalítico multiplicador de un proyecto. El nivel intelectual de un seminario o de una reunión de trabajo puede ser correctamente apreciado por especialistas. Pero para determinar si la operación ha tenido éxito o ha fracasado no basta con saber, mediante una evaluación ex post, si el becario ha obtenido un diploma, si el profesional se ha reciclado y si el Estado donatario ha quedado satisfecho. Se trata de saber si se han reunido grupos de estudio, si se han transmitido las tecnologías y si los profesores han formado los equipos necesarios para aplicar esas tecnologías. Ahora bien, tal esfuerzo no resulta patente más que bastante tiempo después de la posible evaluación, la cual, por hacerse siempre demasiado pronto, carecerá un poco de interés.

55. En las situaciones y en las circunstancias en que se juega más con cantidades y con medidas que con demostraciones de difusión indefinida o con catálisis de proceso lento, las dificultades de la evaluación serán, pese a las apariencias, también serias. Puede parecer relativamente fácil evaluar los resultados de una distribución de medicamentos o de una campaña de vacunación, pero de un porcentaje de distribución no cabe inferir un porcentaje de utilización correcta, ni tan siquiera un porcentaje de utilización sin más. La medida de las vacunaciones se complica por el cálculo del número de inyecciones, y en algunos casos no se podrá menos de dudar entre, por una parte, realizar una investigación desproporcionada en función de los fines que se persiguen y, por otra, recurrir al muestreo, con los riesgos de extrapolación errónea que éste implica. Análogamente, será más fácil cifrar el aumento de la producción de una variedad de arroz de paja corta que medir las repercusiones de ese aumento sobre la alimentación de un ganado habituado a las variedades de paja larga.

#### Coordinación y competencia de las repercusiones

56. La lógica de la evaluación orientada al proyecto implica que se atribuya mayor interés a la particularidad de sus procesos, de sus resultados y de sus efectos que a su relación con otros proyectos. Conduce a considerar el encadenamiento intrínseco y los resultados más que el entorno y las consecuencias. Por profunda que sea, la evaluación no proporciona más que una información parcial sobre un aspecto más o menos importante de la realidad de las economías nacionales. La evaluación está obligada a olvidar que es muy difícil disociar los efectos de un proyecto de los de otro. Limitada a un solo proyecto, no puede impedir que las interferencias y las incidencias cuenten tanto como las consecuencias y los resultados.

57. La imputación de cierto impacto a un proyecto dado no puede ser más que resultado de una conjetura. Cierta resultado de determinado proyecto estará siempre en situación de intercambio y de acción recíproca con otro resultado. Un proyecto agrícola de la FAO que tenga por objeto mejorar la nutrición de un grupo dado o un proyecto de alfabetización de la UNESCO pueden surtir más repercusiones indirectas sobre la salud de la población que un programa de cuidados primarios de la OMS realizado conjuntamente o no con el UNICEF.

58. En un informe reciente del Banco Asiático de Desarrollo (BASD) se recomienda que no se pierdan nunca de vistas el aspecto y el impacto

demográficos de los proyectos económicos que se vayan a financiar, trátense de la planificación de los nacimientos, de la salud, de la nutrición, del éxodo rural o de la migración hacia las ciudades de tamaño medio más que hacia las megalópolis. Vinculando entre ellas estas cuestiones, de las que tendrá que ocuparse cada organismo especializado de las Naciones Unidas, el BASD, desde el punto de vista de sus propios conocimientos técnicos, pone de relieve la indisociabilidad mutua de los efectos de los proyectos en el seno de una red de interrelaciones que no se pueden aprehender correctamente mediante evaluaciones que probablemente serán profundas pero siempre serán fraccionadas y fragmentarias.

59. Si se proyecta evaluar retrospectivamente el progreso del estado sanitario de los niños de determinado Estado donatario, al que habrán concurrido proyectos de las Naciones Unidas más o menos complementarios pero ampliamente diversificados, será casi imposible medir lo que puede atribuirse a un proyecto de saneamiento más que a un proyecto de abastecimiento de agua potable o, en vez de esos proyectos, a la adopción de una tecnología adaptada a una nutrición más racional.

60. Al finalizar una reunión celebrada en 1986, unos expertos del UNICEF pudieron llegar a la conclusión de que el problema no estribaba sólo en saber si la disminución de la mortalidad y la morbilidad infantiles se debía a la realización de un programa de abastecimiento de agua potable, programa cuyos efectos benéficos se extendían, por lo demás, a la totalidad de la población, incluidos los adultos. Había un problema porque se estaba obligado a reconocer que el impacto directo del programa sobre el grupo a que estaba destinado era inaprehensible y que, tanto en el proyecto como en sus efectos, no se podía distinguir entre lo que correspondía al gobierno beneficiario, a la ayuda bilateral, a las ONG y a los organismos de ejecución de las Naciones Unidas.

