

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

Segunda parte

Preparado por

Alain Gourdon

Dependencia Común de Inspección



Ginebra

1988

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

Segunda parte

por

Alain Gourdon
Dependencia Común de Inspección

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCION	1	1
I. LIMITES Y EXIGENCIAS DE LA SUPERVISION CON RESPECTO A LA EVALUACION	2 - 28	1
- Ventajas e inconvenientes de la "nacionalización" de los proyectos	3 - 11	1
- El mal funcionamiento de la supervisión en vigor ..	12 - 28	3
II. REFORZAMIENTO Y REORGANIZACION DE LA SUPERVISION	29 - 68	6
- Las carencias en la preparación de los proyectos ..	30 - 31	7
- Supervisión y autoevaluación	32 - 40	7
- La capacidad de evaluación de los donatarios	41 - 50	9
- Establecimiento de una supervisión de segundo escalón	51 - 68	11

INDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
III. LAS CONTRADICCIONES ADMINISTRATIVAS DE LA EVALUACION	69 - 95	15
- Importancia y posición de los servicios de evaluación	71 - 77	15
- La disparidad entre las ambiciones y los medios ..	78 - 85	17
- Subordinación real e independencia relativa	86 - 95	18
IV. LA REORGANIZACION DE LAS ESTRUCTURAS DE LA EVALUACION	96 - 117	21
- Las fórmulas posibles	96 - 107	21
- La función de los servicios centrales	108 - 115	23
- La función de la Dependencia Común de Inspección (DCI)	116 - 117	24
RECOMENDACIONES		25

INTRODUCCION

1. En esta esfera compleja de la evaluación de los sistemas de evaluación de los proyectos de cooperación técnica de las Naciones Unidas, la primera parte del presente informe viene a ser el diagnóstico de lo que existe. En lo que concierne a la reordenación de los procedimientos de evaluación y la reorganización de sus estructuras institucionales, conviene ahora, pues, esbozar algunas soluciones.

I. LIMITES Y EXIGENCIAS DE LA SUPERVISION CON RESPECTO A LA EVALUACION

2. El hecho de que los gobiernos donatarios se encarguen de los proyectos financiados por el PNUD que reciben asistencia técnica de los organismos de ejecución del sistema de las Naciones Unidas, de que los Estados beneficiarios de la ayuda multilateral se conviertan en organismos de ejecución, modifica sensiblemente las condiciones y modalidades de la supervisión de las operaciones. El recurso a expertos contratados por períodos breves en vez del envío sobre el terreno de expertos contratados a largo plazo por los organismos de ejecución de las Naciones Unidas, la reducción de la plantilla de asesores técnicos superiores y directores de proyectos permanentes proporcionados por esos organismos, el aumento del número de coordinadores llamados "nacionales", constituyen a la vez los elementos y los efectos de una situación que obliga a plantear sobre nuevas bases el doble problema de la responsabilidad de la gestión de los proyectos y de su supervisión.

Ventajas e inconvenientes de la "nacionalización" de los proyectos

3. Cabe preguntarse, ciertamente, cuál es el valor de un sistema que confía a los gobiernos donatarios la ejecución de los proyectos y sustituye por éstos en esta función a los organismos especializados de las Naciones Unidas. Se alegrará, a su favor, que no favorece indudablemente el logro de una tasa de ejecución muy notable, pero que el desarrollo sigue siendo una empresa de alto riesgo que depende también de la autogestión de los interesados, y que los gobiernos donatarios sólo podrán progresar por medio de un proceso de tanteo y error. Sin experimentación sobre el terreno no hay aumento de conocimientos técnicos, que sólo se pueden adquirir en detrimento del rendimiento inmediato o incluso de la eficacia a plazo medio.

4. La eficiencia del proyecto sólo puede medirse teniendo en cuenta la ampliación de una experiencia cuyos beneficiarios son también los actores. El sistema así renovado presenta el interés de asociar mejor a los gobiernos donatarios a la realización de los proyectos, de romper con la tradición de los expertos demasiado calificados de uso limitado o peligroso y de desgravar la cifra indicativa de planificación (CIP) de los gastos de sede descontados por los organismos de ejecución. Les permite asimismo beneficiarse de esos "fondos de complemento" que financiarán, caso por caso, los costos administrativos iniciales de los proyectos, los medios logísticos de los servicios, que se han de encargar de ellos, y la formación de los funcionarios que intervienen en la operación.

5. En contra del sistema, se alegrará que los donatarios no se convierten siempre en ejecutores de los proyectos financiados por el PNUD porque su nivel de desarrollo lo permita o los conocimientos de que disponen sean los más apropiados. Las falsas economías sobre el personal técnico y gestión, la falta de especialistas, de suministros y medios de transporte disponibles, la falta de estadísticas fiables quizás influyan negativamente en la marcha de los proyectos y los haga en definitiva más costosos. La lentitud de la toma de decisiones, que caracteriza a muchas administraciones nacionales, repercutirá en la ejecución de los trabajos, puesto que los coordinadores nacionales, nombrados o no por su gobierno, estiman depender de su autoridad.

6. Se mencionarán los retrasos en la atribución de las becas y la selección de los proveedores, los pedidos formulados en términos demasiado vagos de equipos cada vez más complejos, una relativa dificultad en identificar los candidatos con la formación y los conocimientos lingüísticos necesarios. Se formularán quejas contra las desviaciones en la elección de los expertos y las interferencias a veces muy inoportunas del factor humano. Se observará que muy a menudo la redacción de los informes sobre la marcha de los trabajos tenderá a ser más superficial que sustancial, a fin de limitar la difusión de informaciones consideradas con razón o sin ella demasiado sensibles.

7. Además, como la Junta de Auditores ha tenido ocasión recientemente de señalar, el PNUD no consigue controlar los datos contables proporcionados por los gobiernos donatarios en su calidad de organismos de ejecución.

Los informes financieros relativos a los proyectos que realizan en tal concepto no son objeto de ninguna auditoría, tanto si ésta es de la competencia del órgano nacional de comprobación de cuentas como de un contralor designado de común acuerdo por el PNUD y el Estado interesado. Es imposible, pues, verificar la exactitud de los importes de gastos registrados como gastos de programas, así como tampoco la de los costos de apoyo técnico, lo que pone en entredicho tanto la ejecución efectiva como la posibilidad misma de una supervisión de los proyectos.

8. Lo menos que cabe decir es que la "nacionalización" de la gestión de los proyectos no tiende a ejercer una influencia muy favorable en su tasa de ejecución. No se puede esperar que sea posible eliminar ciertos factores externos, que participan de la soberanía de los Estados donatarios, y sería ocioso tratar de modificar un contexto sociopolítico sobre el que las Naciones Unidas tienen tan poca influencia como ascendiente. Hay que contentarse, pues, con tomar nota de que la necesidad de supervisión aumenta proporcionalmente a los obstáculos con que se tropieza, aun cuando deba someterse a ciertas exigencias que emanan del sistema de "nacionalización" y de su funcionamiento.

9. En principio, el coordinador nacional es responsable de la gestión cotidiana del proyecto, de la preparación de los planes de trabajo, del suministro e instalación de los equipos, de la administración financiera y de la redacción de los informes periódicos sobre la marcha de los trabajos. En realidad, ese coordinador nacional es casi siempre el titular, el secretario general o un director del órgano de control del proyecto, que se identifica moralmente con la operación y que puede adquirir gracias a ella cierta influencia, en razón de su solidez e importancia. Sólo excepcionalmente es un alto funcionario nombrado para cumplir esa función de coordinación, con exclusión de cualquier otra.

10. La gestión cotidiana se confía a un adjunto, encargado a tiempo completo de la dirección efectiva del proyecto. Ese adjunto trabaja a su vez en relación con un asesor técnico superior, cuya función varía según las personas y las circunstancias, que actúa como experto de competencia muy especializada o como una especie de delegado general encargado de la ejecución del proyecto.

11. El coordinador nacional supervisa el proyecto sólo de lejos. No interviene más que a título honorífico o no hace acto de presencia más que en las reuniones tripartitas. Encargado de la gestión diaria, el adjunto no goza de las prestaciones y facilidades necesarias a su labor, que siguen estando reservadas al coordinador nacional. El titular de la función gozará de las ventajas sin las correspondientes obligaciones, mientras que en el caso de su adjunto será a la inversa. Siempre que lo exija su formación de homólogo, el adjunto se beneficiará de becas y viajes de estudios que lo alejarán del terreno, de suerte que su absentismo se sumará al del coordinador. Dividido entre el titular del poder, que es el coordinador, y el responsable de la gestión, que es el adjunto, el asesor técnico superior deberá dedicar más tiempo del que ello merece al arreglo de su doble relación personal, en detrimento de las funciones técnicas que por otra parte tiene que desempeñar.

El mal funcionamiento de la supervisión en vigor

12. La multiplicación de las dificultades de ejecución que entraña la creciente transformación de los Estados donatarios en organismos de ejecución de las Naciones Unidas bastaría de sobras para justificar el reforzamiento de una supervisión que, en la jerarquía de lo útil y lo urgente, tanto a nivel oficial como en la práctica, debería ver su función netamente revalorizada frente a la función de evaluación. Es preciso con todo que la función de supervisión sea objeto de un remodelado tanto más importante cuanto que sus estructuras y su funcionamiento dejan mucho que desear. Sus elementos parecen, en efecto, estar dispuestos sólo para neutralizarse mutuamente y sus colaboradores no parecen tener otra opción que la ceguera más o menos voluntaria, la debilidad alegremente asumida y la parálisis a medias consentida.

13. Cuando intervienen los organismos de ejecución, la responsabilidad de la supervisión del proyecto se divide entre éstos y los gobiernos donatarios, sin que se sepa muy bien, o sin que se trate mucho de saber, cómo se han de repartir y conjugar las tareas entre los colaboradores presentes. El coordinador nacional, casi siempre originario del país receptor, es invitado a controlarse a sí mismo. Tanto su forma parte del órgano de control como si es funcionario de alto rango, es evidente que en su calidad de juez y parte no será muy propenso a un examen excesivamente crítico de las realizaciones en curso.

