

ANÁLISIS DE LA FUNCIÓN DE EVALUACIÓN EN EL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS

Preparado por

*Sukai Prom-Jackson
George A. Bartsiotas*

**Dependencia Común de Inspección
Ginebra 2014**



Naciones Unidas

JIU/REP/2014/6
Español
Original: inglés

ANÁLISIS DE LA FUNCIÓN DE EVALUACIÓN EN EL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS

Preparado por

*Sukai Prom-Jackson
George A. Bartsiotas*

Dependencia Común de Inspección



Naciones Unidas, Ginebra 2014

Resumen ejecutivo

Análisis de la función de evaluación en el sistema de las Naciones Unidas JIU/REP/2014/6

En el actual contexto de limitaciones y desafíos a escala nacional y mundial que requiere nuevos enfoques respecto del desarrollo y la asistencia humanitaria, las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas se ven cada vez más ante la necesidad de rendir cuentas de cómo emplean los recursos y de demostrar los resultados y el valor añadido de su labor. Las organizaciones funcionan en un entorno que necesita pruebas imparciales, válidas y fidedignas de la pertinencia, el valor añadido, la eficacia, la eficiencia, el impacto y la sostenibilidad de sus políticas, programas y actividades. En ese entorno, la función de evaluación les proporciona una plataforma para responder a tales demandas en todo el sistema.

La evaluación es uno de los principales instrumentos que ayudan al sistema de las Naciones Unidas a afrontar la rendición de cuentas sobre los resultados y el valor añadido, perfeccionar el aprendizaje y los conocimientos, fortalecer su papel de liderazgo en la gobernanza mundial, e instituir reformas que influyan en la vida de las personas en todo el mundo. Así pues, el desarrollo continuo de la función de evaluación es decisivo para la capacidad del sistema de las Naciones Unidas de alcanzar sus objetivos, rendir cuentas de sus logros, y acometer los cambios necesarios para mejorar el desarrollo y la gobernanza en el plano internacional.

El presente informe contiene los resultados de un estudio realizado en 2013 por la Dependencia Común de Inspección (DCI) sobre la evolución, el desarrollo y el adelanto de la función de evaluación en todo el sistema de las Naciones Unidas. El estudio abordó las siguientes cuestiones: ¿Ha habido una progresión en el crecimiento y el desarrollo de la función de evaluación en el sistema de las Naciones Unidas? ¿Cuál es el nivel de desarrollo de la función de evaluación? ¿Cuál es su capacidad de apoyar a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y su capacidad de respuesta a las demandas, los cambios y los desafíos? ¿Cómo ha añadido valor? ¿Qué otros enfoques existen para una función de evaluación que resulte eficaz al sistema de las Naciones Unidas en el contexto actual?

La finalidad del estudio era hacer una aportación a los esfuerzos que se despliegan en todo el sistema para fortalecer la capacidad de la función de evaluación de cumplir con las normas profesionales, hacer frente a los desafíos emergentes y contribuir a añadir valor al sistema de las Naciones Unidas. El tema principal del estudio es la función de evaluación central que, en general, apoya las políticas institucionales y la adopción de decisiones estratégicas en todo el sistema. También incluye un examen rápido de la función de evaluación descentralizada, que opera fuera de la dependencia de evaluación central y suele estar incorporada en las dependencias de programas y operaciones en todo el sistema para apoyar a la dirección en la adopción de decisiones.

El estudio abarcó la función de evaluación en 28 organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que participan en la labor humanitaria, normativa y de desarrollo en todo el mundo, es decir, 12 fondos o programas, 12 organismos especializados, otras 3 entidades de las Naciones Unidas y la función de evaluación central de la Secretaría de las Naciones Unidas. Sin embargo, no incluyó las funciones de evaluación incorporadas a las comisiones regionales o los departamentos de la Secretaría de las Naciones Unidas, puesto que ya se habían tratado en un estudio de evaluación que la propia Secretaría había llevado a cabo poco antes.

El informe formula nueve recomendaciones: siete a jefes ejecutivos de organizaciones y dos a órganos legislativos del sistema de las Naciones Unidas.

A continuación figura un resumen de las principales conclusiones y de las constataciones que las respaldan, así como de las cuestiones clave tratadas en el informe.

A. Función de evaluación central

1. *La función de evaluación central ha crecido con los años en un empeño por mejorar la calidad y la eficiencia, pero en el sistema de las Naciones Unidas el nivel de compromiso con la evaluación no se corresponde con la creciente demanda ni con la importancia de la función.*

Considerada en un período de 36 años (1977-2013), la función de evaluación central de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas ha cambiado por lo que se refiere a los papeles, estructuras, sistemas y normas. El papel predominante se ha desplazado de la supervisión y la garantía de la calidad de las evaluaciones descentralizadas al apoyo a la adopción de decisiones amplias y estratégicas a nivel institucional. Los desafíos mundiales emergentes que afronta el sistema de las Naciones Unidas requieren que la función de evaluación central se centre en mayor medida en evaluaciones de tipo transversal y multisectorial que ofrecen soluciones más integradas y holísticas al sistema.

Las organizaciones han seguido siendo pragmáticas y prestando atención a los costos en el desarrollo de sus funciones de evaluación. Esto se aplica tanto al posicionamiento de la función en las estructuras de las organizaciones como a los modelos institucionales que se han desarrollado a fin de mejorar la eficiencia y la calidad de los informes de evaluación. Sin embargo, es evidente que la cantidad de recursos asignados a la función de evaluación central no se ha ido modificando en medida suficiente para responder a la demanda.

Varios informes de la DCI sobre gestión, administración y gobernanza en las organizaciones influyeron en el establecimiento y el desarrollo inicial de la función central de evaluación. En algunas resoluciones de la Asamblea General se ha puesto de relieve la importancia de la función de evaluación y el papel más amplio que puede desempeñar como instrumento de rendición de cuentas y aprendizaje. En los últimos ocho años, el Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (UNEG) también ha contribuido de manera importante y muy visible a mejorar el desarrollo profesional de la función y la armonización de las metodologías de evaluación, creando así una plataforma eficaz para el adelanto de la función.

2. *La calidad de los sistemas, mecanismos, procesos y productos de la evaluación varía en todo el sistema de las Naciones Unidas. Las organizaciones pueden clasificarse en cuatro grupos según el nivel de desarrollo de sus respectivas funciones de evaluación. En la mayoría de los casos, el nivel de desarrollo se ve afectado por el tamaño de la organización, los recursos asignados a la evaluación y la ubicación de la función en la estructura de la organización.*

El estudio de la DCI, que abarca todo el sistema, valoró el nivel de desarrollo de la evaluación en 28 organizaciones mediante el análisis de 5 componentes básicos que definen una función de evaluación eficaz, a saber: a) la idoneidad del entorno; b) la independencia, con inclusión e imparcialidad para aumentar la credibilidad; c) la calidad, para aumentar la credibilidad; d) la utilidad de la función, prestando especial atención a la utilización de las constataciones y recomendaciones de la evaluación; y e) la pertinencia y la capacidad de adaptación para hacer frente a las demandas de la organización, así como la preparación para responder al cambio y los desafíos.

Sobre la base del análisis del nivel de madurez de su función de evaluación central, las organizaciones se clasifican en 4 grupos: se considera que ese nivel es alto en 9 organizaciones, medio en 6 organizaciones e inferior al nivel medio en otras 9, mientras que en 4 organizaciones el nivel es muy básico al carecer de una función de evaluación definida. Esos niveles de madurez se determinaron sobre la base de una evaluación sistemática y normalizada en un marco de referencia (es decir, la matriz de madurez de la DCI para la función de evaluación central). El marco tiene 66 indicadores de desempeño que incluyen una combinación de aportaciones, entre ellas las normas y los principios del UNEG, parámetros de la DCI de informes anteriores, y aportaciones de otros actores internacionales del desarrollo que valoran la eficacia de las organizaciones.

Se considera que la mayoría de organizaciones grandes y medianas tienen más desarrolladas sus funciones de evaluación en comparación con las pequeñas. Las organizaciones cuya función es autónoma están mejor clasificadas que las organizaciones con una función central cobijada, es decir, cuya función de evaluación se incorpora a las oficinas de supervisión que realizan tareas de evaluación, auditoría, inspección e investigación, o a las oficinas de gestión ejecutiva que se ocupan de las políticas, la planificación estratégica y la investigación. Las organizaciones con un mandato predominantemente normativo salen peor paradas que las organizaciones cuyo interés principal es el desarrollo. Sin embargo, hay excepciones que sugieren que un organismo puede superar los obstáculos de organización cuando hay voluntad y determinación para desarrollar una función de evaluación de gran calidad.

Hay cuatro organizaciones que no tienen función de evaluación central por razones que no se justifican del todo. Dos de ellas han comenzado a formular una política de evaluación o han entablado consultas para desarrollar una función de evaluación central efectiva.

Sobre la base del análisis de los 5 componentes básicos de la función de evaluación, se han podido extraer las siguientes conclusiones de las 24 organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que tienen funciones de evaluación central. Al considerar las conclusiones transversales, deben tenerse en cuenta las variaciones entre organizaciones.