61. Las opiniones discreparán en cuanto a la medida en que unos y otros hayan contribuido a la consecución de un objetivo idéntico, al tratar de alcanzar, mediante una pluralidad de proyectos, fines próximos pero no similares. Esas divergencias podrán repercutir en las evaluaciones, que se seguirán o no pero que estarán condenadas a variar en la apreciación de los efectos, juzgados desde el punto de vista de un solo proyecto. Más allá de la interrelación entre las repercusiones y de la imposible distribución de los efectos entre proyectos vecinos, la competencia entre los donantes de ayuda bilateral o multilateral y la rivalidad o la relativa falta de coordinación entre los organismos de ejecución de las Naciones Unidas harán que la evaluación sea siempre menos operativa y más decepcionante.

62. Perfectamente concurrente desde el punto de vista de su concepción, de la conversión de los insumos en resultados y de la correlación de los objetivos y de los efectos previstos, determinado proyecto de un organismo especializado, sin estar en contradicción con el que otro organismo ejecute en una esfera conexas, podrá no obstante contrarrestarlo. Un proyecto dado del UNICEF pondrá de relieve los aspectos sanitario y humanitario, pero se ocupará bastante poco de las incidencias demográficas. En el mismo momento y en la misma región, la UNESCO puede poner en práctica un plan de educación que incite a la planificación familiar y a la restricción de la fecundidad. Esos dos proyectos no serán contradictorios, pese a lo cual podrán, no neutralizarse, pero sí reducir recíprocamente sus efectos respectivos. La evaluación de cada uno de ellos no tendrá mucho sentido, puesto que la resultante de las fuerzas

que actúan es más importante que los resultados de uno u otro proyecto. A la falta de coordinación inicial de los proyectos corresponderá la falta de coordinación final de las evaluaciones.

#### Necesidad de un enfoque por países

63. Funcionando según la lógica del proyecto, por coherente que éste pueda ser y por integrado que esté en un programa, en un subprograma o en un grupo de proyectos, el sistema de evaluación no supera las limitaciones de lo sectorial y de lo parcial. No permite tener una visión de conjunto de los efectos a plazo medio de la ayuda multilateral prestada por las Naciones Unidas a un país dado durante un período dado, siendo así que son del máximo interés las enseñanzas que cabría sacar de esa visión de conjunto, y pese a que no se pueden considerar como serios más que los resultados globales.

64. Cabe pensar que algunos querrían limitarse a la lógica del proyecto y a la práctica de la evaluación que le es consustancial, con la única intención de no tener que medir exactamente las repercusiones globales de la ayuda multilateral y de no tener que proceder a una autocrítica. Tal vez se teme que haya que comprobar la falta de coordinación y la dispersión de los esfuerzos, justamente donde se desearía verificar la existencia de las combinaciones multiplicadoras de toda sinergia. El enfoque por proyectos de la evaluación permite matizar la situación hasta el infinito, dosificar las conclusiones y ceder mucho terreno a las vaguedades y las imprecisiones, en tanto que el enfoque por países presenta la ventaja o el inconveniente de disipar las ilusiones y de permitir determinar exactamente la situación antes de continuar, de intensificar o de detener los gastos.

65. Al nivel de los países y del conjunto de los programas que realiza en ellos la pluralidad de organismos de las Naciones Unidas es donde la evaluación a fondo puede proporcionar las indicaciones más necesarias para el desarrollo de los Estados donatarios. Al no considerar las operaciones de un solo organismo especializado sino las medidas yuxtapuestas o superpuestas de unos y otros, medidas que a veces se conjugan pero también se imbrican y en ocasiones se contradicen, semejante evaluación permitiría descubrir las lagunas y las sobrecargas. Sólo adoptando el enfoque por países se podrán rentabilizar las evaluaciones a fondo, que, por ser las más costosas, deben ser las más productivas.

66. Si bien la mayoría de los exámenes tripartitos y de las evaluaciones a fondo tienen por objeto proyectos, el PNUD puede ciertamente proceder a evaluaciones de otro tipo, que tengan por objeto procesos, instituciones, temas o incluso programas de países. En este último caso, según su manual de procedimiento, se trata sobre todo de evaluaciones confiadas a consultores externos de las que se propone sacar enseñanzas aplicables a la ejecución de programas en otros países.

67. Aunque de esa forma se trata de rebasar la lógica del proyecto, tal experiencia continúa teniendo un alcance limitado. Hasta aquí las evaluaciones de programas de países se han referido sobre todo a un número muy pequeño de los países menos adelantados, en los que se desarrollan actividades de importancia bastante mediana y operaciones de complejidad reducida. Así ocurrió con el Nepal en 1987. Por otra parte, esas evaluaciones están supeditadas al acuerdo de los gobiernos de los países a que se refieren, gobiernos que comparten con el PNUD la responsabilidad de tales actividades.

Finalmente, por determinante que sea su parte dentro de la financiación de los proyectos de las Naciones Unidas, el PNUD no abarca la totalidad de las operaciones de la ayuda multilateral, y hay cierto número de ellas que competen a la planificación específica de uno u otro de los organismos de ejecución.