14. Al actuar en calidad de asesores técnicos superiores, los expertos internacionales, que en realidad están subordinados a los coordinadores nacionales, e incluso a veces a unos adjuntos retribuidos con cargo al proyecto, no pueden enriquecer las tareas de control con una aportación muy importante. Tienen que proteger uras relaciones humanas que, por otra parte, son útiles para la realización de su cometido. También tienen que pensar en su carrera y a veces tropiezan con serias dificultades para desembarazarse de cierto espíritu de cuerpo, que incita al reflejo de defensa, e incluso a la complicidad del silencio, más bien que a la autocrítica.

15. Del funcionario de apoyo del organismo de ejecución, que raras veces aparece sobre el terreno, cosa de la cual los representantes locales de aquél son los primeros en quejarse, no cabe esperar sino un apoyo lejano y espaciado. Sólo se desplazará con motivo de las reuniones tripartitas anuales, y de esa breve intervención, muy próxima a menudo del ejercicio ritual, no se pueden esperar resultados útiles.

16. En un clima de circunspección y restricción financiera, los organismos de ejecución han llegado a reducir la plantilla de sus oficinas exteriores y a no reforzar sus medios logísticos. Las exigencias impuestas por la contratación de un número creciente de expertos por períodos breves los han apartado de la acción correctiva que había que realizar sobre el terreno. Y la norma teórica de una visita anual obligatoria para los proyectos importantes no ha sido respetada casi nunca.

17. Cabe pensar que a donde no van el coordinador nacional, el funcionario de apoyo ni el experto internacional podría ir el representante residente del PNUD. Para poner remedio a los defectos de una supervisión que, tanto a nivel del Estado donatario como a nivel de la gestión técnica, difícilmente cumple su función, a causa de la dispersión o imprecisión de las responsabilidades, parece natural que el representante residente llene los vacíos y ejerza una especie de suplencia.

18. El representante residente del PNUD, aunque esté encargado en principio de examinar el informe de evaluación de la ejecución del proyecto (IIEP) preparado por el oficial de gestión de proyectos y que no disocia la supervisión de la evaluación, muestra más interés por la tasa de ejecución del proyecto que por la calidad de la realización. A veces incluso tiende a confundir realización y ritmo más o menos acelerado de los gastos. Tampoco puede olvidar que tiene que realizar otras tareas y que entre sus numerosas atribuciones la supervisión no es la más decisiva.

19. Los oficiales de programas del PNUD, cuya misión sobre el terreno es el seguimiento de una serie de proyectos agrupados en "carteras" más o menos voluminosas, alegarán su volumen de trabajo para no ejercer más que una supervisión a distancia. El costo de los viajes aéreos, la exigüidad de los gastos de misiones serán la justificación de que se reduzcan las visitas sobre el terreno y de que sólo de tarde en tarde se proceda a un "interrogatorio" de los asesores técnicos superiores. Aunque su competencia y buena fe no estén en entredicho, como a menudo son nacionales del país en que se ejecuta el proyecto, no podrán por menos de hacer muestra de una gran prudencia en el control de unos coordinadores que resultan ser también compatriotas que ocupan una alta posición.

20. Por una paradoja que no es más que aparente, la supervisión sólo funciona eficazmente en un caso ilustrativo muy concreto, del que la región del Pacífico proporciona un número significativo de ejemplos. Cuando las estructuras administrativas y técnicas de acogida del Estado donatario encargado de la ejecución de un proyecto de las Naciones Unidas resultan demasiado frágiles y su nivel de desarrollo demasiado poco elevado, el PNUD lo sustituye en tales condiciones que es difícil distinguir entonces entre supervisión y gestión directa.

21. La determinación de los proyectos sigue siendo de la incumbencia de los órganos técnicos, en alternancia con el órgano de planificación o el ministerio de relaciones exteriores, o con ambos, pero en el diálogo que con tal motivo se instaaura con el PNUD el parecer de su representante residente no es el que menos atención despierta. La formulación y evaluación preliminar del proyecto dependen exclusivamente de la iniciativa del PNUD, que mantiene los enlaces necesarios con el gobierno donatario y los expertos del programa de la región del Pacífico enviados sobre el terreno para compensar los efectos de una CIP bastante baja. Como muy pocos proyectos rebasan el límite de los 400.000 dólares, el representante residente, además del control de la evaluación preliminar, tendrá plena potestad de aprobación sobre la mayoría de ellos.

22. El PNUD no sólo asume las tareas de la concepción efectiva y la aprobación de los proyectos, sino que sigue de cerca su realización e interviene en el otorgamiento de los contratos de suministros de materiales y equipo. Se encarga de la localización y la contratación de los expertos, llevando a menudo la contabilidad de los gastos de ese tipo de personal. Por medio de las telecomunicaciones y las visitas sobre el terreno, en relación con los expertos del programa regional que prestan su apoyo técnico, sin vincularse a un proyecto determinado, el PNUD puede dar cuenta trimestralmente de la producción de las aportaciones.

23. Al examinar, reorientar y revisar los proyectos en el marco de reuniones tripartitas celebradas cada año para cada uno de ellos, aunque ese procedimiento sólo sea obligatorio por encima del límite de los 400.000 dólares, el representante residente atiende de la mejor manera posible las exigencias de la supervisión. Jurídicamente a cargo de la ejecución del proyecto, el gobierno donatario cede en realidad sus responsabilidades o, por lo menos, su mayor parte al PNUD.

24. Huelga insistir en los riesgos que entraña esa implicación en los mecanismos del Estado beneficiario de la ayuda. Esta fórmula sólo puede ser válida para los países que adolecen de muchas carencias. Al permitir la confusión entre supervisión y gestión directa, no resuelve el problema sino que se limita a desplazarlo. No obstante, a pesar de sus posibles inconvenientes, parece que la Asamblea General es partidaria de su extensión. Así, en el párrafo 13 del proyecto de resolución A/42/822, se pedía al PNUD que pusiera a disposición de los Estados donatarios, cuando optasen por la ejecución nacional de los proyectos pero no se considerasen en condiciones de ejecutarlos en su totalidad por sí mismos, sus oficinas exteriores y el personal de apoyo administrativo de los organismos especializados.

25. Si se deja a un lado esta experiencia regional de intromisión aceptada, no se puede por menos de comprobar que, de prudencia en negligencia o de carencia en abstinencia, se ha llegado a establecer un sistema de supervisión que parece destinado más bien a salvaguardar la tranquilidad moral de los socios y participantes en la realización de los proyectos que a contribuir al mayor bienestar de los supuestos beneficiarios y a una gestión más estricta de sus aportaciones y sus costos. Así se explica que parezca mostrarse una conformidad un poco excesiva tanto con la falta de coordinación de los intercambios de información entre organismos interesados en los proyectos como con la insuficiencia de las acciones correctivas y con cierta irregularidad en el examen de las situaciones sensibles y la redacción de los informes exigibles.

26. La Junta de Auditores ha señalado recientemente que diversas oficinas exteriores del PNUD no se ajustaban a las normas relativas al inventario de los equipos o materiales de proyectos y que, por otra parte, no existía ninguna directriz que pudiera garantizar su control, de suerte que no se sabía nada de su naturaleza, su volumen ni su valor. Por su parte, los organismos de ejecución incumplen muchas veces las normas que imponen los procedimientos del PNUD a riesgo de negarse a sacar las consecuencias de una realización del proyecto demasiado mediocre o de enmascarar el fracaso prolongando excesivamente su duración. Lo que significa que, además de la evaluación, queda mucho por hacer.

27. La supervisión de los proyectos, en efecto, funciona como si se tratara ante todo de evitar las observaciones siempre brutales, cuando dan en el blanco, y de eludir las correcciones a veces dolorosas y las revisiones radicales. La supervisión, considerada sin duda demasiado perturbadora y demasiado crítica, se fragmenta y se dispersa, voluntariamente o no, entre demasiadas partes.

28. A diferencia de la supervisión, la evaluación, demasiadas veces asimilable a una especie de mitología gratificadora al servicio de un falso rigor, no pone en tela de juicio las estructuras ni los derechos adquiridos, los organigramas y las compartimentaciones o rigideces a las que todos se adaptan. Lo que conviene, pues, es consagrarse más bien a la reforma y al reforzamiento de la supervisión que a su mejora. Sin llegar a pretender que la evaluación haya podido servir de coartada y compensación verbal a una supervisión deficiente, sería deseable que el necesario esfuerzo de imaginación, la voluntad de perfeccionamiento del instrumento de control, pasaran de la primera a la segunda.

II. REFORZAMIENTO Y REORGANIZACION DE LA SUPERVISION

29. En los últimos años, el paisaje de la realización de los proyectos ha experimentado una transformación total sin que los principios y las normas que determinan los valores respectivos y las funciones complementarias de la evaluación y la supervisión se adapten lo mejor posible a esa transformación. Las carencias y los fallos que se descubren sin cesar en la etapa de preparación de los proyectos, el que los Estados donatarios se hagan cargo de los proyectos de las Naciones Unidas, las competencias que con tal motivo se atribuye en algunos casos el PNUD no componen un conjunto muy homogéneo sino que constituyen otros tantos hechos y acarrearán otras tantas consecuencias que invitan a un mayor control, a una supervisión más activa de la ejecución de las operaciones. Más que cualquier otro fenómeno, la preparación de los proyectos repercutirá en su ejecución y, por lo mismo, en las condiciones y las modalidades de una apreciación que sin duda deberá servirse menos de la evaluación que de la supervisión. Y esas repercusiones serán tanto mayores cuanto que con ocasión de la formulación y la concepción del proyecto se planteará oportunamente la cuestión de su pertinencia, su eficiencia y su eficacia, pero no la de su durabilidad ni su viabilidad, cuya apreciación, sin embargo, es de la mayor importancia.