Entorno propicio

3. *Al desarrollar sus funciones de evaluación, las organizaciones se han centrado en responder a las demandas de rendición de cuentas y no han abordado plenamente otros elementos importantes, como el desarrollo de una cultura de la evaluación y el empleo de la evaluación como instrumento de aprendizaje para la organización. Esto limita la sostenibilidad de la función y el valor añadido de la evaluación. El marco institucional carece de estrategia y metas globales para la evaluación firmemente establecidas en el mandato, los objetivos institucionales y los programas de reforma de las organizaciones, lo que facilitaría un enfoque equilibrado para el desarrollo de la función.*

Los Estados Miembros y los órganos legislativos han jugado un papel importante al solicitar que se establezcan funciones de evaluación y velar por que se apliquen y actualicen las políticas conexas. Los Estados Miembros se han centrado principalmente en la rendición de cuentas sobre los recursos y resultados. Las organizaciones han respondido a esas demandas, pero no han hecho tanto hincapié en el desarrollo de la función de aprendizaje y de una cultura de la evaluación. No han hecho de la evaluación una parte esencial de la estructura de la organización ni han reconocido su papel estratégico para poder ir más allá de los informes sobre los resultados o el desempeño. El desequilibrio entre los objetivos del aprendizaje y de la

rendición de cuentas no aumenta el valor añadido ni la sostenibilidad de la función de evaluación, especialmente en un entorno mundial que evoluciona con rapidez, donde los conocimientos circulan deprisa a través de las fronteras, y se necesitan trabajadores del conocimiento dedicados, diligentes y con capacidad de pensamiento crítico y divergente.

La mayoría de las organizaciones disponen de políticas de evaluación. Dichas políticas revelan un alto nivel de adopción de las normas y los principios formulados por el UNEG. Sin embargo, en muchos casos se trata de una adopción mecánica de tales normas y principios, sin adaptarlas al contexto institucional. De manera análoga, la mayoría de las organizaciones carece de metas y estrategia globales para la función de evaluación central que permitan abordar las alineaciones estratégicas, por ejemplo con otros sistemas de supervisión y aprendizaje, la función de evaluación descentralizada, otras organizaciones de las Naciones Unidas o los sistemas nacionales. La ausencia de amplias metas estratégicas limita la capacidad de adaptación y la adopción de decisiones, y presenta riesgos asociados a los enfoques *ad hoc* para el desarrollo de la función.

4. La función de evaluación del sistema de las Naciones Unidas no tiene suficientes recursos y se encuentra al límite de sus capacidades.

Se considera que un 0,2% del personal, entendido como la proporción de profesionales de la evaluación en la organización, junto con una financiación de la función de evaluación que asciende a alrededor del 0,3% de los gastos de la organización, son insuficientes para afrontar la creciente demanda de cobertura, calidad y apoyo institucional. Esa capacidad limitada deja poco margen para responder a las enormes y crecientes demandas sobre la función, o para impulsar su más amplio papel de apoyo al sistema de las Naciones Unidas en su conjunto.

En la mayoría de las organizaciones es preciso aumentar los recursos destinados a la función de evaluación, y elaborar normas y marcos adecuados de cálculo de los costos a fin de orientar la asignación del presupuesto para la evaluación. Algunas organizaciones también tienen que hacer un uso más eficiente del personal para centrarse en llevar a cabo la función de evaluación básica, a diferencia de otras funciones de supervisión o gestión. A efectos de mejorar la eficiencia de la función central, también es importante desarrollar funciones de apoyo institucional tales como mejores sistemas de vigilancia y control de la calidad, así como programas bien diseñados con objetivos claros, marcos de resultados bien establecidos e indicadores de desempeño, ya que con ese apoyo se facilita la capacidad de evaluar los programas.

A fin de mejorar tanto la eficiencia como el valor añadido, es igualmente importante explorar alternativas para la ejecución de los programas que promuevan la interdependencia y el desarrollo conjunto de los sistemas de evaluación, así como el aumento de las evaluaciones conjuntas. El debate en curso sobre la agenda para el desarrollo después de 2015 indica que el sistema de las Naciones Unidas puede sobrevivir y prosperar en mejores condiciones si se eliminan los denominados “compartimentos estancos”. Esto significa que la función de evaluación del sistema de las Naciones Unidas debe reestructurarse invirtiendo la tendencia predominante a “actuar por cuenta propia”, en particular en las organizaciones pequeñas, y que debe recabarse la participación de un abanico más amplio de asociados e instituciones. Una función de evaluación de esa clase desempeñaría un papel más importante en el suministro de información multisectorial y transversal, que promovería la adopción de decisiones holísticas y estratégicas en el sistema.

Credibilidad de la función: independencia y calidad

5. *Se han hecho progresos en cuanto a la credibilidad de la función, gracias a un aumento de su independencia y a la publicación de informes de evaluación de mejor calidad, pero es mucho lo que queda por hacer, en particular con respecto a la independencia estructural, la garantía externa de la calidad de la función y la calidad de los informes.*

De los cinco componentes que definen una función de evaluación de gran calidad, la independencia es el más desarrollado. Los resultados de una valoración sobre la base de 5 criterios de independencia (estructural, funcional, profesional, técnica, inclusiva y respecto de las conductas), muestran que **2** organizaciones operan con niveles elevados de independencia, **16** con niveles por encima de la media, **6** con niveles medios y otras **6** muy por debajo de niveles aceptables de independencia. Se han hecho muchos progresos por lo que respecta al aumento de la independencia gracias al empeño tanto de los gestores como del personal de evaluación para mantener niveles elevados de integridad profesional y personal. El personal directivo superior ha hecho asimismo progresos para salvaguardar la independencia. La independencia inclusiva es una característica importante y muy valorada en el sistema de evaluación de las Naciones Unidas. En el caso de un sistema multicultural, multidimensional e intergubernamental como el de las Naciones Unidas, favorece la confianza y la transparencia. La mayoría de las dependencias de evaluación de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas han obtenido buenos resultados por lo que se refiere al aumento de la participación de los interesados en la evaluación, al tiempo que se salvaguardaba la independencia. Persisten dificultades para favorecer la independencia estructural, principalmente por lo que respecta a la independencia del jefe de la función de evaluación y las líneas de jerarquía. Entre otras cuestiones que deben abordarse en todo el sistema con el fin de favorecer la independencia al tiempo que aumenten la calidad técnica y la credibilidad de la función figuran los desequilibrios regionales y de género entre los jefes de las dependencias de evaluación, así como la garantía de que estos poseen las debidas competencias profesionales.

En cuanto a la calidad profesional y técnica de la función, los principales puntos fuertes son las competencias y la conducta del personal, si bien queda mucho por hacer para apoyar el desarrollo profesional y la excelencia del personal. En muchas organizaciones, las partes interesadas suelen participar en el refuerzo de los contenidos, el valor y el sentido de los informes de evaluación. A ese respecto, cabe señalar los siguientes desafíos: a) empleo limitado de mecanismos independientes de garantía externa de la calidad para la valoración de la calidad o la metaevaluación de los informes; b) falta de información sólida sobre la calidad de los informes de evaluación; y c) escasa calidad de los informes en la actualidad. El mecanismo de examen por homólogos del UNEG, que se lanzó en 2006 y sirve para valorar tanto la función como la calidad de los informes, solo se ha implantado en nueve organizaciones. Las valoraciones externas de la calidad de los informes tienen algunos elementos comunes, pero se llevan a cabo con diferentes sistemas de medición. En los últimos años han aumentado las valoraciones externas de la función de evaluación a cargo de organizaciones bilaterales. Es preciso alinear todos los mecanismos existentes de valoración de la calidad de la función de evaluación y sus productos con el fin de evitar duplicidades, mejorar la fiabilidad, limitar los costos de transacción y lograr un impacto en la armonización y la eficiencia.

Utilidad: empleo de la evaluación y efectos conexos

6. *Las organizaciones no están predispuestas a utilizar la evaluación en amplia medida para apoyar la adopción de decisiones y la formulación de políticas sobre la base de datos empíricos, a efectos de establecer una orientación estratégica, mejorar las actividades previstas en los programas y promover la innovación.*

El estudio constató que, en la mayoría de las organizaciones, los informes de evaluación se utilizan poco para los fines previstos. Incluso cuando se considera que la organización dispone de una función de evaluación de buen nivel, el empleo de los informes por sus destinatarios es escaso. El bajo nivel de empleo se asocia al interés predominante en la rendición de cuentas y a las limitaciones señaladas con respecto al papel de la función en el desarrollo de la organización discente. Es preciso mejorar los sistemas actuales de valoración del empleo de la evaluación. Del mismo modo, se necesitan mejores sistemas para valorar cómo repercute el empleo de la evaluación en la eficacia de la organización. Actualmente, los sistemas que se utilizan para valorar ese impacto son muy básicos y *ad hoc*. La escasa información disponible sobre el empleo y el impacto de los informes de evaluación hace difícil proporcionar análisis que permitan comprender cabalmente el valor global de la función. Sin embargo, el sistema de las Naciones Unidas no es el único que adolece de un empleo limitado de la evaluación para influir en las decisiones y adoptar medidas sobre la base de las enseñanzas extraídas. Casi todos los datos apuntan a que otros asociados para el desarrollo tienen el mismo problema, lo que sugiere que es preciso un esfuerzo concertado para afrontarlo y comprender mejor el valor de la función.

Teniendo en cuenta el interés por utilizar la función y, por ende, su valor, el estudio examinó de manera exploratoria la relación entre costos y calidad en general. El análisis mostró que las 9 organizaciones con la función de evaluación más desarrollada asumen cerca del 70% del gasto total de las 28 organizaciones que participan en la DCI. Si bien el dato es solo indicativo, todo parece indicar que la relación entre costos y calidad de la función de evaluación del sistema de las Naciones Unidas es positiva, y que puede serlo aún más si se desarrolla de manera continua, incluida una mayor utilización de los informes de evaluación.