68. Conforme al enfoque por países, la evaluación a fondo trataría de la totalidad de las operaciones ejecutadas en el país por el conjunto de los organismos de las Naciones Unidas durante un tiempo acordado, por concepto de ayuda multilateral. La evaluación así entendida no se limitaría a los casos previstos por el PNUD, en los que un país donatario modifica muy sensiblemente su estrategia y sus superioridades de desarrollo, comprueba la existencia de deficiencias excesivas en la concepción misma del programa o tropieza con demasiadas dificultades para la consecución de los resultados previstos. Tal evaluación debería ser periódica y contribuir a la reunión de los elementos necesarios para hacer un balance. Ciertamente, no incumbe más que a los Estados proceder a evaluaciones globales de los resultados obtenidos en su país. Ahora bien, es conforme al mandato de las Naciones Unidas realizar evaluaciones del conjunto de la ayuda multilateral prestada por sus diversos organismos. Por lo demás, eso no sería ninguna novedad, puesto que ya se hace así en el marco de la ayuda bilateral o del Banco Mundial.

69. La evaluación con arreglo al enfoque por países tendría la doble ventaja de permitir que se comprendieran mejor las relaciones entre los proyectos y los programas de las Naciones Unidas y de permitir que se apreciaran mejor la competencia y las conexiones con los gobiernos donantes y las ONG que prestan ayuda bilateral. En el plano de las comparaciones internacionales, proporcionaría una útil información y contribuiría a una mejor comprensión de las causas de éxito y de fracaso en una región dada.

70. La evaluación así concebida permitiría afinar el examen diferenciando los métodos según que los países fuesen insulares o sin litoral y según que entrasen o no en la categoría de los países menos adelantados o de los nuevos países industrializados, en la categoría de los países continentales o en la de los países de superficie muy pequeña, sin que estas clasificaciones se excluyan mutuamente. En el caso de los países continentales que gozan de gran ayuda de las Naciones Unidas y de una cifra indicativa de planificación elevada, la evaluación podría referirse a provincias o a entidades territoriales determinadas. En otros casos, se podrían combinar el enfoque por países y el enfoque por regiones geográficas.

71. Según una opinión muy extendida, las evaluaciones "de peso" suscitan cierta desconfianza o cierto desinterés. Una vez terminado el proyecto, los organismos especializados estiman frecuentemente que es mejor que pasen a ocuparse de otros trabajos. Por no haber cuerido o no haber sabido darles las explicaciones necesarias, los Estados donatarios tienden a desconfiar de lo que, después de varios años, podría parecer como una injerencia bastante poco tolerable en sus asuntos internos. Y el propio PNUD retrocede ante el costo de ciertas evaluaciones, que equivale al de un gran proyecto.

72. Ciertamente es que la única evaluación realizada por la DCI con arreglo al enfoque por países, evaluación que tuvo por objeto Sri Lanka, exigió que cinco inspectores y cuatro funcionarios de investigación trabajasen a tiempo completo durante un año. También es cierto que el Consejo Económico y Social decidió que se procediese a cierto número de evaluaciones por países en 1969,

que en la misma época el Banco Mundial efectuó una en Colombia, que el PNUD repitió esa experiencia en Nigeria en 1973 y que todos esos órganos y organismos llegaron a la conclusión de que se trataba de una labor compleja y cara que posteriormente no se quiso repetir. No obstante, también es un hecho que, en 1987, el PNUD juzgó nuevamente oportuno proceder en el Nepal a una evaluación de proyectos con arreglo al enfoque por países.

73. Aunque se debe tomar en consideración el costo de las evaluaciones del impacto con arreglo al enfoque por países, el argumento de que la crisis financiera de las Naciones Unidas impide que se recurra a ese enfoque puede retorcerse fácilmente contra quienes lo utilizan. Ciertamente, el empleo de ese tipo de evaluación se traduce en una primera fase por un aumento de los gastos imputables a determinado renglón presupuestario, renglón que por lo demás habría que consignar, pero toda crisis financiera tiene al menos la ventaja de llevar a los dirigentes a estudiar la eficacia marginal y la utilidad relativa de las estructuras y los procedimientos existentes, así como a incitarlos o a obligarlos a introducir, en un marco presupuestario que no ha cambiado, unas reformas en las que no habrían pensado y a las que no se habrían atrevido antes. Desde el momento en que se parte del principio de que el sistema debe permanecer bloqueado, de que todo redespliegue de personal está descartado y de que no se puede pensar en la menor transferencia de un capítulo de gastos a otro, toda reorganización de los procedimientos de evaluación parece necesariamente costosa. En efecto, esa reorganización tiene un precio, en tanto que la inmovilidad no lo tiene, puesto que no existe ninguna contabilización para aislar y cifrar su costo real.

74. La necesidad de recurrir a cierto tipo de evaluación no puede ser función de la facilidad más o menos grande que se tenga para resolver el problema financiero que esa evaluación plantea. El costo de las evaluaciones a fondo efectuadas en mitad de un proyecto se integra en su marco presupuestario. El costo de las autoevaluaciones se incorpora en los gastos generales de los organismos de ejecución, sin que ninguna contabilidad analítica revele la carga efectiva que representa. Ello explica en parte que se hagan tales autoevaluaciones más o menos frecuentemente, pero no basta para justificar esa práctica. En cambio, cabe preguntarse si el reducido número de las evaluaciones de impacto, pese a la eficiencia de éstas, no debe explicarse sobre todo por el hecho de que en los documentos relativos a los proyectos y en los presupuestos no se prevén ni se arbitran los medios de financiar esas evaluaciones.