Las carencias en la preparación de los proyectos

30. Si, por otra parte, la evaluación tiende a determinar la pertinencia, la eficacia y el efecto de las operaciones, el efecto, la eficacia y la pertinencia de la evaluación misma no dejarán de tropezar con las limitaciones resultantes del estrecho marco y la lógica restrictiva del proyecto. Ciertamente, se han obtenido resultados apreciables. Al tratar de articular mejor la actualización del proyecto en función de su concepción, al elaborar métodos adecuados para un juicio más crítico de las operaciones, al constituir equipos competentes, la evaluación y sus procedimientos han contribuido a una mejor gestión del sistema de las Naciones Unidas. Pero la evolución misma de ese sistema y la crisis financiera que sufre imponen una nueva apreciación de las diversas formas de control y, a falta de una revisión desgarradora, conducen, si no a un vuelco total, por lo menos a una seria reorganización de su orden de prioridad.

31. Una reflexión general sobre la función de evaluación y sobre la relación que mantiene con la función de supervisión sólo puede conducir a propugnar una valorización urgente de esta última. Los fenómenos antes analizados, al combinarse, hacen más imperiosa la necesidad de la supervisión y menos acuciante la exigencia de la evaluación. A la preeminencia de una evaluación, de la que quizás se haya esperado demasiado, debe seguir la de una supervisión, cuya reforma y reforzamiento deberían pasar a un primer plano. La supervisión, no sólo no excluye la evaluación, sino que condiciona su eficacia, aunque es preciso no descuidarla y que funcione correctamente.

Supervisión y autoevaluación

32. En los últimos años se pudo creer que el reforzamiento del control de la gestión y de los costos de los proyectos, que imponía cada vez más netamente la crisis financiera de las Naciones Unidas, pasaba por el reforzamiento de la autoevaluación más bien que por el de la supervisión. Definida tradicionalmente como la supervisión permanente de la realización de las operaciones y del suministro de las aportaciones, del estado de los trabajos y de la consecución de los objetivos con arreglo a un plan, la supervisión quedaba limitada a un papel auxiliar. Incumbía a la autoevaluación poner en entredicho la pertinencia de las políticas, los programas y los procedimientos, que la supervisión debía dar por supuestos. Incumbía a la supervisión preocuparse de la transformación de las aportaciones en productos, mientras que la autoevaluación se ocuparía de los objetivos y la eficacia del proyecto.

33. Por mucho que sea el ingenio desplegado por toda una literatura administrativa para contraponer la supervisión y la autoevaluación, no es posible eludir ciertos hechos. No bien se declara que son diferentes entre sí se añade enseguida que son complementarias. Parece incluso que se consideran inseparables, desde el momento en que se habla de "supervisión y evaluación" y que se deja así suponer que ninguna puede subsistir sin la otra. Más allá del interés didáctico y el valor analítico de las distinciones establecidas, las diferencias se difuminan en la práctica. La supervisión y la autoevaluación no participan de dos métodos opuestos ni constituyen instrumentos de gestión específicos. Cuando no se presentan como fases sucesivas de un control, no serán sino los aspectos y los medios de una misma vigilancia.

34. La imbricación de la autoevaluación y la supervisión es tan evidente que en el cuadro sinóptico, que describe las esferas y los calendarios, las responsabilidades, los productos y los usos de una y otra, el PNUD especifica que ese informe de evaluación que es el IEEP sirve para la supervisión de las operaciones y su corrección periódica. Análogamente, la reunión tripartita, que examina los resultados y toma decisiones, deberá hacer servir sus productos para fines de evaluación pero también de supervisión.

35. El IEEP y el examen tripartito, entre los que existe un intercambio de información, se basan en datos proporcionados en principio por una supervisión en las fases finales y ellos mismos sirven de base a una supervisión en las fases iniciales. Constituyen el núcleo duro de ese control mixto que se ejerce, con diversa fortuna y eficacia variable, sobre la ejecución de los proyectos y que teóricamente permite adoptar las decisiones que pueden desviarlos o modificar su curso. El IEEP es tanto un medio de corrección del proyecto, al efectuarse a intervalos regulares, como la aportación de informaciones menos desdeñable con que cuenta el examen tripartito. Es objeto de los comentarios del organismo de ejecución y de la autoridad interesada del gobierno donatario, pero se le pide sobre todo que informe sobre los resultados a la reunión tripartita. En esta fase, el representante residente del PNUD desempeña el papel más importante, puesto que le incumbe seleccionar las cuestiones que se incluirán en el orden del día, elaborar el estado de las decisiones que hayan de tomarse y elegir también los problemas que será conveniente excluir del debate o tratar de resolver anticipadamente.

36. No parece, sin embargo, que la supervisión que tal sistema implica sea totalmente satisfactoria. En efecto, como se hace observar en un memorando interno de 25 de noviembre de 1987 dirigido al Director de la Oficina Central de Evaluación del PNUD, y que se aplica tanto a la División de Políticas, Programación y Planificación del Desarrollo y al Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo como a diversos organismos de ejecución, la práctica muestra que el seguimiento de las reuniones tripartitas suele ser de lo más mediocre. En muchos casos, éstas se limitan a referirse a las dificultades con que se ha tropezado y las modificaciones necesarias para la ejecución de los proyectos, sin proponer remedios. De ese modo, de informe en informe de las decisiones que hay que adoptar, no queda más que señalar los problemas sin resolverlos, cuando se llega a la fase de la conclusión de los trabajos.

37. Por otra parte, excepción hecha de esta combinación del IEEP y el examen tripartito, que tiene más de supervisión que de autoevaluación, ésta se reduce en realidad a tomar nota con más o menos detalle de los informes básicos remitidos por los expertos y los encargados de los coordinadores de proyectos cuya fiabilidad no puede siempre garantizarse. Es la primera etapa de una compilación de informes sobre la marcha de los trabajos que a menudo tendrán dificultades para mantener el equilibrio entre el exceso de datos sin gran interés y la vaguedad de los juicios formulados.

38. Al querer crear un mecanismo de evaluación interna que fuera el más adecuado para un control eficaz de la ejecución de los proyectos, no se hizo más que implantar un sistema de preparación de informes, muchas veces más enunciativo y descriptivo que crítico. Suprimiendo la descripción y contestando a las preguntas planteadas mediante formularios normalizados o

marcando con una cruz la casilla correspondiente no se mejora necesariamente la precisión de los datos que hay que proporcionar. El contenido de la autoevaluación será de menos enjundia cuanto más se aleje del terreno y de una supervisión que, ella también, se confunde demasiado a menudo con la presentación de informes.

39. En la medida en que la autoevaluación no hace más que superponer a los informes de las oficinas regionales los complementos y revisiones de los oficiales encargados del proyecto en el escalón central del organismo de ejecución, difícilmente se advierte en qué se distingue de una cadena jerárquica de informes administrativos de tipo corriente. El inferior informa al superior y la utilidad de las informaciones producidas dependerá más del valor individual de los encargados de la supuesta evaluación provisional que del sistema de evaluación no menos supuestamente aplicado.

40. Instrumento accesorio de la supervisión o medio de información mediocre a nivel operacional, la autoevaluación de los proyectos no es tampoco la mejor de las herramientas de información sobre los resultados a nivel de las sedes centrales. Las informaciones que proporcionan las autoevaluaciones provienen de fuentes tan dispares, reflejan situaciones tan diversas, se refieren a contextos tan diferentes que plantean más problemas de interpretación y comprensión de los que pueden resolver. Y las dificultades serán tanto mayores cuanto más lejos operen analistas y gestionarios del marco en que se reúnen los datos que llegan hasta ellos, de los que a veces no tienen más que un conocimiento teórico, si no es que desconocen sus características y las prácticas sobre el terreno.

La capacidad de evaluación de los donatarios

41. Si el reforzamiento del control de la ejecución de los proyectos no pasa ante todo por la autoevaluación, cabría pensar que depende de un reforzamiento paralelo de la capacidad de evaluación de los Estados donatarios. Dado que éstos son los primeros interesados en una explotación de las enseñanzas que se supone que ha de proporcionar la evaluación, algunos han creído poder concluir que la información sobre los resultados sería mayor y el control más estricto en caso de que los gobiernos donatarios estuvieran mejor preparados para evaluar por sí mismos sus proyectos. Naturalmente, pues, se ha intentado reforzar su capacidad de evaluación, asociándolos más estrechamente a la apreciación de los proyectos financiados con fondos del PNUD y dotándolos de los medios necesarios para definir y seguir mejor sus propios planes y programas de desarrollo.

42. Para ello, el PNUD viene adoptando desde hace algunos años múltiples iniciativas, ya se trate de la formación especializada de funcionarios de los Estados interesados, ya de la elaboración de manuales de procedimientos adaptados a los países beneficiarios de esta forma de asistencia técnica o de apoyo logístico para la evaluación de los proyectos nacionales más importantes financiados o no con los recursos de la ayuda multilateral. Donde no hay instituciones nacionales de control, el PNUD ha ayudado asimismo a los gobiernos a definir sus necesidades y limitaciones operacionales, así como a asumir mejor sus tareas de verificación de la ejecución de los planes y de coordinación de la asistencia técnica.

43. Diversos informes del PNUD señalan que los países donatarios han manifestado frecuentemente el deseo de recibir una asistencia especial con miras a desarrollar sus servicios de evaluación. El informe DP/1983/ICW/6 señalaba ya que, sin embargo, el PNUD sólo había recibido muy pocas demandas de proyectos relativos al reforzamiento de la capacidad de evaluación autónoma de los donatarios. Después, varios informes de la Dependencia Común de Inspección (DCI) han recomendado que no se escatimen esfuerzos en esta esfera. No parece que ese llamamiento haya sido escuchado y, al volver a expresar el mismo deseo, año tras año, parece que los órganos rectores del PNUD más bien formulan un voto piadoso que realizan verdaderos progresos en esta materia.

44. Es un hecho que la naturaleza y el grado de participación de los gobiernos donatarios en la labor de evaluación sigue siendo variable, pero de esa variabilidad misma cabría deducir una enseñanza. La participación resulta ser más intensa en la fase de los exámenes y reuniones tripartitos, cuya presidencia es asumida muchas veces por un ministro del Estado donatario. Sucede asimismo que representantes de los gobiernos intervengan en la elaboración de una evaluación a fondo y suscriban en calidad de tales sus conclusiones. Lo más frecuente, sin embargo, es que se abstengan de intervenir si no es mediante la aportación de opiniones y datos que no los comprometen.