Preparación para apoyar el cambio

7. *La diversidad de los mandatos y los modelos institucionales de las organizaciones de las Naciones Unidas, la tendencia al “compartimento estanco” —es decir, a no pensar con amplitud de miras estratégica o a no considerar la posibilidad de establecer alianzas y alineaciones más amplias en la organización o entre organizaciones— así como la capacidad de evaluación en varias organizaciones, por lo general baja, figuran entre los factores que frenan la capacidad de la función de jugar un papel clave como motor del cambio en el sistema de las Naciones Unidas. A esos factores se añade una estructura funcional desagregada.*

El nivel de preparación de la función de evaluación para afrontar el cambio y los desafíos emergentes del sistema de las Naciones Unidas es muy básico en general. Hay armonización y coherencia en la metodología y las normas que se basan en el amplio abanico de productos normativos del UNEG. Sin embargo, esto no se ha traducido en una extensa labor conjunta de todas las organizaciones. Las evaluaciones conjuntas han aumentado, principalmente en relación con el género y la seguridad alimentaria así como en el ámbito humanitario, aunque se ven limitadas por restricciones sistémicas. En la mayoría de las organizaciones, la función de evaluación aún no se ha adaptado del todo a la dinámica de cambio global ni a las demandas reales de interdependencia e interconectividad, y no ven cómo ese ajuste puede ofrecer una oportunidad de reestructurar la función. Muchas organizaciones siguen

considerando que las mejores prácticas se corresponden con formas tradicionales de hacer las cosas, cuando lo que tal vez convendría a las Naciones Unidas es una reflexión sobre sistemas alternativos de integración y colaboración que se centraran en las conexiones entre organizaciones y subsistemas a fin de optimizar el desempeño.

Los temas relacionados con la inclusión (diversidad, igualdad de género y derechos humanos), y el sentido de propiedad y la capacidad para la evaluación a escala nacional, son dos importantes desafíos en la esfera del desarrollo. El compromiso constante de ONU-Mujeres ha impulsado el fomento de la igualdad de género en la gestión, el diseño, la elaboración y la presentación de informes sobre las constataciones de la evaluación. Nueve de las organizaciones examinadas presentan un nivel alto de incorporación de la perspectiva de género a la evaluación.

Muchas organizaciones no suelen considerar el fomento de la capacidad nacional de evaluación (destacado en varias resoluciones) como mandato transversal. Además de reconocer su valor para la gobernanza de los países, la mayoría de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas reconocen también que el fomento de la capacidad nacional de evaluación repercute en la utilidad y la sostenibilidad de sus funciones de evaluación, independientemente del tamaño, la estructura, las actividades o la presencia sobre el terreno de cada una de ellas. No obstante, a efectos del fomento de la capacidad nacional, el apoyo prestado a la función es muy básico. Las organizaciones presentan formas diversas de colaboración con las instituciones y los expertos nacionales de la evaluación a fin de promover la capacidad o el sentido de propiedad de los resultados de la evaluación. Sólo tres organizaciones llevan a cabo actividades de apoyo a las capacidades nacionales de evaluación sobre la base de un enfoque estratégico.

Pese al argumento de que la responsabilidad de fortalecer las capacidades nacionales de evaluación recae en los programas, no han cesado las demandas de apoyo por parte de la función de evaluación central, que cuenta con expertos en esa esfera. Estas y otras demandas crecientes sobre la función de evaluación central plantean interrogantes acerca de la capacidad y la competencia del sistema de evaluación de las Naciones Unidas para cumplir con sus compromisos según lo esperado. El dinamismo y el empeño de los jefes y del personal de las dependencias de evaluación han sido el principal motor del aumento de la calidad y el valor añadido de la evaluación, pero no bastan para asegurar la sostenibilidad y la pertinencia de la función. Los jefes de las dependencias de evaluación ya han comenzado a aplicar una nueva estrategia del UNEG con objeto de afrontar algunos de esos desafíos, si bien es preciso reflexionar a fondo sobre alternativas y enfoques no tradicionales, así como el apoyo de todos los interesados, entre ellos la dirección, los Estados Miembros y los asociados del sector privado.

B. Función de evaluación descentralizada

8. La ausencia de un marco institucional global y bien definido, basado en las políticas de evaluación o en la gestión basada en los resultados, hace que la función descentralizada sea frágil.

Las evaluaciones descentralizadas se planifican, gestionan y llevan a cabo fuera de la unidad de evaluación central. Están incorporadas a las dependencias de programación y gestión que son responsables de la planificación y ejecución de los proyectos y programas. Desde el punto de vista estructural, no son independientes de la dirección ejecutiva. Esto es aplicable a las evaluaciones que se planifican y gestionan a discreción de los administradores de proyectos, así como a las que se encargan o contratan a consultores externos. Hoy en día, la mayoría de las organizaciones no disponen de un marco institucional sólido para apoyar la función descentralizada. Se considera que solo 11 organizaciones disponen de sistemas definidos o elementos de un sistema de evaluación descentralizada.

En el estudio se analizan los diversos prototipos y modelos de evaluación descentralizada en el sistema de las Naciones Unidas, y se identifican dos modelos principales de sistema de evaluación descentralizada.

El primer modelo es el sistema *ad hoc* sin un marco institucional definido, que sigue la tradición caracterizada por una autoevaluación discrecional de los proyectos a cargo del personal en la sede y en las oficinas sobre el terreno. Esa es la práctica en todas las organizaciones examinadas a excepción de una, y cuenta con la participación de numerosos administradores de proyectos que aportan todos sus conocimientos y producen un volumen sustancial de evaluaciones de proyectos. Se desconocen la cantidad y la calidad de su labor de evaluación, lo que disminuye la utilidad estratégica de dichas evaluaciones.

La escasa atención prestada al sistema *ad hoc* de evaluación descentralizada sugiere que el sistema de las Naciones Unidas está dejando pasar oportunidades de aprovechar mejor las aportaciones de los informes de evaluación que se elaboran, así como de recabar la participación del personal que trabaja en esa clase de evaluación en todo el sistema. Esta es una cuestión importante en el contexto actual, teniendo en cuenta el papel decisivo de ese personal para responder a la necesidad de proporcionar datos empíricos sobre el terreno a su debido tiempo, así como de introducir cambios de manera inmediata donde es más indispensable. La importancia de la cuestión se ha puesto de relieve en los debates sobre la agenda para el desarrollo después de 2015, en cuyo contexto la respuesta a cambios que se suceden con rapidez y la complejidad de los desafíos requieren una evaluación continua de carácter formativo para poder rectificar a medida que se ejecutan los proyectos y programas.

El segundo modelo consiste en sistemas de evaluación descentralizada con un plan definido, un sistema de garantía de la calidad y la presentación sistemática de informes. Como se ha mencionado, se consideró que tan solo 11 de las 24 organizaciones participantes en la DCI disponían de ese tipo de sistema en diversa medida y con diferentes niveles de institucionalización. En el caso de 10 organizaciones, se considera que la función descentralizada opera desde 923 puntos (es decir, en dependencias de evaluación o mediante coordinadores o especialistas en vigilancia y evaluación que tienen asignada esa tarea) en los departamentos técnicos y de programas de la sede, así como en oficinas regionales y alrededor de 150 oficinas en los países que producen alrededor de 640 informes al año. En promedio, el 64% de los informes (de ese grupo de 10 organizaciones) son evaluaciones de producción y el 10% son evaluaciones de resultados. Hay 12 evaluaciones de impacto, mientras que el resto de las evaluaciones son de tipo desconocido.

El estudio recopiló otros datos empíricos sobre esas 10 organizaciones, y las siguientes observaciones son aplicables a todas ellas.

9. Políticas, normas y principios y recursos inadecuados para las evaluaciones descentralizadas

En las diez organizaciones examinadas, la función descentralizada carece de un marco normativo adecuado y pertinente por lo que respecta al papel y al valor añadido y comparado de la evaluación descentralizada. El marco de normas y principios del UNEG no responde plenamente a las necesidades de la función descentralizada. Sin embargo, se están estableciendo redes de profesionales para abordar la evaluación descentralizada, sus sistemas de valores y reglas de juego, sus problemas y desafíos principales, así como el papel que debe desempeñar en beneficio de cada organización y del sistema en su conjunto. Esas redes tienen el potencial de mejorar en amplia medida el desarrollo de la función, y se deben expandir, potenciar y apoyar. Es necesario un esfuerzo concertado de los organismos de las Naciones Unidas para promover el desarrollo de ese tipo de redes.

Las políticas de evaluación vigentes en las organizaciones han orientado en cierta medida el desarrollo de la función descentralizada. Sin embargo, no han abordado dos esferas importantes, a saber: i) la coherencia; y ii) la alineación con la evaluación nacional. Con respecto a su nivel de desarrollo, dichas esferas figuran entre las más débiles.

En algunas organizaciones, la evaluación descentralizada se ha financiado con cargo a los presupuestos destinados a proyectos y programas. Esto ofrece cierto grado de estabilidad, en comparación con situaciones en las que se depende de fondos extrapresupuestarios. Sin embargo, las cantidades previstas para llevar a cabo las evaluaciones son muy inferiores a los fondos destinados a la evaluación descentralizada en otras entidades internacionales de desarrollo.

10. La credibilidad de la función descentralizada ha aumentado, pero aún queda mucho por hacer.

Se ha adoptado un número considerable de medidas para limitar el sesgo y favorecer la imparcialidad de las evaluaciones, lo que ha aumentado su credibilidad. La calidad de los informes de evaluación descentralizada también se ha incrementado, si bien queda mucho por hacer para mejorar los sistemas y dotarlos del personal necesario a fin de que siga aumentando la calidad. Además, cabría esperar una mayor coherencia a nivel de país, especialmente en el contexto del marco unificador que ofrece el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD). Este no ha sido siempre el caso, incluso diez años después de que se introdujera el MANUD. La coordinación o la colaboración para la evaluación descentralizada es limitada. Por otro lado, la coordinación entre las funciones de evaluación central y descentralizada es prácticamente inexistente en las evaluaciones de país.

11. En las organizaciones, el empleo de la función descentralizada y el aprendizaje sobre esa base se ven limitados por una cultura centrada en la rendición de cuentas y la capacidad de respuesta a los donantes.

Al igual que la función central, la función descentralizada responde en muy amplia medida a las demandas de rendición de cuentas. También se centra en la mejora formativa de los proyectos y programas, que se considera un valor fundamental de la función descentralizada. Sin embargo, la función no se ha centrado en promover el empoderamiento del personal y el aprendizaje sobre la base de las evaluaciones. Incluso en el caso de las evaluaciones *ad hoc* que llevan a cabo numerosos gestores de proyectos, todo parece indicar que la mayoría están orientadas a las demandas de los donantes como parte de acuerdos protocolarios vinculados a fondos extrapresupuestarios.