75. Las evaluaciones del impacto, que aparentemente son las más caras, podrían resultar de hecho las más rentables. En cierto informe del PNUD se observaba que, al permitir que se decidiera anualmente la suspensión o la reorganización de media docena de proyectos de considerable envergadura, su sistema de evaluación llegaría a justificar su costo, por elevado que éste fuera. Análogamente, en una reunión entre organismos celebrada en Ginebra en febrero de 1988 por iniciativa de la Oficina Central de Evaluación del PNUD, el representante del Banco Mundial insistió mucho en que ninguna institución de desarrollo podía prescindir de las evaluaciones del impacto, ni respecto de la cooperación técnica, ni respecto de las inversiones. Al ser coherente y global, la evaluación del impacto con arreglo al enfoque por países hace que aumenten las probabilidades de una gestión más económica de los proyectos, en el doble sentido del rendimiento y del desarrollo.

76. Por último, cabe preguntarse si el argumento de la complejidad, aducido en contra de la evaluación del impacto con arreglo al enfoque por países, es válido. Tal evaluación es ciertamente difícil, pero de ello no cabe inferir que no sea necesaria, y, sobre todo, habida cuenta del alejamiento en el tiempo y del número tan reducido de experimentadores, no es fácil hallar dirigentes que puedan basarse en una experiencia coherente para poner en tela de juicio su necesidad.

77. No se pueden eludir ciertos hechos evidentes. Los organismos de las Naciones Unidas tienen que ejecutar los proyectos, sin abstenerse de plantear el problema de su viabilidad y de su seguimiento. Más que detectar los efectos particulares de cada proyecto, conviene percibir las interferencias y las combinaciones de efectos entre proyectos, desde el momento en que las esferas de competencia de los organismos de ejecución son vecinas y se superponen parcialmente. La posible participación de varios organismos de ejecución en un mismo proceso de evaluación no dejará de crear rivalidades y conflictos. Sin embargo, hay que evitar que la complejidad, invocada con harta frecuencia pero que no tiene nada de insuperable, se identifique con el temor y con el deseo de evitar complicaciones.

### III. MEJORAMIENTO DE LOS PROCEDIMIENTOS DE EVALUACION

78. Los servicios de evaluación de los organismos de las Naciones Unidas se atienen a procedimientos y aplican metodologías que se inscriben en directrices y se refieren más o menos implícitamente al manual del PNUD y a su capítulo sobre la supervisión y la evaluación, cuya última versión data de abril de 1987. Concluyendo más que inaugurando un ciclo de reformas, esta última versión, que tiene al tiempo la naturaleza de un balance, de una fuente de inspiración y de una prueba de ortodoxia, se presenta como la culminación de un trabajo de tres años, y se supone que las disposiciones que en ella se enuncian han sido experimentadas sobre el terreno, en colaboración con los representantes residentes del PNUD, los organismos de ejecución y los gobiernos donatarios.

#### El retraso de los manuales con respecto al análisis teórico

79. Se pretende que el sistema instituido sea al mismo tiempo global y manejable. La atención prestada a los resultados y la marcada preocupación existente por montar los mecanismos necesarios para una retroacción y una retroinformación eficaces determinan unos procedimientos que son válidos no sólo para el PNUD, sino también para los proyectos y programas realizados por organismos de ejecución que el PNUD tiene que financiar y sostener. El principio fundamental consiste, pues, en rentabilizar mejor la evaluación haciendo más coherente la integración de las enseñanzas que proporciona, a fin de mejorar la concepción y la ejecución de los proyectos ulteriores.

80. Cualesquiera que fuesen las intenciones que se tuvieran, las delicadas negociaciones que acompañaron a la preparación del nuevo capítulo del manual del PNUD no podían llevar a una modificación muy considerable del sistema. Este se ha beneficiado de la introducción de algunos cambios útiles, pero los procedimientos adoptados continúan siendo conformes, en su conjunto, a la idea de la conversión casi mecánica de los insumos en resultados, así como a la concepción analítica y sectorial de la evaluación por proyectos que esa idea implica. El sistema continúa favoreciendo la uniformidad de las normas y la

colocación entre paréntesis del contexto. Confía más en la racionalidad de las atribuciones y en la noción de objetividad que en la calidad del evaluador y en las exigencias de cierta oportunidad.

81. El manual del PNUD, si bien tiene cierta preeminencia y sirve de texto de consulta, no hace que desaparezcan las directrices destinadas a los organismos de ejecución y sigue coexistiendo con ellas. Ciertamente, los intentos de dar cierta homogeneidad a esos documentos no han cesado en el curso de los últimos años. El acuerdo preliminar sobre el vocabulario básico de la evaluación constituye un resultado de lo más interesante. Y cabe felicitarse de que los organismos de las Naciones Unidas hayan adoptado, en su conjunto, las definiciones preparadas por la DCI y aceptadas por el PNUD.