45. Parece como si los gobiernos donatarios tuvieran dificultades en vencer la desconfianza que les inspiran desde hace mucho tiempo los diversos tipos de evaluación. Aunque dulcifiquen sus reproches, no por ello dejan de considerar que, demasiado a menudo, la evaluación se efectúa en provecho o en función de los intereses del donante. Quizás abriguen asimismo el temor de que constituya una técnica de ocultación de las cuestiones que, por diversos conceptos, podrían resultar embarazosas para el donante o el organismo de ejecución, o para ambos (complicación o duplicación de los procedimientos, multiplicidad contradictoria de las ayudas, coincidencia de donantes y conflicto de competencias).

46. La participación de los gobiernos donatarios tiene la máxima eficacia cuando existe la posibilidad de influir en el proyecto y la evaluación presenta un fuerte matiz de supervisión. Disminuye a medida que la evaluación tiende a ser más técnica y más profunda, más temática y más alejada en el tiempo de la conclusión de las operaciones.

47. El sentido común los incita efectivamente a considerar que disponen de unos recursos limitados de personal calificado que más vale que sea utilizado en la ejecución de los proyectos que en su evaluación, y que la evaluación, que no es superflua, tiene un grado de prioridad que no es aún compatible con la exigüidad de sus recursos financieros y humanos.

48. Estiman que por la complejidad de sus análisis y por el exceso de datos que éstos exigen y en los que a veces se ahogan, algunas metodologías no corresponden en absoluto a la capacidad de planificación disponible, a la estructura del poder de decisión, a la particularidad de las instituciones y al volumen de las informaciones utilizables sobre el terreno. Menos deseosos de lograr soluciones óptimas que de llegar a soluciones satisfactorias, atribuyen más importancia a la ejecución de los proyectos que a la previsión

de sus efectos a plazo más o menos largo. Se inclinan a pensar que si un proyecto ha fracasado y si el daño ha sido hecho, no hay por qué detenerse en la cuestión ni incluir en un informe lo que todo el mundo sobre el terreno conoce ya experimentalmente.

49. Suponiendo incluso que la evaluación no sea un lujo y que no carezca de interés, los gobiernos donatarios prefieren que sean los organismos de ejecución y el PNUD los que se encarguen de ella. No verán, pues, ningún inconveniente en que éstos dediquen a la evaluación medios financieros, que no sean imputados a su CIP, y medios humanos, que no estén a su cargo. La ventaja que para ellos tiene participar un poco más a fondo en el proceso de evaluación o crear, más a menudo que consolidar, los servicios necesarios para su realización, no les parece evidente.

50. Aun cuando con excesiva frecuencia tienen más en cuenta las consideraciones presupuestarias y el control financiero que el seguimiento técnico y el control de gestión, el lenguaje de la supervisión les parece más apropiado que el de la evaluación. A este respecto, las conversaciones sostenidas con diversos responsables nacionales de la región de la CESPAP confirman plenamente lo que ya habían dejado entrever muchos textos e informes de las Naciones Unidas.

Establecimiento de una supervisión de segundo escalón

51. Ni la autoevaluación ni el aumento de la capacidad de evaluación de los donatarios parecen abrir un camino practicable a un mayor control de la ejecución de los proyectos. Es preciso, pues, explorar otras posibilidades y modificar en consecuencia la orientación. Es necesario que los encargados de la realización de los proyectos asuman al respecto un control y una supervisión que es bastante difícil, por otra parte, de distinguir de su gestión.

52. Es indudable, por otro lado, que esa supervisión de primer escalón, asumida en condiciones difíciles y a veces discutibles, no funciona con la eficacia deseable a pesar de la importancia de las necesidades que debe atender. No es menos cierto que, en esta fase y a ese nivel, sería ingenuo esperar una modificación rápida de los comportamientos o creer poner remedio a los defectos y carencias antes enumerados mediante un perfeccionamiento de los procedimientos y una multiplicación de las garantías reglamentarias o las evaluaciones.

53. Será indispensable, por lo tanto, ejercer un control independiente a un nivel más elevado que el de la coordinación y la gestión, el asesoramiento y el apoyo. Mientras que el primer escalón de la supervisión está en condiciones de distinguir y sentar las bases de una reflexión, pero siempre teme disgustar, comprometerse demasiado o formular un juicio excesivamente crítico, su segundo escalón debería estar en condiciones de salvar esos obstáculos y elaborar más libremente sus apreciaciones y propuestas.

54. Aun cuando no sea posible en el marco del presente estudio exponer en detalle las consecuencias prácticas de la reforma, parecería conveniente hacer extensiva y adaptar al conjunto de los organismos especializados el tipo de inspección general cuyo uso exclusivo parece tener la administración de la UNESCO. Con arreglo a una fórmula de esta índole, la Inspección General no se ocupa solamente de la solución de cuestiones puntuales, definidas o no previamente. Sus investigaciones concertadas o imprevistas rebasan el marco de la búsqueda de una conformidad entre las operaciones y determinadas normas.

55. Directamente dependiente del Director General, el Inspector General ayuda a éste en la supervisión de las actividades que, bien en la sede, bien en el exterior, pueden dar lugar a auditorías, inspecciones o estudios. Le incumbe ante todo el control financiero, la gestión de las operaciones y la administración, respecto de las cuestiones de estructura, funcionamiento y personal. Pero tiene competencia además para inspeccionar los proyectos y las dependencias administrativas, tanto en el exterior como en la sede, así como para participar en una evaluación periódica y sistemática de la ejecución de los programas. Le corresponde asimismo mantener el enlace permanente con la Dependencia Común de Inspección y el auditor exterior encargado de la comprobación de las cuentas del organismo.

56. Con las necesarias adaptaciones, la fórmula de la Inspección General podría extenderse útilmente a organismos tan diversos como el PNUD, la CESPAP o los organismos de ejecución, todos los cuales contribuyen, según su competencia y sus medios, a las tareas de control de la ejecución de proyectos. En el caso de la FAO, la función de inspección guarda relación con el control de la gestión y la comprobación de cuentas, en el marco de una dirección directamente adscrita al Director General. Para no favorecer excesivamente el aspecto financiero de las cuestiones que hay que examinar, sería conveniente sin duda conferir mayor autonomía a la función de comprobación de cuentas o incluso separarla de las otras dos, adoptando el método de la UNESCO.

57. La Inspección General constituye un medio de supervisión al nivel más alto, cuyo papel disuasorio no es menos importante que la eventual intervención. Evita las omisiones voluntarias o las deformaciones de la verdad que a veces es difícil soslayar en un documento escrito por razones de conveniencia y oportunidad a las que no son insensibles sino los que ignoran las verdaderas condiciones de trabajo sobre el terreno. Una inspección general, al permitir la recogida sobre el terreno de la información según la regla de la confidencialidad, proporciona un instrumento de supervisión y control de la ejecución de los proyectos cuya falta se hace sentir claramente en muchos organismos de ejecución. Por supuesto, sólo puede intervenir de manera selectiva. No cabe pensar en someterle la totalidad de los proyectos ejecutados por un organismo, cosa que sería tan inviable como inútil.

58. En las representaciones regionales del UNICEF, la auditoría versa sobre la regularidad reglamentaria de los gastos reseñados, pero también sobre los programas y proyectos. La elección de los proyectos sometidos a auditoría no tiene en cuenta el criterio del costo, sino que se ejerce en función de las necesidades y urgencias, que se dan tanto en lo que se refiere a las operaciones de envergadura como en lo que respecta a las operaciones menos importantes, puesto que las segundas entrañan por lo menos las mismas posibilidades de derroche o gestión defectuosa que las primeras. Esta

"auditoría de programas", que funciona ya como una supervisión de proyectos de segundo escalón (y cuyo nombre mismo quizás se preste a confusión) permite enderezar o modificar a tiempo el curso de la ejecución y vincular sólidamente la toma de decisiones a la supervisión, valorizando al mismo tiempo el planteamiento por países.

59. La intervención sobre el terreno es entonces producto más bien de la rutina que de la vejación, trivializa el control y lo despoja de todo aspecto dramático. El "auditor regional" de los programas del UNICEF se comporta en calidad tanto de asesor como de auditor. Elabora periódicamente auténticos estados económicos y financieros que contribuyen, mucho mejor que unas autoevaluaciones a menudo acomodaticias, insignificantes o chapuceras, tanto a un empleo más estricto de los fondos como a una ejecución más eficiente de los proyectos. Al examinar las aportaciones y su utilización, así como la adecuación de éstas al proyecto, está a la vez lo bastante alejado de la gestión cotidiana y lo bastante próximo a las situaciones locales para determinar correctamente los obstáculos logísticos y concluir sus informes con recomendaciones cuyo efecto no sea excesivamente tardío.

60. Hasta ahora, los coordinadores regionales han estado encargados ante todo de la coordinación de las actividades de su organismo de ejecución o de su administración de programas en la región de su competencia, así como de la dirección de las operaciones de evaluación del efecto de los proyectos y de la preparación de informes. A ello habría que añadir la supervisión a escala regional de los proyectos. Por medio de un control de periodicidad regular, esa supervisión permitiría a la vez hacer frente a las urgencias o dificultades puntuales más graves y atender con suficiente prontitud las exigencias de la información sobre los resultados y la rectificación del curso de los proyectos.

61. En el caso de la ONUDI, que no dispone de escalón regional, quizás fuera el momento de prever una redistribución de los recursos de personal de la sede y un aumento de la plantilla de los servicios de los asesores superiores extrasede de desarrollo industrial (ASEDI). Ello permitiría aumentar la experiencia del personal mediante los destinos temporales y una rotación adecuada de los agentes, así como haría posible una mejor supervisión de la ejecución de los proyectos.

62. El reforzamiento de la supervisión no impone sólo la generalización de la fórmula de la inspección general y la extensión de un sistema de verificación selectiva de los proyectos a nivel regional. No se puede dissociar de una nueva apreciación de las funciones de apoyo que a menudo asumen, más en principio que de hecho, los organismos de ejecución.