12. La función descentralizada puede desempeñar un papel importante para responder a los cambios y desafíos actuales y emergentes así como a las reformas del sistema de las Naciones Unidas, si bien debe integrarse como parte esencial de un enfoque estratégico y global de desarrollo de la función de evaluación para poder contribuir en ese empeño.

El ritmo rápido del desarrollo requiere pruebas continuas en el momento oportuno para dirigir el proceso de cambio y avance en el logro de los resultados y efectos deseados. La evaluación descentralizada opera como parte de la ejecución de los proyectos, por lo que juega un papel importante en la provisión de pruebas sólidas y recurrentes con miras a la rectificación y la adopción de alternativas. La función de evaluación descentralizada del sistema de las Naciones Unidas tiene varios modelos, no está plenamente respaldada por un marco institucional bien definido, y su calidad y valor añadido no están claros. Es preciso elaborar un enfoque y un plan estratégicos para fortalecer el papel y el valor comparativo de la evaluación descentralizada de manera que sirva de apoyo a las Naciones Unidas en cada una de sus organizaciones y en todo el sistema.

Recomendaciones

Recomendación 1

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas cuya función de evaluación central está coubicada e integrada con otras funciones de supervisión, o integrada con las funciones de gestión ejecutiva, deben mejorar la función y velar por su calidad, integridad, visibilidad y valor añadido.

Recomendación 2

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben adoptar un enfoque equilibrado al abordar el propósito de la evaluación, tomando en consideración la rendición de cuentas, así como el desarrollo de una cultura del aprendizaje que incluya sistemas apropiados de incentivos a la innovación, la asunción de riesgos y al empleo de perspectivas multidisciplinarias.

Recomendación 3

Los órganos legislativos deben solicitar a los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que desarrollen marcos presupuestarios y planes de asignación de recursos amplios para sus respectivas funciones de evaluación, sobre la base del costo de mantenimiento de una función de evaluación efectiva y sostenible que añada valor a la organización. Los planes deben someterse al examen de los órganos legislativos con arreglo a los procesos y mecanismos vigentes de elaboración de presupuestos y presentación de informes.

Recomendación 4

Los órganos legislativos deben instar a los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas a que, en caso necesario, examinen y revisen las políticas vigentes relativas al nombramiento de los jefes de las dependencias de evaluación, con el fin de promover la independencia, la integridad, la ética, la credibilidad y la inclusión, teniendo debidamente en cuenta los criterios siguientes:

- Debe establecerse un único mandado no renovable de cinco a siete años, sin posibilidad de que el titular del cargo se reincorpore a la organización;
- El jefe de evaluación debe tener las calificaciones requeridas y amplia experiencia en materia de evaluación, además de experiencia en las esferas conexas de planificación estratégica, investigación básica y operacional, y gestión de los conocimientos, y debe poseer excelentes capacidades de gestión y liderazgo.

Recomendación 5

El Secretario General de las Naciones Unidas, en su calidad de Presidente de la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación, debe solicitar al UNEG que colabore en el desarrollo de un sistema sólido y armonizado de garantía de la calidad de la función de evaluación en todo el sistema.

Recomendación 6

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben otorgar prioridad al empleo de la evaluación sobre la base de metas, estrategias y marcos de resultados bien definidos para la función, y deben informar a sus órganos legislativos sobre el nivel, la naturaleza y el impacto del empleo de la evaluación.

Recomendación 7

Los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas deben solicitar a las dependencias de evaluación que valoren de nuevo las políticas, estrategias y prioridades de la función de evaluación. Deben posicionar la función de evaluación en sus respectivas organizaciones de forma estratégica para aumentar su pertinencia, con miras a que el sistema de las Naciones Unidas pueda afrontar los cambios y desafíos actuales y lograr impacto y sostenibilidad.

Recomendación 8

El Secretario General, en su calidad de Presidente de la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación, debe adoptar medidas y apoyar la innovación respecto de la colaboración entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas así como con otros asociados, a fin de fortalecer las capacidades nacionales de evaluación de manera que se tengan en cuenta la rendición de cuentas, el aprendizaje y el desarrollo de conocimientos que aporten valor a escala nacional y mundial.

Recomendación 9

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben elaborar el marco institucional y los sistemas de apoyo necesarios para aumentar la calidad y el valor añadido de la evaluación descentralizada e intensificar el apoyo que prestan al sistema de las Naciones Unidas con el fin de afrontar los desafíos emergentes, por ejemplo los contemplados en la agenda para el desarrollo después de 2015, y para mejorar la coherencia y las alineaciones respecto de la evaluación en las organizaciones del sistema y entre ellas, así como con las instituciones nacionales.

Índice

<i>Capítulo</i>	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
Resumen ejecutivo		iii
Siglas y acrónimos		xvii
I. Introducción	1–35	1
A. Visión general	1–5	1
B. Antecedentes: marco conceptual de la función de evaluación – demanda y desarrollo de una función de evaluación de gran calidad	6–19	2
C. Metodología	20–34	6
D. Agradecimientos	35	11
II. La función de evaluación central: evolución, crecimiento y nivel de desarrollo.	36–139	13
A. Cambios en el desarrollo: finalidad, arreglos estructurales, cobertura y gestión.	36–50	13
B. Desempeño en la organización: patrones y variaciones entre las organizaciones	51–60	19
C. Componentes de la función: puntos fuertes, desafíos y limitaciones sistémicas	61–139	24
Componente 1. Entorno propicio, marco institucional y sistemas de apoyo.	62–85	25
Componente 2. Independencia con inclusión para aumentar la credibilidad.	86–98	34
Componente 3. Calidad – rigor técnico y de gestión para generar credibilidad.	99–105	40
Componente 4. Utilidad – empleo de la evaluación y su impacto	106–114	42
Componente 5. Pertinencia y preparación para prestar apoyo a las organizaciones de las Naciones Unidas y a las reformas en todo el sistema, así como hacer frente a cambios y desafíos emergentes.	115–139	45
III. La función de evaluación descentralizada	140–189	55
A. Introducción	140	55
B. Marco institucional y normativo	141–152	56
C. Políticas, aplicación e institucionalización	153–161	59
D. Recursos	162–164	62
E. Credibilidad (imparcialidad y calidad) y utilidad	165–175	63
F. Preparación para afrontar el cambio y los desafíos: evolución de las demandas, la capacidad y la preparación	176–189	66
Anexos		
I. Marco de resultados de la función de evaluación en el sistema de las Naciones Unidas		70
II. Componentes y subcomponentes de la función de evaluación en el sistema de las Naciones Unidas.		72

III.	Organizaciones participantes en la DCI (fondos y programas, organismos especializados, Secretaría de las Naciones Unidas y otras entidades)	74
IV a)	Arquitectura de la función de evaluación en el sistema de las Naciones Unidas	76
IV b)	Arquitectura de la función de evaluación en el sistema de las Naciones Unidas (información detallada sobre arreglos estructurales para la Secretaría de las Naciones Unidas)	77
V a)	Definición de términos seleccionados respecto de la función de evaluación de las Naciones Unidas: evaluación central y descentralizada	79
V b)	Modelos y prototipos de la función de evaluación descentralizada en el sistema de las Naciones Unidas	83
VI.	Modelos institucionales empleados en 23 organizaciones del sistema de las Naciones Unidas	85
VII.	Demandas relativas a la función de evaluación más allá de la elaboración y presentación de los informes de evaluación	86
VIII.	Evolución de las dependencias de evaluación en las organizaciones participantes en la DCI, 1977-2013	87
IX.	La organización discente: cultura de resultados, rendición de cuentas, aprendizaje de doble ciclo, utilización e intercambio de evaluaciones	90
X.	Atributos y funciones de liderazgo	91
XI.	Relación entre la cuantía de la financiación complementaria, las salvaguardias para una utilización eficiente e independiente, y el nivel de desarrollo de la función	92
XII.	Preparación para el cambio y los desafíos mundiales, incluidas las necesidades de la agenda para el desarrollo después de 2015 con miras al desarrollo sostenible	93
XIII.	Panorama general de las medidas que deben adoptar las organizaciones participantes sobre la base de las recomendaciones de la Dependencia Común de Inspección	94

Siglas y acrónimos

ACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
CCI	Centro de Comercio Internacional
CEPA	Comisión Económica para África
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEPE	Comisión Económica para Europa
CESPAO	Comisión Económica y Social para Asia Occidental
CESPAP	Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico
DAAT	Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno
DAES	Departamento de Asuntos Económicos y Sociales
DAGGC	Departamento de la Asamblea General y de Gestión de Conferencias
DAP	Departamento de Asuntos Políticos
DCI	Dependencia Común de Inspección
DG	Departamento de Gestión
DPI	Departamento de Protección Internacional
DS	Departamento de Seguridad
DOMP	Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
JJE	Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación
MANUD	Marco de la Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
OACI	Organización de Aviación Civil Internacional
OAD	Oficina de Asuntos de Desarme
OAEA	Oficina del Asesor Especial para África
OAJ	Oficina de Asuntos Jurídicos
OCAH	Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios
OESG	Oficina Ejecutiva del Secretario General
OIEA	Organismo Internacional de Energía Atómica
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMI	Organización Marítima Internacional
OMM	Organización Meteorológica Mundial

OMPI	Organización Mundial de la Propiedad Intelectual
OMS	Organización Mundial de la Salud
OMT	Organización Mundial del Turismo
ONU-Hábitat	Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
ONU-Mujeres	Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
ONUG	Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra
ONUN	Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi
ONUSIDA	Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA
ONUUV	Oficina de las Naciones Unidas en Viena
OOPS	Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente
OSSI	Oficina de Servicios de Supervisión Interna
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
UIT	Unión Internacional de Telecomunicaciones
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
UNEG	Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
UNOPS	Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos
UPU	Unión Postal Universal

I. Introducción

A. Visión general

1. El presente informe describe y analiza la evolución y el desarrollo de la función de evaluación en el sistema de las Naciones Unidas. El propósito del informe es ayudar a fortalecer la capacidad de la función de evaluación de cumplir con las normas profesionales y hacer frente a los desafíos emergentes y globales en todo el sistema.