82. No obstante, subsisten algunas diferencias entre los manuales, diferencias que guardan menos relación con la especificidad sectorial de las esferas de que se ocupan los organismos de ejecución que con las divergencias de apreciación existentes sobre la importancia relativa de las fases y de los medios de la evaluación y de la supervisión. La diversidad de las estructuras administrativas y la heterogeneidad de las posiciones que ocupan los servicios centrales de evaluación influyen también y contribuyen a matizar la situación. Ahora bien, así como conviene proseguir los trabajos de normalización en materia de definición de los términos y de aclaración de los conceptos, la armonización de las normas de procedimiento parece estar bastante avanzada y no tiene gran interés.

83. Como en la versión más reciente del manual del PNUD se establecen unos procedimientos que entraron en vigor el 1° de julio de 1987, parece prematuro y arriesgado pensar ya en su reforma e iniciar su revisión. Ello no impide que se deplora que en el nuevo capítulo no se hayan tenido suficientemente en cuenta las investigaciones realizadas entre tanto por los teóricos de la evaluación más innovadores.

84. En efecto, éstos han renovado un tanto la materia, y sus conclusiones se orientan más bien hacia el enfoque por países y la valorización del contexto sociopolítico de la evaluación que hacia el enfoque por proyectos y la reducción de ese mismo contexto a un conjunto mejor o peor vinculado de supuestos previos y de factores externos.

85. Esos expertos, efectivamente, ven más bien en la evaluación un proceso sociopolítico relacionado con un marco geográfico que pone en juego valores locales, grupos tomados como destinatarios y participantes indisociables del terreno en que evolucionan. A su juicio, toda generalización de las enseñanzas sacadas de esos trabajos sería peligrosa, y la detección de las diferencias importaría más que el interés que presenten los aspectos comunes. Estimando que los factores socioculturales cuentan tanto como los factores técnicos, desean que se trate a aquéllos como insumos y no como rémoras. En cuanto al evaluador, querrían que fuese no solamente un técnico, un narrador y un juez, sino también un pedagogo, un mediador, un diseñador y un agente del cambio, capaz de dar muestras de humildad y de paciencia, de apertura y de adaptabilidad.

86. Confiando menos en la precisión y la extensión de las atribuciones que en la relación hermenéutica que debería instituirse entre el evaluador y los participantes cuyas operaciones se evalúan, esos teóricos atribuyen una importancia primordial a los conceptos de cooperación y de negociación.

El coeficiente humano y el diálogo con el utilizador o el beneficiario cuentan entonces más que la racionalidad, siempre relativa, de los reglamentos y de los procedimientos.

87. Sin hablar como esos teóricos demasiado entusiastas de una evaluación de la cuarta generación, sin pensar que los manuales del PNUD estén retrasados en un tipo de evaluación, se estimará, no obstante, que conviene aceptar de esas investigaciones lo que tienen de asimilable y lo que algunas de sus enseñanzas pueden enriquecer las directrices actualmente en vigor.

#### Carácter de oportunidad de los procedimientos

88. La seriedad de la evaluación debe, en principio, estar determinada ante todo por la precisión del mandato por el que se rige y no por la personalidad de quien la efectúa. No obstante, la experiencia actual enseña que el valor y la orientación de la evaluación son también función del evaluador, de su grado de independencia, de su situación jerárquica y de su posición dentro o fuera del organismo interesado, tanto como de la validez de su mandato.

89. Innecesario es decir que una subjetividad excesiva, una metodología deficiente, no pueden sino debilitar las conclusiones de la evaluación. En consecuencia, los manuales del PNUD y de los organismos de ejecución, siguiendo el ejemplo de los informes anteriores de la DCI, proceden acertadamente al subrayar la objetividad de esos trabajos y al insistir en más de una ocasión en su necesidad. No obstante, parece que unos y otros han perdido de vista un poco hasta ahora las exigencias de la oportunidad, que no es menos imperativa. La objetividad es necesaria pero no suficiente; la oportunidad lo es también.

90. Toda evaluación objetiva debe ante todo efectuarse en el momento oportuno, y su madurez misma variará en función del tipo de proyecto evaluado. Para que sea útil, es preciso que se realice más o menos rápidamente después de la conclusión de las operaciones, según que el efecto previsto sea más preciso o más difuso, más sencillo o más complejo y según que, a plazo medio o a largo plazo, se inserte, de forma determinante o no, en una política de conjunto. La oportunidad en el tiempo debería también depender de la dominante funcional del proyecto, según que se tratase de una institución por crear o por consolidar, de una experimentación, del establecimiento de una institución piloto, de una formación, de una ayuda de urgencia o de un apoyo logístico.

91. La evaluación debe también tener en cuenta la dimensión temporal de las esferas de aplicación. Los tiempos de la agricultura no son como los de la industria, y una campaña de vacunación no se aprecia como un programa de enseñanza. El carácter interdisciplinario y polivalente del desarrollo rural integrado o de una acción cultural implica una resonancia mucho menos rápida que la introducción de una variedad de cereales más rentable o que la implantación de letrinas en un sector dado. No se aplican los mismos plazos de evaluación a un proyecto de reducción global del consumo de la energía destinada al uso doméstico y a un proyecto de investigación y desarrollo en materia de economía de energía, proyecto que a largo plazo puede ser muy rentable y favorecer la adopción de tecnologías nuevas pero que a corto plazo no tiene más que escasas repercusiones sobre el consumidor y su comportamiento.