63. Para explicar el acentuado debilitamiento del apoyo y, por consiguiente, de la supervisión, que depende de él, se ha aducido la insuficiencia de los gastos de viaje autorizados por los presupuestos de los organismos de ejecución, cierta renuencia a desplazarse que mostraría a veces su personal, la sobrecarga de trabajo en la sede (que sería en gran parte resultado de la multiplicación de la contratación de expertos a corto plazo) y la disminución de los medios logísticos de las oficinas exteriores, que son consecuencia de ciertas tensiones financieras. Se ha querido también vincular el problema del apoyo de los proyectos al problema de los fondos proporcionados a los organismos de ejecución con ocasión de su realización.

64. La cuestión no es nueva y ha sido objeto ya de una nota de la Dependencia Común de Inspección (JIU/NOTE/78/1). No entraremos, pues, en el detalle de las ventajas e inconvenientes de la fórmula de suma global actualmente en vigor o de una fórmula modulable de pago de los gastos de apoyo realizados por los organismos de ejecución. Nos limitaremos a señalar que el porcentaje del 13% de participación administrativa y técnica constituye más bien una fórmula práctica de transacción que un sistema de base racional o con pretensión científica.

65. Pero el problema de las responsabilidades de apoyo se plantea en otros términos. Supondría, en efecto, que la función de supervisión de los funcionarios de apoyo de las direcciones de operaciones sectoriales, de la que teóricamente se hallan investidos, lleva aparejada una supervisión por los oficiales de programas que la ejercerían en las condiciones y según las modalidades de un procedimiento en cierto modo contradictorio. Demasiado ocupados por las tareas administrativas y financieras de una gestión diaria que no admite espera, los funcionarios de apoyo se ven obligados a hacer pasar a un segundo plano el aspecto técnico de su función de apoyo, lo que no puede por menos de perjudicar la necesaria supervisión de la ejecución de los proyectos. Es menester, por lo tanto, que los oficiales de programas, que conocen bien el contexto económico y sociocultural de los proyectos, puedan intervenir como refuerzo. Como no se trata de aumentar la plantilla del personal de apoyo, la eficacia de la supervisión tiene ese precio.

66. La supervisión de primer escalón, asumida con posibilidades y resultados variables por los coordinadores nacionales y los oficiales de programas del PNUD, llegado el caso por los asesores técnicos superiores y, sobre todo, por los representantes locales de los organismos especializados cuyas competencias y, más aún, cuya experiencia de actividades sobre el terreno no deben subestimarse, sería reforzada de ese modo por una supervisión de segundo escalón. En ésta participarían efectiva y regularmente los oficiales de programas de los organismos especializados al mismo tiempo que los funcionarios de apoyo.

67. Sean cuales sean las circunstancias de cada caso, el apoyo y la supervisión deberían reestructurarse en ese sentido a nivel de las sedes centrales de los organismos de ejecución. Los oficiales de programas, por el conocimiento que tienen de la concepción y la génesis del proyecto, por las misiones de programación sobre el terreno que realizan, en virtud de la visión más totalizadora y menos rigurosamente técnica que adoptan, están perfectamente en condiciones de supervisar la ejecución de las operaciones y de completar en segundo escalón la tarea de los oficiales de apoyo técnico que la mayoría de las veces no pueden ejercer su función de supervisión sino de manera parcial, esporádica y limitada.

68. Se objetará (y a la lectura del anteproyecto del presente informe los representantes de ciertos organismos de ejecución no han dejado de hacerlo) que los oficiales de programas no poseen la competencia necesaria para el ejercicio de esa supervisión de segundo escalón. La objeción parece tanto menos razonable cuanto que si surge una dificultad técnica grave, o si se produce un accidente serio durante la ejecución del proyecto, ni que decir tiene que se informará a la sede y la dirección sectorial que haya de conocer del asunto. Mas la supervisión ordinaria no exige una competencia de experto; participa a la vez del control de gestión y de la apreciación económica que

son del nivel y de la incumbencia del oficial de programas de un organismo de ejecución. La solución propuesta no trata de anteponer una forma de peritaje a otra, sino de mejorar una supervisión que se define en términos de gestión y control en vez de técnica especializada.

III. LAS CONTRADICCIONES ADMINISTRATIVAS DE LA EVALUACION

69. La necesidad de tener en cuenta los obstáculos y límites del método de la evaluación por proyectos, así como las exigencias del planteamiento por países, el reforzamiento de los medios y las capacidades de una función de supervisión considerada prioritaria, imponen un reajuste de las bases de la evaluación y sus procedimientos así como una reorganización de sus servicios. Esta, al ayudar a la clasificación de sus tipos y niveles, permitiría efectuar una distribución de tareas más eficiente y tener en cuenta mejor cierta contradicción que existe entre el alcance de las ambiciones pregonadas y la pobreza de las asignaciones presupuestarias disponibles.

70. Los servicios de evaluación, de creación relativamente reciente, tratan de atender una necesidad que no se había apreciado antes en su justo valor. Han tenido, por lo tanto, que insertarse en los organigramas preexistentes. Según las circunstancias y el interés que les hayan atribuido los responsables de los organismos de ejecución, las comisiones económicas regionales o el PNUD, han aparecido a veces como algo sobreañadido, cuando no se dejan aislar, o se han visto obligados a competir con otros servicios encargados de misiones análogas. Los servicios de evaluación, que abordan tareas idénticas con objetivos diversos, aunque la escasez de personal sigue siendo un rasgo común, se integran en estructuras bastante diversificadas y desarrollan sus actividades en escalones administrativos diferentes.

Importancia y posición de los servicios de evaluación

71. La influencia de los servicios de evaluación varía según que su adscripción al Director General del organismo especializado sea más o menos directa o más o menos estrecha. La Unidad Central de Evaluación de la UNESCO constituye una entidad autónoma colocada en el mismo plano que la Inspección General, la Oficina del Presupuesto y la Oficina de Estudios y Programación, de ahí que esté adscrita directamente al Director General. El Servicio de Evaluación de la FAO, aunque privado de autonomía, está incorporado a la Oficina del Programa, del Presupuesto y de Evaluación que, a su vez, depende directamente del Director General, mientras que la Oficina de Auditoría Interna, Inspección y Control de la Gestión depende del Director General Adjunto. Poco más o menos lo mismo ocurre en el caso de la ONUDI.

72. En el marco de la Secretaría, del PNUD y de otros organismos de ejecución, así como en el ámbito del UNICEF, el ACNUR y la CESPAP, la posición del Servicio de Evaluación parece menos destacada. En lo que concierne a la Secretaría de las Naciones Unidas, la función de evaluación depende de un servicio que forma parte de una Oficina de Planificación, Presupuestación, Supervisión y Evaluación de Programas, dirigida por un Subsecretario General, él mismo subordinado al Secretario General Adjunto de Administración y Gestión. Esta Oficina reúne así un conjunto de atribuciones dispersas antes del 1° de marzo de 1987 entre la Oficina de Planificación y Coordinación de Programas, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales Internacionales y la División de Presupuesto de la Oficina de Servicios Financieros.

73. La Oficina Central de Evaluación del PNUD, por su parte, se encuadra en la Oficina de Planificación y Coordinación, que se sitúa en el mismo plano que la Dirección de Finanzas y Administración o que las direcciones regionales, y que se encuentra en una relación de subordinación semejante al Administrador, aun cuando el encargado de la Oficina de Evaluación aduzca que tiene prácticamente acceso directo al Administrador Asociado. Más lejos aún de la cumbre de la jerarquía, la evaluación del ACNUR no será más que una misión entre otras de un Servicio de Gestión de Programas sometido a la autoridad del Alto Comisionado Adjunto.

74. En ciertos organismos, la evaluación se confía a un servicio que debe coexistir con departamentos u oficinas de creación anterior que asumen cometidos similares. Así, la Oficina de Evaluación del UNICEF constituyó hasta fines de 1987 una de las oficinas del Grupo de Programas, mientras que la Oficina de Auditoría Interna, que por la auditoría regional de programas ejercía funciones correspondientes tanto a la evaluación como a la supervisión, se encontraba directamente adscrita al Director Ejecutivo. Desde entonces, se ha reforzado la autonomía de la Oficina de Evaluación. Continúa vinculada al Director Ejecutivo Adjunto de Programas, pero las competencias de la Oficina de Auditoría Interna en materia de evaluación regional no han sido modificadas en absoluto.

75. Si en el ámbito del UNICEF cabe temer aún rivalidades inútiles y una estructuración defectuosa, la CESPAP muestra menos coherencia todavía en su planteamiento de la evaluación. La Comisión, que funciona como organismo de ejecución, es el primer organismo regional que dispuso de una dependencia de evaluación. Pero, mientras que la Oficina de Coordinación y Observación de Programas está adscrita directamente al Secretario Ejecutivo de la CESPAP, la función de evaluación depende de un funcionario jerárquicamente subordinado al Director de una División de Cooperación Técnica que, aun no siendo la menos importante, se sitúa con todo en el mismo plano que las otras diez divisiones técnicas.

76. Entre otras funciones, la División de Cooperación Técnica presta asistencia y asesoramiento al Secretario Ejecutivo en las esferas de la formulación, la negociación, la coordinación y la gestión de las actividades de cooperación técnica relacionadas con los programas, pero está encargada ante todo de la movilización de los recursos extrapresupuestarios. La Dependencia de Evaluación, que está subordinada a aquélla, se supone que actúa como instrumento autónomo al servicio del Secretario Ejecutivo. Pero su encargado no puede por menos de tener en cuenta su posición subalterna, la limitación de sus atribuciones a las operaciones relativas a los recursos extrapresupuestarios y los escasos medios de que dispone. Tampoco puede entrar en competencia, aún menos en conflicto, con la Oficina de Coordinación y Observación de Programas, que está encargada de la planificación general y la programación final pero también de la supervisión de las operaciones aprobadas.

77. La Dependencia Común de Inspección ya ha tenido ocasión de indicar que se podrían utilizar mejor los recursos limitados que se asignan a la Dependencia de Evaluación de la CESPAP si ésta estuviese encuadrada en la Oficina de Coordinación y Observación de Programas y si unas funciones que se complementan mutuamente se hicieran extensivas al examen de los programas con

cargo a los presupuestos ordinarios. No se puede por menos de reiterar la recomendación de reagrupación y reestructuración de las funciones de evaluación y supervisión en el seno de la Oficina de Coordinación y Observación de Programas.