2. El informe se basa en anteriores informes exhaustivos de la DCI sobre la función de evaluación de las organizaciones de las Naciones Unidas que se publicaron entre 1977 y 1998¹. Complementa los estudios llevados a cabo por la DCI entre 2005 y 2011 en torno a la supervisión y la rendición de cuentas², la gestión basada en los resultados³ y la gestión de los conocimientos⁴ en todo el sistema. Además, parte de la actual estrategia institucional de la DCI consiste en seguir mejorando su labor y su contribución al desarrollo de la función de evaluación. Mediante el presente informe, la DCI trata de contribuir en tres esferas importantes de progreso, a saber, el apoyo a la aplicación de la Estrategia del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (UNEG); la incorporación de planes para el Año Internacional de la Evaluación 2015; y la mejora de la preparación, el posicionamiento estratégico y la priorización de la función de evaluación del sistema de las Naciones Unidas en el marco de la agenda para el desarrollo después de 2015.

3. El presente informe se complementa con amplios materiales de apoyo que pueden consultarse en el sitio web de la DCI y deben examinarse junto con el informe. Incluyen anexos que ofrecen resúmenes detallados de análisis de datos en cuadros y gráficos. Los datos proporcionan pruebas que respaldan las conclusiones del informe e incluyen información detallada sobre el desempeño de las distintas organizaciones, por lo que constituyen una valiosa base de información para el análisis comparado. Entre los materiales de apoyo también figuran los instrumentos de evaluación que se utilizaron para recoger datos, entre ellos los cuestionarios administrados para los sistemas central y descentralizado, el cuestionario para las organizaciones sin funciones definidas, así como la matriz de madurez de la DCI y la metodología empleada para valorar el nivel de desarrollo de la función de evaluación central. La DCI completó la matriz de madurez para cada una de las 24 organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, y se la remitió durante el primer trimestre de 2014⁵. Algunas organizaciones han señalado que utilizaron las valoraciones de la DCI sobre la matriz para abordar las esferas susceptibles de mejora que se han identificado, otras como parte de los exámenes por homólogos del UNEG en curso, y un tercer grupo de organizaciones para actualizar sus políticas de evaluación.

¹ Informes de la DCI publicados entre 1977 y 1998: JIU/REP/98/2; JIU/REP/88/6; JIU/REP/85/10; JIU/REP/83/5; JIU/REP/82/12; JIU/REP/82/10; JIU/REP/81/6; y JIU/REP/77/1.

² Informes de la DCI que complementan el presente informe: La función de investigación en el sistema de las Naciones Unidas (JIU/REP/2011/7); Marcos de rendición de cuentas en el sistema de las Naciones Unidas (JIU/REP/2011/5); La función de auditoría en el sistema de las Naciones Unidas (JIU/REP/2010/5); Gestión de los conocimientos en el sistema de las Naciones Unidas (JIU/REP/2007/6); y Carencias en la supervisión dentro del sistema de las Naciones Unidas (JIU/REP/2006/2).

³ Reseña general de la serie de informes sobre la gestión basada en los resultados en el sistema de las Naciones Unidas (JIU/REP/2004/5).

⁴ JIU/REP/2011/7, JIU/REP/2011/5, JIU/REP/2010/5 y JIU/REP/2006/2.

⁵ "The JIU maturity matrix of the Central Evaluation Function: An Objective and Standardized Approach for the Assessment of the Level of Development of the Evaluation Function of Organizations in the United Nations System", DCI, 2013.

4. De conformidad con el artículo 11.2 del estatuto de la DCI, el presente informe se ultimó tras las consultas celebradas entre los Inspectores a fin de someter las conclusiones y recomendaciones formuladas al juicio colectivo de la Dependencia.

5. A efectos de facilitar la aplicación de las recomendaciones contenidas en el informe y la labor de vigilancia conexas, en el anexo XIII figura un cuadro en el que se indica si el informe se somete a las organizaciones interesadas para que adopten medidas o solo con fines de información. En el cuadro se señalan las recomendaciones que son pertinentes para cada organización y se especifica si al aplicarlas se requiere una decisión del órgano legislativo o rector, o si el jefe ejecutivo de la organización puede adoptar las medidas que considere oportunas⁶.

B. Antecedentes: marco conceptual de la función de evaluación – demanda y desarrollo de una función de evaluación de gran calidad

Propósito de la evaluación: rendición de cuentas, mejora y respuesta a la demanda creciente de apoyo a las reformas y los cambios globales

6. Es bien sabido que la capacidad de reforma y la pertinencia continua del sistema de las Naciones Unidas dependen en amplia medida de su capacidad de alcanzar objetivos, dar cuenta de los éxitos alcanzados e introducir las mejoras necesarias. También dependen de que mejore su capacidad de conocer y aplicar alternativas, participar de manera rigurosa en la recopilación de conocimientos y buenas prácticas, y utilizar esos conocimientos para comprender plenamente los entornos nacionales, regionales y mundial a fin de introducir los cambios necesarios en el desarrollo y la gobernanza internacionales.

7. La evaluación desempeña un papel clave para que el sistema de las Naciones Unidas pueda responder a las demandas de rendición de cuentas sobre los resultados y el valor añadido de sus actividades. La evaluación es un juicio sobre el valor o la utilidad de las actividades de ese sistema. Plantea las siguientes cuestiones: **¿estamos llevando a cabo las actuaciones correctas?** (es decir, si son pertinentes, apropiadas, innovadoras, proporcionan respuestas y no crean duplicidades); **¿estamos haciendo bien las cosas?** (es decir, si actuamos de manera eficiente, coherente e inclusiva); **¿estamos logrando resultados**, marcando una diferencia y añadiendo valor? (es decir, si somos efectivos en el logro de resultados y cuál es el nivel de atribución o contribución y la importancia de nuestra labor); **¿velamos por nuestra contribución al impacto y por la sostenibilidad de nuestra labor?** Así pues, mediante la evaluación se procura “determinar en la forma más sistemática y objetiva posible la pertinencia, la eficacia y el efecto de una actividad en relación con sus metas, objetivos y logros”⁷.

8. La evaluación explica no solo “el qué”, sino también “el por qué y el cómo” y “en qué contexto”. De ese modo, la evaluación proporciona una buena base para

⁶ Es importante señalar que las recomendaciones no pretenden ser específicas, medibles, aplicables, pertinentes ni sujetas a plazos determinados (SMART), ya que esto equivaldría a definir los parámetros del proyecto y, por tanto, a limitar la capacidad de evaluación independiente en el futuro. Habida cuenta de las variaciones entre organizaciones, las recomendaciones permiten establecer un enfoque profesional al desarrollar la mejor línea de acción para cada organización. El informe proporciona información sustancial que puede orientar el desarrollo de una respuesta adecuada a cada recomendación, adaptada a las especificidades de la organización de que se trate, al tiempo que se respeten las normas, las metas y la integridad de la función de evaluación.

⁷ Reglamento y Reglamentación Detallada para la planificación de los programas, los aspectos de programas del presupuesto, la supervisión de la ejecución y los métodos de evaluación (ST/SGB/2000/8), anexo, pág.16.

apoyar al personal de dirección en la adopción de decisiones y medidas necesarias para mejorar las políticas, las estrategias, los proyectos, los programas y las actividades operacionales y normativas. La principal ventaja de la evaluación es el rigor de su metodología, que se sirve de una investigación sistemática y analítica para aportar pruebas sólidas, válidas y fidedignas, y puede utilizarse para adoptar decisiones con confianza.

9. El pensamiento reflexivo y divergente que caracteriza a los profesionales de la evaluación hace de ella un importante instrumento para construir lo que puede describirse como cultura de **la organización discente**. Una organización de ese tipo adquiere conocimientos e innova con la velocidad suficiente para sobrevivir y progresar en un entorno que evoluciona con rapidez y requiere cambios transformadores. Las organizaciones discentes: a) crean una cultura que alienta y apoya el aprendizaje continuo de los empleados, el pensamiento crítico a través de la evaluación, y la asunción de riesgos mediante nuevas ideas; b) dan cabida a los errores y valoran las contribuciones de los empleados; c) promueven el aprendizaje sobre la base de las experiencias y la experimentación; y d) difunden los nuevos conocimientos por toda la organización con miras a incorporarlos a las actividades cotidianas. En una organización discente, las personas participan en el “aprendizaje generativo que aumenta la capacidad de crear, y aprenden de forma continua para tener visión de conjunto”⁸.

Demandas crecientes y repercusiones en la función de evaluación

10. Con el paso de los años, las demandas a las que debe responder la función de evaluación del sistema de las Naciones Unidas han aumentado, y la evaluación se ha situado en el centro del debate sobre la pertinencia de ese sistema. La evaluación se considera necesaria para apoyar la respuesta de las Naciones Unidas a demandas crecientes, no solo respecto de la rendición de cuentas sobre los resultados y la mejora de las prácticas, sino también para apoyar un amplio abanico de otras demandas, entre ellas las siguientes: a) apoyar el desarrollo de una cultura del aprendizaje y la evaluación; b) vigilar la aplicación y el cumplimiento de las políticas de evaluación y presentar informes al respecto; y c) responder a los programas de reforma que persiguen la coherencia, la rendición mutua de cuentas sobre los resultados, el fomento de la capacidad nacional de evaluación, la igualdad de género y los derechos humanos, así como la diversidad e inclusión. Tales demandas han quedado reflejadas en varias resoluciones de la Asamblea General sobre la evaluación que datan de la década de 1980⁹, y en una serie de instrumentos relativos a la eficacia de la ayuda, la rendición mutua de cuentas y la gestión basada en los resultados¹⁰.