92. Sin querer imponer un marco demasiado rígido al tiempo de maduración de la evaluación a fondo, parece que al tomar la decisión de proceder a ese trabajo se debería tener más en cuenta el momento en que es posible realizar la tarea más eficazmente. Es difícil evitar los escollos de lo prematuro y de lo tardío, y ningún manual puede fijar límites ni umbrales. Sin embargo, convendría explorar el problema de la diferenciación de los lapsos de evaluación según los sectores económicos cubiertos y las dominantes funcionales.

93. Los trabajos emprendidos no deben llevar ni a la elaboración de un informe al que el carácter precario de sus conclusiones haga caer rápidamente en desuso ni a una construcción intelectual cuya ambición corra parejas con su falta de interés práctico. Interesaría, pues, que en los manuales del PNUD y de los organismos de ejecución, en una especie de instrucciones para la utilización, se indicasen mejor los plazos y los márgenes y se delimitasen mejor los lapsos, habida cuenta de los diversos tipos de proyectos.

94. La evaluación, que no debe equivocarse de campo de aplicación, no debe tampoco equivocarse de destinatario. Tiene tanto valor por la calidad del trabajo técnico que implica cuanto por la habilidad en la transmisión del mensaje que contiene. Por excelentes que sean la concepción y la realización de la evaluación y por racionalmente incontestables que sean las enseñanzas que se puedan sacar de ella, no cabe inferir que los posibles utilizadores sean capaces de digerir sus conclusiones o estimen pertinente servirse de ellas. En efecto, la utilidad de la información proporcionada y el alcance de las recomendaciones formuladas se deberán medir a la naturaleza y al valor de la metodología aplicada que a las estructuras socioculturales receptoras, según que estén o no en condiciones de absorber las recomendaciones y de transformar el resultado de la evaluación en una adopción de decisiones.

95. Pese a la mayor o menor precisión de los mandatos, los evaluadores no siempre logran entender lo que desean los utilizadores. En efecto, no basta con comprender las necesidades que motivan a las instituciones y que determinan las decisiones adoptadas; es preciso comprender también cómo las entienden quienes hacen funcionar o utilizan esas instituciones, incluso si, a juicio del evaluador, no las entienden correctamente. Las decisiones se adoptan en un marco sociopolítico dado, no fuera de él. El proceso interactivo que es preciso poner en práctica exige una sensibilidad y un conocimiento de la dinámica colectiva de las que con excesiva frecuencia carecen las evaluaciones.

96. La evaluación no tiene que exponer la totalidad de la verdad ni proferir falsedades patentes. Tanto como objetiva, debe ser oportuna, para lo cual tiene que saber callarse con conocimiento de causa. Debe dosificar lo que es transmisible y lo que es soportable. Debe captar lo que quieren los utilizadores y lo que no está más que implícitamente expresado en el mandato, al tiempo que jerarquiza sus conclusiones en función de lo que será más o menos fácilmente incorporable en la decisión que se haya de adoptar.

97. Por objetivo y experimentado que sea, el evaluador no tiene por cometido procurarse un placer intelectual. La evaluación no es una disertación universitaria. Es preciso que el utilizador, después de haber expresado su acuerdo, quede convencido del interés de la evaluación. Para ello, hay que tratar de convencerlo en detrimento de la sofisticación del razonamiento o de la perfección del estudio del evaluador. En efecto, la publicación de un

informe de evaluación no constituye una transferencia automática y necesariamente efectiva de cierto volumen de conocimientos y de experiencia. Ningún mecanismo puede garantizar que se comprenda una acción, por pertinente que ésta sea, ni que se aplique la lección comprendida, pero el evaluador puede y debe, al menos, preocuparse por la manera en que el utilizador la recibe y por los medios de hacerla asimilable y accesible.

#### El ajuste de los diversos tipos de evaluación

98. Si las Naciones Unidas atribuyen efectivamente a la evaluación la importancia que todos afirman legítimamente que le dan, convendrá organizar mejor sus apoyos y sus procedimientos de manera que la distribución de las tareas permita una utilización más productiva de los resultados. No está dentro de nuestras intenciones ni es de nuestra competencia aportar soluciones detalladas, que exigirían el concurso de una pluralidad de expertos cuyos estudios podrían hallar un marco apropiado en la institucionalización del Grupo de Trabajo entre organismos sobre evaluación. Sin embargo, nos proponemos, sin rebasar los límites del presente informe, determinar las líneas directrices, el sentido y el enfoque del reajuste que habría que efectuar en los tipos de evaluación.