La disparidad entre las ambiciones y los medios

78. Si bien las dependencias centrales de evaluación no realizan la totalidad de las misiones que podrían serles confiadas, a causa de la definición misma de su naturaleza y de los conceptos fundamentales que han presidido implícitamente su creación, el conjunto de competencias a las que no pueden renunciar sin cercenar algo esencial corresponde todavía a un volumen de trabajo bastante apreciable.

79. Toda dependencia de evaluación debe coordinar y controlar las actividades de evaluación realizadas en el ámbito del organismo en que opera y al mismo tiempo participar, por lo menos con carácter consultivo, en la determinación del orden de prioridad que hay que observar. En materia de manuales y metodologías, de análisis e investigación, de formación para la evaluación e información sobre los resultados, la dependencia tiene una importante función que desempeñar. La supervisión y realización de las operaciones de evaluación según los casos, los modos y los niveles, la asistencia técnica a los donatarios, la aplicación de las decisiones adoptadas por los órganos rectores, el mantenimiento del enlace con sus homólogos de otros organismos y los órganos de control también son de su competencia. Tienen, por último, algo que decir en lo que se refiere al examen y la explotación de los resultados o al control del seguimiento, así como respecto de la selección de las evaluaciones que han de realizarse.

80. Por numerosas e importantes que sean las misiones que implica la evaluación, no parece que los responsables de los servicios, que tienen éstos a su cargo, hayan podido disponer hasta ahora de los medios necesarios para realizarla. Los recursos presupuestarios y de personal, más escasos que abundantes, no permiten atender el conjunto de las tareas normales. Las dependencias deben pensar más a menudo en los trabajos a que tienen que renunciar que en los que están en condiciones de llevar a cabo. Desde el momento en que aumenta el volumen de trabajo, mientras que los servicios siguen siendo de dimensiones reducidas y no cuentan con recursos suficientes, no sólo quedan en entredicho la calidad y la eficacia, sino pronto también la utilidad misma del sistema.

81. La CESPAP, que constituye la comisión económica regional más adelantada en materia de evaluación, dispone de una dependencia con un solo oficial de plantilla. Su asignación de 100.000 dólares se financia casi enteramente con cargo a los recursos extrapresupuestarios y sólo el 30% de esos créditos se destinan a gastos efectivos de evaluación. Las dependencias de evaluación de la UNESCO, del PNUD y la ONUDI cuentan con una plantilla de cuatro funcionarios del cuadro orgánico, la del UNICEF tiene cinco funcionarios, a los que se añaden dos consultores titulares. El organismo con la mejor dotación de personal, pero también el más sólido, la FAO, cuenta por su parte, desde 1986, con una plantilla de nueve personas.

82. No es posible, por supuesto, limitar el alcance de las funciones de evaluación exclusivamente a la labor de los servicios centrales, aunque su rendimiento padezca un poco de resultados de los pocos gastos que realizan. La función de inspección, tal como se ejerce en la UNESCO, las auditorías regionales de programas del UNICEF, las células constituidas en las divisiones sectoriales en el ámbito de la FAO contribuyen por diversos conceptos a consolidar la capacidad de evaluación de los organismos de las Naciones Unidas.

83. En el marco del PNUD, ciertos asesores técnicos de la Dirección de Política y Evaluación de Programas participan en determinadas evaluaciones, una decena de coordinadores intervienen en las oficinas exteriores. Además, se reconoce en principio que el representante residente adjunto está encargado sobre el terreno de supervisar las tareas de evaluación. Las comunicaciones entre organismos y grupos de trabajo prolongan y completan la acción así emprendida.

84. El PNUD, aun teniendo en cuenta ciertas contribuciones auxiliares, las consultas externas y una utilización marginal de la red de sus oficinas exteriores, tiene con todo dificultades, sirviéndose solamente de su dependencia de evaluación, para hacer frente a tareas concernientes a la supervisión de las evaluaciones internas regulares y los exámenes tripartitos, las evaluaciones finales o ex post, retrospectivas o temáticas, relativas a programas o proyectos. Aun procediendo a una selección rigurosa de los proyectos sometidos a una evaluación a fondo, la carga es lo bastante pesada para que se prescindiera en la práctica de esas evaluaciones a fondo de mitad del período que se habían hecho obligatorias reglamentariamente.

85. La falta de nuevas contrataciones, la eliminación natural de los puestos vacantes, a menudo impiden realizar programas de desarrollo de la capacidad de evaluación que habían sido elaborados o iniciados antes de que la crisis financiera de las Naciones Unidas se hiciera demasiado aguda. Ciertamente, la evaluación ha tenido tiempo de demostrar sus posibilidades, pero su sistema sólo puede perdurar a costa de una reforma de sus estructuras y una jerarquización de sus tareas, en función de una nueva división del trabajo y del nuevo equilibrio de valores y poderes por los que debería regirse.

Subordinación real e independencia relativa

86. La fórmula de la evaluación por un servicio central parece ser la que presenta menos inconvenientes. Este sistema es preferible moralmente al de una red difusa de autoevaluación, cuyos agentes actuarían como juez y parte a la vez en el marco protector y protegido de una jerarquía atenta a su tranquilidad o incluso a su comodidad. Es psicológicamente más válido que el recurso exclusivo y, por consiguiente, aventurado a evaluadores externos, cuyas conclusiones siempre parecerán arbitrarias a los funcionarios del organismo. Es superior económicamente a la creación de equipos especiales o de grupos integrados por funcionarios del mismo nivel, que trabajasen a tiempo parcial en la evaluación, a riesgo de perder la práctica y de sufrir los efectos nefastos de una desorganización del propio trabajo.

87. Existe sin duda alguna el riesgo de que los evaluadores de un servicio central sean considerados por sus colegas, que son también objeto de la evaluación, como policías más o menos molestos o como teóricos excesivamente alejados de la realidad. Y ésta es sin duda la razón por la cual ciertos organismos de las Naciones Unidas han creído poder y deber limitar ese riesgo atribuyendo a su servicio de evaluación una posición muy subordinada. No obstante, la fórmula del servicio central sigue siendo superior por cuanto permite utilizar expertos, que no se encuentran implicados directamente en las actividades objeto de evaluación, sin que disminuya el alcance ni la coherencia de su labor. Permite asimismo superar el aspecto sectorial de los proyectos y concentrar en un solo polo estudios más complejos y más amplios.

88. Ahora bien, una fórmula de esta índole abarca regímenes que admiten niveles de responsabilidad, grados de subordinación y dosis de imparcialidad bastante diferenciados. El servicio central de evaluación, tanto si es una dependencia autónoma como si se inserta en una formación más vasta, bien está adscrito directamente al Director General, como en el caso de la UNESCO, la ONUDI y la FAO, bien se integra en las actividades de planificación y programación en el marco de una división de la que constituye una dirección o un simple servicio. No se sitúa en el escalón más elevado del poder de decisión, mientras que otras oficinas que ejercen funciones análogas figuran en él. Así ocurre con el UNICEF y su Oficina de Auditoría Interna y con la CESPAP y la Oficina de Coordinación y Observación de Programas. Constituirá un servicio subalterno de una dirección, sujeta como todas las demás a la autoridad del Director General y, a veces, de su adjunto. Es el caso del PNUD y de la Secretaría de las Naciones Unidas y de la CESPAP. A un nivel aún más modesto, no es más que una sección de una oficina de una división; es el caso del ACNUR.

89. El régimen administrativo de la evaluación de las Naciones Unidas, bastante diversificado, admite la fórmula del servicio central, pero favorece su subordinación e incluso a veces su neutralización más que su vigor y su eficiencia. Sólo la Unidad Central de Evaluación de la UNESCO está en condiciones de beneficiarse a la vez de la autonomía y de su adscripción directa a la Dirección General. En cambio, en el caso de la FAO y de la ONUDI, entre el Director General y el Servicio de Evaluación se interpone la pantalla de una dirección; en los otros casos, la dependencia administrativa es más o menos estrecha, la distancia respecto del Director General y la escala jerárquica es más o menos larga, pero los resultados que cabe esperar serán bastante semejantes.

90. Ahora bien, el costo de un servicio de evaluación, por reducido que sea, sigue siendo a todas luces demasiado alto si éste no dispone de la independencia intelectual que es el patrón por el que se mide su validez. Los servicios centrales de evaluación de los organismos examinados, que constituyen una muestra bastante representativa, presentan o acumulan caracteres que no tienden a afianzar esa independencia. La competencia y la integridad de sus responsables no están en entredicho. Se trata de una cuestión de estructura, y hay que preguntarse entonces si un servicio central de evaluación, al que se exige que sepa liberarse de las influencias, guardar las distancias y gozar de cierta libertad de movimiento, goza del lugar de observación y reflexión más adecuado al situarse en el seno de una institución determinada y al ocupar una posición más o menos favorecida en su organigrama.

91. En la realización de sus tareas, un servicio central de evaluación debe poder sustraerse a las presiones de todo género que quizás se ejerzan en relación con la presentación de sus conclusiones. Obligado a no ceder a la tentación de ocultar lagunas o carencias, no debe estar demasiado implicado en las actividades operacionales de la programación. Tiene que evitar asimismo andarse con rodeos o servir de pretexto a un desempeño más o menos completo de las responsabilidades.

92. Confrontados con múltiples tareas, pesadas y diversas, dotados de pocos recursos de personal y escasos medios, los servicios de evaluación no pueden asumirlas todas. Al hacer una selección, que muchas veces presenta el aspecto de una automutilación, se fijan ellos mismos un primer límite a su independencia. Y esa elección es tanto más imperativa cuanto que el orden de prioridad y las modalidades dependen, en el mejor de los casos de la Dirección General, pero casi siempre de una dirección que distribuye sus efectivos y toma sus decisiones en virtud de criterios ajenos a las necesidades intrínsecas de la evaluación misma.