11. Asimismo, se han producido cambios más recientes en el escenario mundial, incluidas las necesidades acuciantes que figuran en la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo después de 2015, que requieren transformaciones, reestructuraciones y pruebas continuas con miras a la acción rápida y la innovación. También requieren enfoques intersectoriales e integradores, además de análisis de la labor conjunta en todo el sistema y un compromiso global. Esto tiene repercusiones en tres niveles.

12. *En primer lugar*, teniendo en cuenta la necesidad de reformas y la importancia de establecer una orientación estratégica, numerosas dependencias centrales de evaluación reciben cada vez más peticiones en el sentido de que centren su atención en evaluar el reposicionamiento estratégico y el valor añadido comparado de las organizaciones de las Naciones Unidas, lo que les permitiría desempeñar un papel más importante como

⁸ BusinessDictionary.com. Peter Senge, *The Fifth Discipline*, MIT, 1990.

⁹ Por ejemplo, las resoluciones 59/250, 62/208 y 67/226 de la Asamblea General.

¹⁰ Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda; Programa de Acción de Accra; Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo; y Consenso de Monterrey de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo.

agentes del cambio. Esto tiene repercusiones en los cambios que se introducen en los tipos de evaluaciones realizadas, que ahora son más complejos. En un contexto caracterizado por recursos limitados, algunas funciones centrales se enfocan menos en la evaluación del desempeño o en evaluaciones de proyectos específicos, que se desplazan a la función de evaluación descentralizada incorporada en las dependencias de gestión. Se cuestiona la capacidad de la función descentralizada de generar evaluaciones de gran calidad. El capítulo III se ocupa de la relación estructural entre los sistemas de evaluación central y descentralizado, así como del papel que desempeña la función central para mejorar la capacidad y la calidad de las evaluaciones descentralizadas y/o controlar la calidad de los informes de evaluación.

13. *En segundo lugar*, los rápidos cambios en las plataformas nacionales y globales ponen de relieve procesos emergentes y complejos de desarrollo en entornos difíciles. Esos cambios requieren el empleo de nuevos modelos de evaluación que respondan a lo siguiente: a) la necesidad de que, en el contexto de las evaluaciones, el desarrollo no se considere como hipótesis por definir y determinar, sino como proceso endógeno de transformación (el desarrollo tiene lugar en escenarios naturalistas, por lo que no siempre es controlable); b) el hecho de que los modelos de mejores prácticas que predominaban en la esfera de la transferencia de tecnologías relacionadas con las intervenciones de desarrollo no suelen ser viables en los contextos de desarrollo, y de que las intervenciones dirigidas al contexto son intrincadas y difíciles de evaluar; y c) la necesidad de disponer de información inmediata o en tiempo real sobre qué es lo que funciona, así como por qué y cómo funciona, con el fin de apoyar procesos oportunos, pertinentes y acelerados de adopción de decisiones, así como la rectificación a mitad de camino, que son muy importantes a efectos de maximizar la pertinencia, la efectividad y el valor de las intervenciones.

14. *En tercer lugar* figura la demanda de formas interdependientes e interconectadas de colaboración en el marco del sistema de las Naciones Unidas, que surge a partir de la agenda para el desarrollo después de 2015. Para ello sería necesario ir más allá de la coordinación y promover una mayor colaboración respecto de la programación interinstitucional y la realización de evaluaciones, incluido el examen de la suma del valor y del impacto de la respuesta del sistema de las Naciones Unidas a las necesidades y prioridades mundiales, regionales y nacionales de carácter intersectorial. Esto se refleja en la demanda más reciente de que las funciones de evaluación de las organizaciones participen junto con la DCI en la evaluación de todo el sistema, por ejemplo mediante la política de evaluación independiente de las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo en todo el sistema, que figura en una nota del Secretario General (A/68/658-E/2014/7). También se refleja en la iniciativa Fomento de la Nutrición, que solicita a las Naciones Unidas trabajar en asociación con múltiples actores tanto para el desarrollo de programas como para la evaluación.

15. Esas demandas tienen repercusiones fundamentales en la función de evaluación, y requieren que esta racionalice, reestructure y responda a las complementariedades y las alineaciones. Esto debe aplicarse a las distintas funciones de evaluación interna del sistema de las Naciones Unidas. Con el fin de mejorar las asociaciones, también es necesaria la alineación con el amplio abanico de asociados nacionales y para el desarrollo, así como con el sector privado y otros actores mundiales emergentes que participan en la evaluación.

Respuesta del sistema de las Naciones a la demanda creciente y al desarrollo de una función de evaluación de gran calidad y de sistemas de apoyo

16. En respuesta a las crecientes demandas, durante los últimos años, varias organizaciones del sistema de las Naciones Unidas han intentado desarrollar una

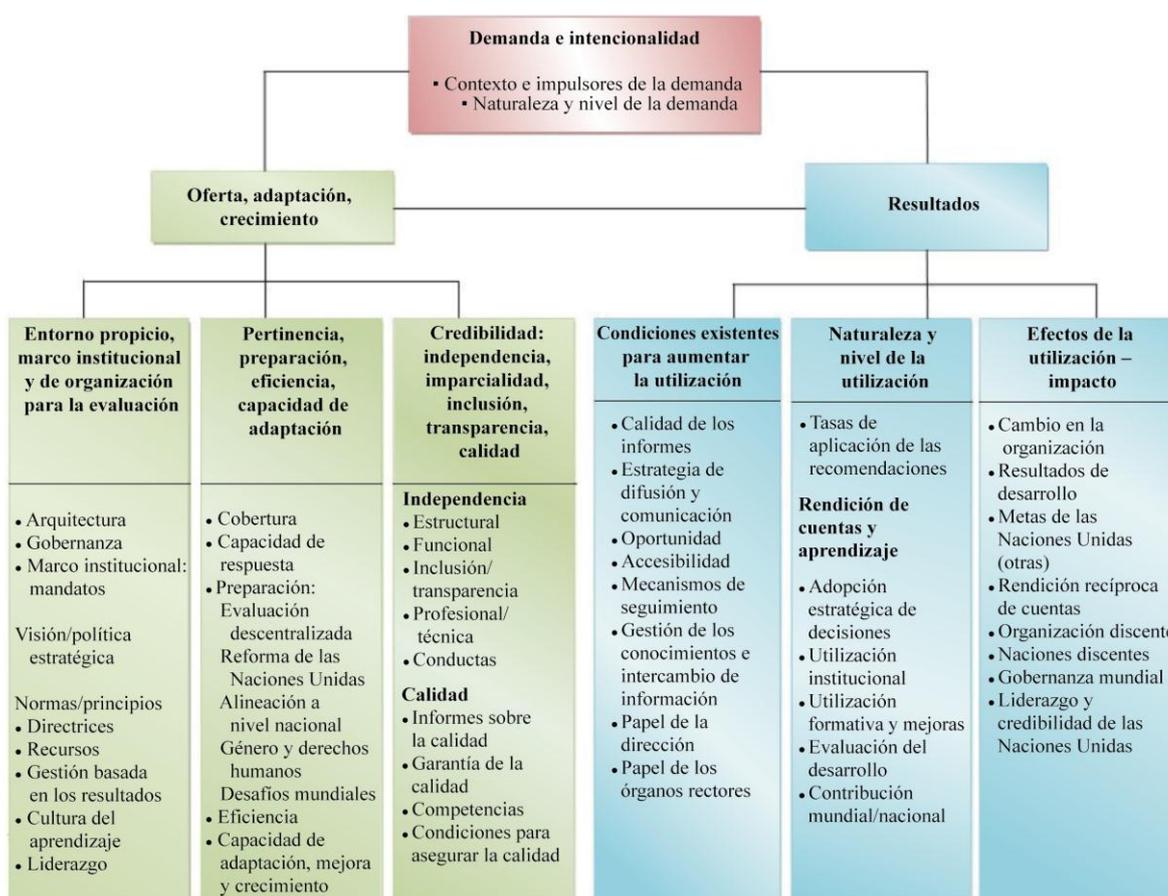
función de evaluación de gran calidad, efectiva y capaz de proporcionar respuestas, que apoye la rendición de cuentas, el aprendizaje y las reformas. Han puesto en práctica modelos institucionales, estructuras, políticas, sistemas y mecanismos para desarrollar los componentes básicos de la función de evaluación, de los que el estudio examina los siguientes:

- Componente 1. Entorno propicio y marco institucional adecuados que sirvan de apoyo a la función de evaluación.
- Componente 2. Evaluación independiente y/o imparcial que aumente la credibilidad.
- Componente 3. Procesos de evaluación y productos conexos de gran calidad que generen credibilidad.
- Componente 4. Utilidad de la función, incluidos el empleo y el impacto de la evaluación.
- Componente 5. Pertinencia del sistema para hacer frente a la demanda institucional de cobertura y viabilidad de adaptación de los programas con el fin de responder a las demandas; y, en ese sentido, preparación para abordar las demandas asociadas a las reformas y los cambios y desafíos emergentes en el ámbito mundial.

17. El gráfico I que figura a continuación contiene el marco conceptual de la función de evaluación, donde se pone de relieve el vínculo entre la demanda y los componentes clave en la respuesta a la demanda.

Gráfico I

Componentes de la función de evaluación – modelo de la DCI



18. Cuando se obtienen los resultados previstos con respecto a los componentes enumerados en el párrafo 16, se espera que la función de evaluación: a) promueva la rendición de cuentas y la supervisión del sistema de las Naciones Unidas sobre la base de datos empíricos fidedignos; b) mejore la calidad de los planes, estrategias, políticas, programas y proyectos, así como de las reformas institucionales; y c) aumente el papel de liderazgo y la contribución del sistema de las Naciones Unidas por lo que se refiere al intercambio de lecciones aprendidas sobre la evaluación con los asociados nacionales y en los planos regional y mundial. El anexo I ilustra el modelo lógico o marco de resultados de la función de evaluación que apoya esos objetivos así como el efecto o impacto definitivo en la vida de las personas.