99. En las fases anteriores y en las fases posteriores, en la sede y en el exterior, en los organismos de ejecución, entre los gobiernos donatarios y en el PNUD, la gestión administrativa de la evaluación deja intervenir a tantos participantes que cabe legítimamente preguntarse cuál es la utilidad final de unas actividades que, al no distinguir bien entre el utilizador y el destinatario, entre la administración cotidiana y la política a largo plazo, entre el Estado beneficiario y el grupo destinatario, llegan con harta frecuencia a dirigirse a un auditorio indiferenciado. En efecto, por querer comunicar demasiado a demasiados participantes, podría muy bien no alcanzar eficazmente a ninguno de ellos.

100. El PNUD ya ha cobrado conciencia de este problema, cuyas dificultades no subestima y cuyas dimensiones no desconoce, pero por el momento deja sin respuesta una cuestión que se limita a plantear (DE/1987/27). Modernizado y revisado, su manual precisa los procedimientos de elaboración y de difusión de la información proporcionada por las evaluaciones. Pero tiene que conceder que quedan por arbitrar los métodos y los medios necesarios para la detección y la síntesis de los resultados estimados más útiles, a fin de rentabilizar su explotación según los niveles de responsabilidades y los tipos de beneficiarios.

101. Sin pretender aportar una solución, cabe no obstante definir ciertos principios orientadores. En el marco de los Estados donatarios en los que se ejecutan los proyectos, los coordinadores nacionales, los representantes residentes del PNUD, los expertos y los organismos de ejecución necesitan ante todo una información inmediatamente utilizable y una información reciente, que la supervisión de primera línea es la actividad que está en mejores condiciones de proporcionar. Teniendo esto presente, el informe sobre la evaluación de la ejecución de los proyectos y el examen tripartito deberán seguir constituyendo el núcleo de un control efectuado en la base que, combinando la autoevaluación y la supervisión, permita vincular estrechamente las conclusiones del informe y las decisiones que haya que adoptar, el resultado de los informes preparados sobre el terreno y las correcciones que haya que introducir sobre la marcha en la ejecución del proyecto.

102. Al nivel de los programas, la autoevaluación, considerada en sí misma, no presenta solamente ventajas. Al nivel de los proyectos, su fiabilidad y su utilidad serán ante todo función de la valorización del informe sobre la evaluación de la ejecución de los proyectos y, más aún, de una reorientación de los trabajos de los estudios tripartitos que en adelante habrán de incluir en su programa las cuestiones de la viabilidad y la durabilidad del proyecto, conforme a las sugerencias formuladas por el representante de la FAO en la reunión que el Grupo de Trabajo entre organismos sobre evaluación celebró en Ginebra en febrero de 1988.

103. Por otra parte, se debe hacer una aclaración para evitar enojosas confusiones entre la presentación de informes, la realización de encuestas y la autoevaluación. En efecto, en buen número de casos la autoevaluación continúa designando lo que no es más que la presentación de informes ordinarios del inferior al superior en un sistema jerárquico. De manera diferente pero siguiendo una orientación similar, se da el nombre de autoevaluación a lo que, según confesión de sus propios utilizadores, no es más que un procedimiento de participación. Así, en el marco del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, la responsabilidad de la evaluación así concebida se confía, "siempre que ello es posible", a los organismos con los que la Oficina del Alto Comisionado ha concertado un acuerdo y a los refugiados.

104. Convendría también modificar muy sensiblemente el campo de las evaluaciones a fondo. Si se consideran ante todo las evaluaciones a fondo en el punto medio de la ejecución de proyectos complejos o de un importe superior a un millón de dólares, su utilidad no parece de lo menos discutible. Esas evaluaciones, que tienen doble mérito de que su financiación está comprendida en el marco presupuestario del proyecto y de que no tienen un costo anormalmente elevado, permiten apreciar en el punto medio de la ejecución la pertinencia, la eficiencia y la eficacia del proyecto. Ahora bien, dejan de lado las cuestiones de la viabilidad y de la durabilidad, que serían mucho más pertinentes para justificar su utilización. Desde el momento en que esas cuestiones de viabilidad y de durabilidad puedan ser estudiadas desde la formulación del proyecto y ser examinadas con arreglo a un proceso continuo en el marco del informe sobre la evaluación de la ejecución de los proyectos y de los estudios tripartitos, será posible, sin gran inconveniente, abandonar los trabajos de evaluación en el punto medio de la ejecución.

105. En lo que se refiere a las evaluaciones a fondo ex post, que por lo demás no se financian con cargo a los presupuestos de los proyectos, pueden presentar cierto interés en la medida en que lleven a la formulación de conclusiones utilizables en la elaboración de proyectos del mismo tipo o en la aplicación de programas. Sin embargo, la experiencia de los organismos de ejecución indica que su costo, bastante elevado, no siempre está justificado por la utilización práctica que se puede hacer de ellas ni por los beneficios que cabe esperar de ellas en materia de retroacción. Siempre que no tienda a ser una simple reconstitución arqueológica, se podrá útilmente proceder a la evaluación ex post más en el caso de los programas de cierta envergadura que en el caso de los proyectos. Por consiguiente, en materia de proyectos esa evaluación deberá hacerse de manera tan selectiva como limitada.