93. Los responsables del Servicio de Evaluación, al insertarse en una jerarquía a un nivel más o menos elevado, disponen de una esfera de iniciativa más o menos amplia. Mas, comoquiera que sea, no pueden prescindir totalmente de consideraciones de carrera perfectamente legítimas. Esta tiene lugar en el ámbito del organismo de que se trata y no en otra parte. Por imparcial que se pretenda ser, la pertenencia a una institución hace sentirse obligado a dar una versión que, sin ser engañosa, será menos rigurosamente objetiva o menos desfavorablemente orientada. Mientras que los Estados Miembros y los órganos rectores de las Naciones Unidas necesitan evaluaciones "duras", unos y otros tendrán que contentarse las más de las veces con evaluaciones que se calificará de "suaves" para no llamarlas "blandas".

94. Se aducirá que el recurso a consultores exteriores permite precisamente tener en cuenta la exigencia de independencia intelectual así formulada. Pero se olvida que los consultores figuran en una "lista", que los órganos rectores de las instituciones están siempre en condiciones de modificar, y sobre todo que muchas oficinas de estudios que intervienen como consultores, a falta de una carrera que cuidar, tienen una cifra de negocios que atender.

95. El valor de muchas evaluaciones de final del proyecto es buen testimonio de ello. Las instituciones de las Naciones Unidas con las que está en relación el consultor y a las que éste presenta su informe son también clientes. El estudio encargado, por serlo que sea, no es del mismo género que una tesis universitaria. Para que sea aceptado más fácilmente, le es preciso transigir entre los distintos puntos de vista y hacerse más diplomático y más académico que científico. Para que se vuelva a recurrir a sus servicios, el consultor con frecuencia se creará obligado a limar aristas o atenuar, omitir y minimizar, a riesgo, no sólo de empobrecer su exposición, sino también de poner en tela de juicio el principio y la utilidad de la evaluación.

IV. LA REORGANIZACION DE LAS ESTRUCTURAS DE LA EVALUACION

Las fórmulas posibles

96. Con el deseo de mejorar la realización de la evaluación y de explotar más a fondo sus resultados globales, se ha llegado a proponer que se separen los servicios centrales de evaluación del organismo de las Naciones Unidas en que operan para adscribirlos al consejo de administración, supuestamente encargado de su dirección general. El servicio central de evaluación funcionaría entonces, a la vez dentro de la institución y fuera de sus estructuras administrativas, con arreglo a un sistema del que el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial constituyen el modelo. En el ámbito de este último organismo, el Director del Departamento de Operaciones (DEO), que tiene rango de vicepresidente, es nombrado por la Junta de Gobernadores e informa directamente a ésta. Por otra parte, su contrato es a plazo fijo y no puede ser contratado por el Banco Mundial a fines de mandato.

97. Una solución de esta índole tropieza necesariamente con dificultades prácticas. Los mecanismos del consejo de administración de un organismo de las Naciones Unidas distan de parecerse a los de un establecimiento bancario. La lentitud de su gestión, la complicación de sus procedimientos, las dosificaciones y los equilibrios presiden su andadura. La multiplicidad de sus miembros se presta difícilmente tanto a la coordinación como a la valorización de las actividades de un servicio de evaluación.

98. Además, incluso suponiendo que tal reforma permita a la evaluación desarrollarse conforme al planteamiento por países en vez de según el planteamiento por proyectos, difícilmente se haría aceptar al director general de un organismo de ejecución, a un oficial de programas o a un secretario ejecutivo de comisión regional la existencia de evaluadores que, presentes en el seno de la institución, sólo tuvieran que rendir cuentas al consejo de administración. El obstáculo humano no es, por supuesto, insuperable, pero sí lo bastante alto para que se renuncie a franquearlo.

99. Una solución parecida, aunque de género diferente, consistiría en adscribir los servicios de evaluación de los organismos especializados a la Dependencia Común de Inspección (DCI) que, por iniciativa del Grupo de los 18, la Asamblea General transformará en Dependencia Común de Inspección y Evaluación. Los servicios centrales de evaluación, que actuarían sobre el terreno junto a los directores generales de los organismos de las Naciones Unidas, dependerían de la DCI en lo que concierne a la definición de sus trabajos, los tipos y la naturaleza de los estudios que habrían de realizar, las metodologías aplicables y el orden de prioridad que hubiera que respetar. Desde los puntos de vista temático, retrospectivo e institucional, el sistema eliminaría los riesgos de la duplicación de estudios, los desfases en el tiempo y el falseamiento de las conclusiones.

100. La independencia de los servicios de evaluación con respecto a los organismos interesados estaría garantizada por la relación, individual o colegial, que mantendrían con la DCI, ante la que serían responsables. Los informes de la DCI, dirigidos a la Asamblea General de las Naciones Unidas y a los consejos de administración de sus organismos especializados y publicados con una periodicidad bienal, recogerían las conclusiones y enseñanzas más interesantes para unos y otros. La selección de las informaciones tomadas de los estudios especiales o conjuntos de los servicios de evaluación y destinadas a alimentar estos informes de la DCI dependería exclusivamente de la iniciativa y la autoridad de ésta.

101. Semejante fórmula, por válida que parezca, plantearía difíciles problemas estatutarios y de relación jerárquica, aunque sería posible inspirarse en el sistema que en diversos países relaciona al ministerio de hacienda con los interventores de gastos de los ministerios sectoriales. La reforma tampoco podría efectuarse rápidamente.

102. En cualquier caso, presupondría una armonización previa encaminada a adscribir todos los servicios centrales de evaluación a su dirección general, lo que en la actualidad no es lo más frecuente. Por último y sobre todo, la fórmula no permitiría apartarse bastante claramente en materia de evaluación del marco y la lógica del proyecto.

103. Se alegará asimismo en contra suya que nada impide a los consejos de administración de los organismos especializados recurrir más a la DCI, habilitada con plena independencia para ayudarles a cumplir sus funciones en materia de evaluación. Organismo subsidiario de la Asamblea General que ha participado de manera importante en la elaboración de las metodologías y terminologías de la evaluación, la DCI, por propia iniciativa o a petición de los órganos rectores de los organismos de las Naciones Unidas, sigue estando en condiciones de prolongar y completar los trabajos de los servicios centrales, en defecto de toda reestructuración administrativa. El único problema en tal caso no es de competencias, sino sólo de medios.

104. Sin reorganizar los servicios centrales de evaluación, pero a fin de superar el punto de vista del proyecto y de hacer nuncapié en los estudios de los efectos por países, sería posible confiar el examen de las cuestiones más importantes, y por lo tanto más sensibles, a evaluadores de alto nivel, ajenos al sistema de las Naciones Unidas, pero responsables de sus informes ante los Estados Miembros. En tal caso la orientación adoptada sería hacia la fórmula de un colegio de evaluadores.

105. Tanto si se trata de su contratación y su estatuto como de sus funciones y poderes, ese colegio sería el equivalente simétrico, no de la DCI, sino de la Junta de Auditores y el Grupo de Auditores Externos. Integrado por varias personalidades designadas por la Asamblea General, ese colegio de evaluadores estaría encargado ante todo de las evaluaciones de los efectos realizadas por países con periodicidad regular. Sus miembros serían elegidos entre los de los tribunales de cuentas, las intervenciones generales de las administraciones estatales y las universidades. Constituirían sus equipos con el mismo margen de libertad de que gozan los miembros de la Junta de Auditores y el Grupo de Auditores Externos.

106. Esa fórmula conciliaría las exigencias de la independencia y la pericia, la adopción del planteamiento por países de la evaluación al nivel más elevado y el mantenimiento de los servicios centrales en el ámbito de los organismos de las Naciones Unidas. No obstante, presentaría un grave inconveniente en período de crisis financiera y rigor presupuestario. Su aplicación sería bastante costosa.

107. El establecimiento de sus estructuras y más aún el codaje de sus procedimientos y su inserción en el sistema de las Naciones Unidas, llevarían mucho tiempo. Por satisfactoria que sea técnicamente o en una perspectiva a largo plazo, desde el punto de vista de los límites presupuestarios y la práctica administrativa se evitará recomendar una fórmula que propiece con demasiadas dificultades para que pueda tomarse en consideración su realización.

La función de los servicios centrales

108. Las propuestas de la Quinta Comisión, durante el cuadragésimo segundo período de sesiones de la Asamblea General, concernientes a una nueva denominación de la Dependencia Común de Inspección, una clarificación de las misiones de los servicios centrales de evaluación, cuyo papel insustituible no ha sido puesto en tela de juicio, la redistribución de tareas que exige el planteamiento por países, así como la vinculación de la durabilidad y viabilidad del proyecto a su pertinencia, eficiencia y eficacia, el reforzamiento de la supervisión y la limitación de los tipos de evaluación de bajo rendimiento constituyen otros tantos elementos que hay que tener en cuenta con miras a una reorganización y no una refundición de las estructuras y fundamentos del sistema.

109. En vez de crear del todo un colegio de evaluadores, parece preferible propugnar una mejor utilización de las estructuras existentes, junto con una división del trabajo más adecuada y la redistribución de personal que ésta implica.

110. Según la fórmula así esbozada, la función de los servicios centrales de evaluación de los organismos especializados resultaría a la vez reforzada y precisada. Así pues, se recomendará que, donde ello haga falta, el servicio central sea adscrito directamente al director general. Se propondrá asimismo que la consolidación de sus capacidades de evaluación no adopte la forma de un aumento de competencias sino de la concentración en determinadas tareas. Los servicios de evaluación ya no están en condiciones de asumir actualmente todos los cometidos que se les encomiendan; no sería razonable, por lo tanto, ampliar sus competencias. Sólo aligerando la cartera de sus cometidos será posible que se dediquen con más cuidado a las tareas que les sean asignadas y que, menos numerosas, serán por ello efectuadas más correctamente.

111. La reestructuración de los servicios centrales, su planificación y su volumen de trabajo serían función, por supuesto, del reforzamiento de la supervisión de primer escalón y segundo escalón, de la generalización de la fórmula de inspección general y de la creación en el plano regional de oficinas de control de proyectos. Estas, en el marco de los organismos especializados, estarían subordinadas, a nivel de la sede central, a los departamentos o divisiones encargadas de la programación.