19. El estudio se centra precisamente en las estructuras, los sistemas y los mecanismos que abordan esos componentes. Para cada uno de los cinco componentes de la función, el anexo II proporciona un conjunto de indicadores que definen cómo se identifican los sistemas, las operaciones y los productos significativos a efectos de mejorar la función. Se identificaron 66 indicadores críticos para la función¹¹, que son comparables a los indicadores bilaterales y multilaterales. En los materiales de apoyo que pueden consultarse en el sitio web de la DCI se ofrece información detallada sobre los indicadores y las normas relativas al desempeño, así como la metodología empleada para la evaluación.

C. Metodología

Principales cuestiones

20. Las principales cuestiones formuladas sobre la función de evaluación son las siguientes:

- ¿Qué progresos o cambios se han realizado por lo que respecta al crecimiento y al desarrollo de la función de evaluación en el sistema de las Naciones Unidas?
- ¿Cuál es el nivel actual de desarrollo o madurez de la función con arreglo a los componentes identificados a fin de mejorar su pertinencia, credibilidad y utilidad? ¿Cuál es el grado de preparación para afrontar el cambio y los desafíos?
- ¿Qué variaciones presentan las distintas organizaciones? ¿Cuáles son las buenas prácticas vigentes? ¿Cuáles son los puntos fuertes, las limitaciones sistémicas y los desafíos principales? ¿Qué modelos alternativos son óptimos con miras a la eficiencia y la eficacia?
- ¿Qué promovería el desarrollo y el adelanto continuos de la función?

Alcance

21. El estudio se refirió a todo el sistema. Abarcó 28 organizaciones participantes en la DCI, en particular fondos, programas, organismos especializados y otras organizaciones. El anexo III presenta la lista de organizaciones incluidas en el estudio, clasificadas por tipo y mandato. Con respecto a la Secretaría de las Naciones Unidas, cabe señalar que solo se incluyeron la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) y la División Central de Evaluación. No se examinaron los departamentos adscritos a la Secretaría que tienen funciones de evaluación incorporadas. La

¹¹ La matriz de madurez de la DCI incluye 70 indicadores, si bien solo 66 se valoraron en el estudio. Dos indicadores no permitían obtener evaluaciones válidas. Los otros 2 no se han valorado de manera exhaustiva para todas las organizaciones. Así pues, 4 indicadores se excluyeron del estudio.

información relativa a esos departamentos puede consultarse en un informe reciente de la OSSI¹².

22. El estudio prestó especial atención a la función central y, en segundo lugar, a la función de evaluación descentralizada del sistema de las Naciones Unidas. El anexo IV a) ofrece un panorama general de la arquitectura de la evaluación en el marco del sistema de las Naciones Unidas, y la manera en que esas dos funciones apoyan los distintos niveles de adopción de decisiones institucionales en muchas organizaciones. El anexo IV b) presenta una ampliación de esa arquitectura, y proporciona información sobre los departamentos de la Secretaría de las Naciones Unidas que tienen funciones de evaluación incorporadas en la OSSI.

23. Teniendo en cuenta que la terminología empleada por las distintas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas para describir los elementos del sistema de evaluación varía considerablemente, es importante aclarar en mayor medida las diferencias entre los dos niveles de arquitectura de la evaluación en los que se centró el estudio, es decir, la función central y la función descentralizada. El anexo V proporciona información detallada sobre ambos niveles. En el sistema de las Naciones Unidas, la función de nivel central opera sin sujeción al control de la dirección y, en algunos casos, independientemente de la gestión ejecutiva o del jefe de la organización por lo que respecta a la planificación, gestión, elaboración y presentación de informes sobre la evaluación. Por lo general, apoya la adopción de decisiones sobre políticas, programas y estrategias de la organización al más amplio nivel, aunque en numerosas ocasiones la función central sirve para evaluar proyectos de diversos tipos.

24. Las evaluaciones descentralizadas se planifican, gestionan y llevan a cabo fuera de la dependencia central de evaluación. Están integradas en las dependencias de programas y de gestión que se encargan de planificar y ejecutar los proyectos y programas. Esto incluye los proyectos y programas llevados a cabo en los niveles o departamentos técnicos, regionales o de las oficinas en los países. Así pues, la función de evaluación descentralizada opera en general como parte esencial de la gestión de los programas, y sirve para evaluar, vigilar y llevar a cabo otras actividades analíticas conexas con el fin de apoyar la adopción de decisiones en las distintas etapas de la ejecución de proyectos y programas.

25. Por consiguiente, las evaluaciones descentralizadas no son independientes desde el punto de vista estructural, ya que la dirección ejecutiva controla su planificación, gestión, realización y aprobación, así como la presentación de los informes correspondientes. Esto es aplicable tanto a las evaluaciones gestionadas y realizadas por el personal de los programas a discreción (denominadas autoevaluaciones en algunas organizaciones) como a las evaluaciones encargadas o contratadas a consultores externos (en cuyo caso los directores de los programas deben otorgar la aprobación definitiva de los informes). También se incluyen las evaluaciones llevadas a cabo en el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD). El sistema de evaluación del MANUD no se examinó en el presente estudio, ya que podría formar parte de una propuesta de estudio piloto sobre la evaluación independiente de las actividades operacionales para el desarrollo en todo el sistema de las Naciones Unidas¹³. Pueden considerarse independientes las evaluaciones planificadas a nivel descentralizado bajo el control de otros órganos acreditados que actúan de manera independiente, incluidas la aprobación definitiva y

¹² Actividades de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna en relación con las operaciones de mantenimiento de la paz durante el período comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2012 (A/67/297 (parte II)).

¹³ Política para la evaluación independiente de las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo en todo el sistema (A/68/658-E/2014/7).

la publicación del informe. Sin embargo, su credibilidad depende de la transparencia respecto de la participación de todos los interesados clave. La información detallada sobre los prototipos de sistema descentralizado figura en el anexo V b) y se examinan en el capítulo III.

26. El anexo IV a), que muestra la arquitectura de la función de evaluación, incluye un tercer nivel, a saber, la evaluación interinstitucional en todo el sistema de las Naciones Unidas. El presente estudio no incluye la función correspondiente a la evaluación que abarca todo el sistema, debido a que el Secretario General encargó un estudio más reciente centrado en ese aspecto¹⁴. De las 28 organizaciones participantes en la DCI, 4 no disponen de una función central, aunque llevan a cabo evaluaciones sobre una base *ad hoc*. El estudio proporciona descripciones concisas de la función de evaluación en esas 4 organizaciones. Así pues, el estudio se centra en la función central de las otras 24 organizaciones participantes en la DCI.

27. El estudio no valora el impacto de la función de evaluación. El anexo I contiene una descripción de ese impacto, concretamente en la columna izquierda del marco de resultados de la función de evaluación. En cambio, sí valora los sistemas de evaluación del impacto, así como el logro de determinados resultados o los indicadores indirectos de resultados de la función, incluidos en el anexo.

28. **Los objetivos del estudio** eran los siguientes:

Objetivo 1. Proporcionar datos sobre la evolución de la función de evaluación desde 1977. Esto proporcionó un contexto para poner de relieve los progresos de la función y los distintos papeles que ha desempeñado en respuesta a la demanda, lo que es importante desde el punto de vista histórico y resulta de utilidad para hacer un seguimiento de los cambios en la función.

Objetivo 2. Describir la situación y analizar la medida en que la función de evaluación central de las organizaciones cumple las normas profesionales establecidas en relación con los componentes de la función, y poner de relieve la transversalidad de los puntos fuertes y débiles de dichos componentes. Esto proporcionó información sobre las variaciones entre las distintas organizaciones y, por ende, puso de relieve desafíos comunes y diversos, además de prácticas ejemplares.

Objetivo 3. Presentar un análisis del grado de preparación de la función de evaluación para adaptarse a los cambios globales y responder a los desafíos globales y las necesidades acuciantes que figuran en la agenda para el desarrollo después de 2015, sobre la base de los atributos que la DCI y los jefes de las oficinas de evaluación han identificado como importantes para la capacidad de respuesta al cambio y a las demandas en el marco del sistema de las Naciones Unidas.

Objetivo 4. Describir la situación y analizar el desarrollo de la función de evaluación descentralizada mediante un examen rápido. Este objetivo se añadió al estudio con el fin de obtener una perspectiva más amplia del sistema de evaluación de las Naciones Unidas y, de ese modo, proporcionar la base de un enfoque equilibrado y estratégico a efectos de apoyar las funciones central y descentralizada.

Objetivo 5. Identificar las limitaciones estructurales y sistémicas que deben abordarse con el fin de mejorar la capacidad de obtener datos empíricos

¹⁴ Angela Bester y Charles Lusthaus, *Independent System-Wide Evaluation Mechanism: comprehensive review of the existing institutional framework for system-wide evaluation of operational activities for development of the United Nations system mandated in General Assembly resolution 64/289* (informe final, abril de 2012).

fidedignos a partir de la evaluación y mejorar su utilización en todo el sistema de las Naciones Unidas.

Objetivo 6. Sobre la base de las conclusiones alcanzadas y de las prácticas ejemplares identificadas, formular recomendaciones sobre cómo mejorar el desarrollo continuo y la pertinencia de la función de evaluación en el sistema de las Naciones Unidas para todos los actores clave que participan en dicha función, es decir, los órganos legislativos, el personal de dirección y las dependencias de evaluación.