106. El campo de aplicación privilegiado de las evaluaciones a fondo debería, pues, comprender las evaluaciones temáticas o institucionales a las que ya se recurre. Pero los esfuerzos deberían concentrarse sobre todo en las

evaluaciones del impacto con arreglo al enfoque por países o por regiones geográficas, que, al interesarse por el seguimiento de los proyectos más allá de su simple ejecución, permitirán plantear los problemas de su viabilidad y de su durabilidad. En efecto, el examen de la viabilidad y de la durabilidad de un conjunto de proyectos será lo que mejor podrá dar sentido a las nociones demasiado parciales de pertinencia, de eficacia y de eficiencia que se aplican a cada uno de ellos pero cuya apreciación no puede dar más que una visión parcial o deformada de las actividades de cooperación técnica desarrolladas por las Naciones Unidas.

107. Mejor que la evaluación según la lógica del proyecto, la evaluación con arreglo al enfoque por países, así concebida, contribuirá a la percepción de lo esencial, con miras a la definición o al reexamen de las estructuras y de las estrategias de la ayuda multilateral, al tiempo que facilitará la transmisión de los diagnósticos y de las prescripciones específicas más necesarias para los gobiernos beneficiarios. Mejor que ella, más independiente y más fiable, incluso si parece menos diplomática y más crítica, ese tipo de evaluación podrá, no determinar la decisión, sino balizar su campo y, sobre todo, adaptar el mensaje a utilizadores que son Estados Miembros pero también, en el caso de la mayoría de ellos, Estados donatarios.

#### Mejoramiento de las directrices

108. El mejoramiento de los manuales de procedimiento de las Naciones Unidas, en vez de su refundición, implica en consecuencia la adopción de ciertos complementos y la exploración de ciertas prolongaciones que, sin afectar a la redacción ni al cuerpo del capítulo relativo a la evaluación y a la supervisión, hagan más productiva su utilización. Tendrían también que llenar unas lagunas que, por lo demás, han sido señaladas expresamente por los propios dirigentes del PNUD (DP/1987/27).

109. Las directrices ganarían si fueran más didácticas a fin de ayudar mejor a los evaluadores en su trabajo. En los manuales de verificación utilizados en cierto número de organismos nacionales de control de cuentas figuran, frente a las diferentes normas, las irregularidades más importantes o más frecuentes, así como los errores y las negligencias más corrientes. Análogamente, en un anexo de los manuales de los organismos de ejecución y del PNUD podrían figurar unas listas de las dificultades más salientes y de las limitaciones más evidentes con que se tropieza en la ejecución de los proyectos y que la evaluación debe apreciar.

110. El UNICEF ha preparado recientemente para sus funcionarios sobre el terreno un cuadro de las deficiencias y de las imperfecciones más frecuentemente observadas en la esfera de las actividades de formación. Tal fórmula podría generalizarse fácilmente y podría adaptarse a las necesidades específicas de los organismos interesados. Haría que se tuvieran en cuenta las funciones, los objetivos y los factores externos que, por lo demás, convendría detallar mejor. Análogamente, los manuales deberían contener un cuadro de las limitaciones estacionales (ciclones, monzones, etc.) que influyen en la realización de los proyectos y en su calendario, así como una lista de indicadores de progreso que permitirían controlar mejor los éxitos y los fracasos imputables a los diferentes elementos de cada proyecto. Esos indicadores de progreso variarían en función de los campos de aplicación y de los tipos de actividad de que se ocupan los organismos de ejecución.

111. Para afinar la información y captar mejor las disparidades y las distorsiones que, si se omiten, pueden reducir el alcance de la evaluación, los manuales deberían también mencionar ciertos criterios de análisis e incluir una lista indicativa de ellos. A título de ejemplo, se podría citar determinado proyecto sanitario cuyos resultados generales serían bastante poco significativos si en la evaluación no se prestase la debida atención a las diferencias religiosas, étnicas, profesionales o regionales, a los niveles de ingresos, a los tipos de hábitat y a los géneros de patrimonio.

112. Asimismo convendría estudiar los medios de adaptar mejor los manuales al carácter, a la dimensión geográfica y al nivel de desarrollo de los países en que se realiza la evaluación. Parece difícil admitir que se apliquen los mismos criterios de eficiencia a los países menos adelantados, a los nuevos países industrializados, a los Estados continentales, a los países insulares y a los países sin litoral, así como a los proyectos realizados por organismos de ejecución de las Naciones Unidas o a los realizados por gobiernos donatarios que actúan como esos organismos.

113. Por último, en los manuales se debería poner de relieve, en unas directrices preliminares que constituirían una especie de instrucciones para la utilización, la necesidad de más puntualidad. Es preciso evitar que un perfeccionismo exagerado o una voluntad excesiva de ser completo frustren el éxito de la evaluación. Más vale renunciar a una concepción o a una ejecución más cuidadosas que terminar el estudio con cierto retraso. Una realización menos perfecta pero hecha a tiempo surte más efectos que una evaluación muy desarrollada pero que no esté terminada en los plazos prescritos. Los informes cuya preparación tardía repercute en la evaluación a la que tienen que contribuir son hartos numerosos para que se descuide la importancia de las periodicidades, de los plazos y de las fechas límite.

-----