112. Además de sus vínculos con la Dependencia Común de Inspección, el colegio de auditores y la lista de auditores exteriores y sus homólogos, los servicios centrales de evaluación tendrían que hacer frente a múltiples tareas. En primer lugar, tendrían que velar por la puesta al día y el perfeccionamiento de las metodologías y los procedimientos de evaluación. El aligeramiento del pesado mecanismo y los instrumentos defectuosos de la autoevaluación o de ciertos tipos de evaluación a fondo, aunque parezca limitar el ámbito de sus competencias, les permitirá en realidad dedicarse a actividades más rentables y cubrir terrenos mal explorados a pesar de su importancia.

113. En la confluencia de la supervisión y la autoevaluación los servicios centrales seguirían teniendo que conocer del examen a nivel central de los informes de evaluación de la ejecución de proyectos (IEEP) con respecto a los proyectos más importantes. El campo de las evaluaciones temáticas e institucionales seguiría estándoles reservado, a condición de que unas operaciones conjuntas hicieran intervenir las instituciones que actúan en las esferas intermedias y permitieran un aprovechamiento interesante de sus posibilidades. Bien se trate de la selección de los proyectos objeto de un IEEP, de la determinación del orden de prioridad, de la explotación de los resultados o del control del seguimiento, continuarían ejerciendo cerca del director general la función de consulta, asesoramiento y dictamen que ya les incumbe.

114. Los servicios de evaluación también deberían desempeñar una función particularmente dinámica en el sector de la pedagogía de la evaluación, tanto en beneficio del personal de las Naciones Unidas, que más o menos directamente se ocupa de ella, como en el de los Estados donatarios. Antes, en efecto, que intentar crear del todo o consolidar la capacidad de evaluación de éstos, más valdría tratar de asociarlos a un sistema y un proceso de evaluación cuyo dominio y control seguiría en manos del PNUD y los organismos especializados.

115. Para que los países en desarrollo se convenceran de la utilidad de una evaluación que no está por el momento al alcance de sus medios financieros y humanos y de la que no son firmes partidarios, sería más conveniente emprender el camino de la cooperación y la colaboración con las estructuras existentes de las Naciones Unidas en el marco de éstas en vez de crear instituciones tan costosas tanto desde el punto de vista de los recursos humanos que exigen como de los gastos periódicos que implican.

La función de la Dependencia Común de Inspección (DCI)

116. No incumbe a un miembro de la DCI presentar a título personal recomendaciones en lo que concierne a la reforma de los estatutos de la Dependencia en lo que se refiere a la función de evaluación. Se advertirá, sin embargo, que la resolución 42/218 de la Asamblea General, en su párrafo 4, invita a la Dependencia Común de Inspección a que incluya en su proyecto de programa de trabajo el asesoramiento de los organismos de las Naciones Unidas acerca de los métodos de evaluación interna. La Junta asimismo a que intensifique sus esfuerzos en la esfera de las evaluaciones especiales de programas y actividades que realice. Además, la Junta Comisó de la Asamblea General presentó en su cuadragésimo tercer período de sesiones una propuesta encaminada a modificar la denominación de la Dependencia Común de Inspección para convertirla en una Dependencia Común de Inspección y Evaluación.

117. En la medida en que ese cambio de nombre sea sólo un cambio de etiqueta semántica y una concesión verbal a la opinión del PNUD, conviene hacerlo efectivo dándole rienda suelta a la legislación nacional de los países de los órganos legislativos de las Naciones Unidas. La transferencia de las tareas que se instituya entre la nueva Dependencia Común de Inspección y Evaluación y la Secretaría, el PNUD y los organismos de asesoramiento especializados de acuerdo con ese cambio de nombre debería tener como principales consecuencias:

- Un aumento de los estudios de evaluación en relación con el programa de trabajo y el plan de actividades de la Dependencia, sin que en adelante sea posible decir qué tipo de evaluación habría que efectuar con prioridad.
- Una mejor coordinación de las tareas con las oficinas centrales de evaluación del PNUD y los organismos de ejecución, con las inspecciones generales creadas o por crear y con los colegios de auditores.
- Una participación regular en la labor del Grupo de Trabajo entre organismos sobre evaluación.
- El establecimiento de relaciones permanentes con los centros de estudio (Centro para el Desarrollo de Asia y el Pacífico de Kuala Lumpur, Centro de Empresas Públicas en los Países en Desarrollo de Liubliana, Universidades de las Naciones Unidas o del Pacífico Sur) especializados por uno u otro concepto en la esfera de la evaluación-investigación.

Se recomienda a los organismos de ejecución y al PNUD:

Recomendación I

Que velen por una mejor coordinación de las tareas y el perfeccionamiento de los métodos de evaluación entre los servicios encargados de ésta en el marco de las Naciones Unidas, así como por un intercambio permanente de información entre esos servicios,

- institucionalizando el Grupo de Trabajo entre organismos sobre evaluación;
- fijando a éste un calendario de reuniones regulares;
- confiando su secretaría a la dirección de los servicios de evaluación del PNUD a fin de limitar en lo posible las cargas financieras que implicaría tal iniciativa.

Que incluyan en primer lugar en el programa de trabajo que se fije el Grupo las tareas siguientes:

- a) Una nueva valoración del papel de la evaluación, sus tipos, sus métodos y su práctica, iniciando un examen de conjunto de las cuestiones del efecto global y del planteamiento por países con respecto al planteamiento por proyectos y a la lógica mecanicista y sectorial que entraña.
- b) El estudio de las vías y los medios para la inclusión de las cuestiones de durabilidad y viabilidad en el proceso de ejecución de los proyectos, en la fase de su formulación y en la de los exámenes tripartitos y de la elaboración de los informes de evaluación de la ejecución de proyectos, así como en el de las posibles evaluaciones ex post, tanto finales como de efectos.

- c) El examen de la reestructuración de las técnicas de control y supervisión de los proyectos, así como el reajuste consiguiente de las funciones complementarias de la supervisión y la autoevaluación.
- d) El análisis de los tipos de evaluación en función de los rendimientos y los beneficios que cabe esperar en lo que concierne tanto a la información sobre los resultados como a las medidas complementarias de los proyectos.
- e) La exploración de las posibilidades administrativas y financieras de una integración en la asignación presupuestaria de determinados proyectos de las sumas necesarias para la realización de evaluaciones de efectos relativas a la viabilidad y la durabilidad de los proyectos, una vez concluidos los trabajos.

Recomendación II

Que reexaminen la presentación de conjunto de los manuales de procedimientos utilizados y especialmente la versión más reciente del capítulo dedicado por el PNUD a la supervisión y la evaluación, completándolos con instrucciones de empleo y haciéndolos a la vez más didácticos y más prácticos, en particular mediante:

- a) La preparación de manuales que enumeren los problemas significativos de que han de tratar las evaluaciones según su tipo, su género o su objeto.
- b) La inclusión de listas de comprobación de las dificultades y errores, irregularidades y obstáculos más destacados y más corrientes con que puede tropezar toda verificación o todo control de la ejecución de los proyectos en la realización de una tarea de supervisión.
- c) La preparación de cuadros de los obstáculos climáticos y estacionales que, según las zonas geográficas, pueden influir en el calendario de la realización de los programas y proyectos.
- d) La elaboración de una serie de indicadores económicos y sociales de progreso, diferenciados según las esferas de aplicación, los tipos de actividades y el género de operaciones, de que han de ocuparse los organismos de ejecución.
- e) El establecimiento de una lista indicativa de los criterios de análisis necesarios para la evaluación, para afinar sus conclusiones, en función de todas las distinciones previsibles (étnicas, religiosas, regionales, profesionales, etc.).

Que estudien las vías y los medios para mejorar la adaptación de los procedimientos y manuales que tratan de ella a los caracteres específicos de los países en los que se realiza la evaluación, relativizar en consecuencia los criterios de eficiencia.

Recomendación III

Que procedan a un reajuste del orden de prioridad que haga hincapié en la supervisión, a fin de tener en cuenta los obstáculos y dificultades que conoce el proceso de preparación de proyectos, la ampliación de la función de organismo de ejecución de las Naciones Unidas que asumen los Estado donatarios y el mediocre funcionamiento del sistema de supervisión y verificación en la base que se aplica actualmente.

Que reorganicen y refuercen la supervisión y verificación de los proyectos mediante el establecimiento de un "segundo escalón" que llevaría aparejadas las medidas siguientes:

- a) La adopción por los organismos especializados de un sistema de inspección de ámbito general, basado en el modelo de la UNESCO.
- b) La creación en los planos regional o subregional y en el marco de los organismos especializados de un servicio de verificación y control de la ejecución de los proyectos, por adaptación a las estructuras específicas de los organismos incluidos en la fórmula ya experimentada a este respecto por el UNICEF.
- c) La adaptación de las funciones de apoyo y supervisión, de "segundo escalón", desempeñadas exclusivamente hasta ahora por los oficiales técnicos de las divisiones sectoriales de los organismos especializados con miras a un ejercicio conjunto y recíprocamente controlado de éstas por esos agentes en relación con los oficiales de programas, habida cuenta de las particularidades de cada organigrama.

Que procedan a todas las redistribuciones y los traslados de personal, de las sedes centrales de los organismos especializados a sus oficinas regionales, necesarios para ejecutar las medidas arriba enumeradas.

Recomendación IV

Que adopten una fórmula de adscripción directa de los servicios centrales de evaluación al director general del organismo de ejecución, a fin de conferirles la alta posición jerárquica que les corresponde.

Que consoliden los servicios centrales de evaluación de los organismos especializados y les proporcionen la dotación de personal necesaria dentro de los límites del marco presupuestario mediante la redistribución apropiada de los recursos de personal.

Que reestructuren los servicios centrales de evaluación, en lo que concierne a su organización y su plan de trabajo, a fin de tener en cuenta el reforzamiento de la supervisión de segundo escalón, la generalización de la fórmula de inspección general, la creación de servicios regionales de verificación y control de la ejecución de los proyectos a que se refiere la recomendación III.