Métodos

29. A los efectos del estudio, se examinó la situación de la evaluación en 2013, al tiempo que se intentó determinar qué se necesita para que la evaluación desempeñe un papel fundamental de apoyo a las Naciones Unidas con miras al logro de sus metas y objetivos en el futuro. Se aplicaron rigurosamente métodos cuantitativos y cualitativos con el fin de asegurar la exactitud, la validez y la fiabilidad de las pruebas empleadas para extraer conclusiones. El análisis del desempeño a nivel central llevado a cabo en 24 organizaciones se basó en análisis secundarios de más de 500 documentos (con un promedio de 20 documentos por organización), la validación cruzada de datos, entrevistas y consultas con más de 150 miembros del personal y directores de las dependencias de evaluación y gestión de las Naciones Unidas, así como entrevistas con los Estados Miembros y asociados externos.

30. Se validaron conceptos y constructos; participaron interesados clave; se llevó a cabo la validación cruzada y triangulación de las pruebas; se utilizaron ampliamente pruebas estadísticas importantes para valorar el grado de confianza en las constataciones presentadas¹⁵; y se evaluaron hipótesis contrarias mediante métodos cualitativos. De conformidad con los mandatos de la Asamblea General, se examinaron tanto el mecanismo y los sistemas más sólidos de la función de evaluación como la cultura de la evaluación y del aprendizaje. La función de evaluación cuenta con múltiples actores con responsabilidades complementarias, a saber, los órganos legislativos, el personal y los jefes ejecutivos, así como el personal y los directores de evaluación. Por consiguiente, la valoración del nivel de desarrollo de la función de evaluación que presenta el estudio refleja el esfuerzo combinado de todos esos actores.

31. Aunque las funciones central y descentralizada comparten los cinco componentes que definen la función de evaluación, tienen distintas prioridades en cuanto a sus metas y diferentes configuraciones, niveles de desarrollo y normas, lo que da lugar a distintos métodos de evaluación. Así pues, en el caso de las 24 funciones centrales, el desempeño de los componentes se valoró sobre la base de una matriz de madurez con un conjunto de 66 indicadores, teniendo en cuenta las normas establecidas que respaldan el UNEG, la DCI y los asociados para el desarrollo. La evaluación a nivel central mediante esos indicadores se basó en cinco niveles de desempeño (bajo, por debajo de la media, promedio, por encima de la media y alto). En el párrafo 53 se proporciona información detallada sobre la escala de calificación empleada.

32. En el caso de la función de evaluación descentralizada, faltaban normas convenidas sobre las políticas y los sistemas de evaluación que requiere una organización a fin de promover un sistema eficiente y eficaz de evaluación

¹⁵ A efectos del rigor analítico, se utilizaron múltiples análisis estadísticos adecuados para estadísticas paramétricas y no paramétricas, incluidos el análisis de varianza (ANOVA), el análisis de varianza de una sola vía de Kruskal-Wallis, así como varias pruebas *a posteriori*. Se reconoce que las estadísticas factoriales y de regresión múltiple, así como otros análisis estadísticos avanzados, habrían mejorado el poder explicativo del estudio. Un alcance más elaborado respecto del trabajo y los recursos habría permitido dar cabida a tales métodos.

descentralizada. Así pues, para llevar a cabo el estudio primero se entablaron consultas y luego se estableció un marco conceptual adecuado a la evaluación descentralizada. Ese marco se utilizó después para realizar una valoración rápida de la situación de la evaluación descentralizada en todo el sistema de las Naciones Unidas. Se remitió un cuestionario a las organizaciones que habían indicado que disponían de una función descentralizada definida así como a los funcionarios identificados como responsables de la supervisión de la función descentralizada¹⁶. Esto se complementó con amplias consultas, entrevistas con miembros del personal y partes interesadas, y análisis de documentos.

33. En el caso de las cuatro organizaciones que carecían de una función central, se les administró un cuestionario sobre preocupaciones para valorar su situación y sus problemas, limitaciones sistémicas e intenciones con respecto al desarrollo de una función de evaluación institucional. Tres organizaciones completaron el cuestionario. La información sobre todos los cuestionarios empleados en el estudio y la metodología para la matriz de madurez puede consultarse en el sitio web de la DCI.

Dificultades en la evaluación y en los análisis de todo el sistema

34. Se tropezó con dificultades respecto de las mediciones y los análisis del sistema en su conjunto, debido a las diferencias en los mandatos y las estructuras de las distintas organizaciones, la imposibilidad de comparar los datos, y las diferencias de significado en los conceptos sobre la evaluación y su función en cada una de las organizaciones. Se aplicaron diversos métodos con el fin de abordar tales dificultades. Se estableció una definición de los conceptos o constructos que se utilizó en todo el estudio. En la evaluación se emplearon enfoques normalizados y referidos a criterios. Se pusieron de relieve las variaciones entre los diferentes tipos de organización, y se facilitaron posibles explicaciones al respecto. A falta de información, se aplicaron ponderaciones y se calibraron datos. Se descartó el empleo de estadísticas inferenciales para comparaciones cruzadas cuando la disparidad de los datos era considerable o estos eran incomparables; en esos casos, se proporcionaron análisis descriptivos. El estudio prestó especial atención a la eficacia de la evaluación en el caso de las organizaciones pequeñas, y la decisión de utilizar la matriz de madurez se basó en consultas y análisis sobre su eficacia y valor a efectos de valorar la función de evaluación de dichas organizaciones. En las organizaciones pequeñas, la calibración de datos no representó una diferencia importante en cuanto a las constataciones.

Limitaciones

- En el caso de la función central, el desarrollo y la utilización de la matriz de madurez tuvieron lugar al mismo tiempo aunque, en definitiva, todos los conjuntos de datos se corrigieron y actualizaron a efectos de su coherencia para 2013¹⁷.
- Se previeron entrevistas con diversas partes interesadas, pero no todas pudieron llevarse a cabo debido a limitaciones de tiempo y presupuesto, así como dificultades para obtener el acceso necesario en el momento oportuno.

¹⁶ El funcionario identificado como responsable de la supervisión variaba en cada caso. En algunas organizaciones, la dependencia central de evaluación era responsable en esa esfera. En otras, una dependencia central de apoyo o una dependencia encargada de la gestión basada en los resultados llevaban a cabo la labor de supervisión.

¹⁷ La valoración final del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) fue la excepción, ya que se realizó en febrero de 2014. La función de evaluación fue objeto de una reestructuración en 2013, de ahí la necesidad de concluir la valoración a principios de 2014. Por otra parte, los datos de ONU-Hábitat no se validaron mediante entrevistas ni actualizaciones de la información.

- En la valoración y el análisis no se incluyeron los criterios de referencia que daban lugar a pruebas insuficientemente sólidas al no proceder de más de una fuente fidedigna, así como los que no se consideraron aplicables en relación con los distintos mandatos de las organizaciones.
- Para el examen rápido de la evaluación descentralizada, el análisis se basó en datos obtenidos a partir de un cuestionario cumplimentado por funcionarios con responsabilidades de supervisión, así como datos procedentes de entrevistas y análisis de documentos¹⁸. En un ejercicio de recopilación de datos más pormenorizado se habrían recogido muestras de más de 940 dependencias/oficinas que gestionan y llevan a cabo evaluaciones descentralizadas, así como numerosos miembros del personal como los administradores de proyectos, que realizan las denominadas *autoevaluaciones*. No se dispuso de tiempo o recursos suficientes para esa rigurosa recopilación de datos. No obstante, la información contenida en los cuestionarios entregados a los funcionarios encargados de la supervisión, así como en las entrevistas y los análisis de documentos, proporcionó una base apropiada para un examen rápido. Es posible que la serie de revisiones sobre la gestión basada en los resultados en el marco del sistema de las Naciones Unidas, que la DCI prevé para 2015, permita examinar más a fondo el sistema de evaluación descentralizada.
- Al analizar la evolución de la función de evaluación a lo largo del período de 36 años abarcado, se sintetizaron diferentes conjuntos de datos procedentes de diversos informes. Por consiguiente, la información conexas es más ilustrativa que concluyente. Complementaron el análisis las consultas y la validación por parte de diversos interesados que han participado en la función de evaluación al menos durante los últimos 15 años.
- Habida cuenta de las limitaciones de capacidad, no se emplearon métodos de estadística avanzada que habrían mejorado la capacidad explicativa del estudio. Sin embargo, se emplearon suficientes estadísticas descriptivas e inferenciales para determinados análisis¹⁹.
- El estudio identifica las organizaciones que han obtenido los mejores resultados en relación con determinados criterios de calidad y dimensiones de la función. Las razones de ese alto desempeño se explican solo en cierta medida. Para obtener conclusiones más detalladas habrían sido necesarios más datos y análisis de los disponibles. No obstante, el estudio incluye numerosos análisis sobre relaciones hipotéticas a fin de apoyar las conjeturas formuladas.

D. Agradecimientos

35. Los Inspectores de la DCI desean expresar su agradecimiento a todas las personas que proporcionaron orientaciones, observaciones sustantivas y aportaciones de utilidad. El alcance, el enfoque, los instrumentos y el análisis se beneficiaron de las consultas mantenidas con los miembros del UNEG, que también facilitaron amplia información para las valoraciones. El estudio se benefició asimismo de la conceptualización, la validación y el asesoramiento por parte de un experto internacional y un órgano consultivo oficioso sin fines de lucro, integrado por la

¹⁸ Esos datos se limitaban a fondos, programas, organismos especializados y otras entidades de las Naciones Unidas. No se referían a departamentos adscritos a la Secretaría de las Naciones Unidas.

¹⁹ Algunos de los métodos analíticos empleados fueron el coeficiente de correlación *rho* de Spearman, el coeficiente de correlación *r* de Pearson, la prueba *t* de Student, el análisis de varianza ANOVA, el análisis de Kruskal-Wallis, y numerosas pruebas *a posteriori* que presentaban diferencias importantes. Se constató que las tabulaciones cruzadas con datos descriptivos proporcionaban información concreta.

ex Secretaria Ejecutiva de la DCI en su calidad de experta en evaluación; directores y miembros del personal de diversas organizaciones de las Naciones Unidas; un director de evaluación del Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte; un representante de la Oficina de Valoración y Evaluación Institucional de la Universidad de Howard en los Estados Unidos de América; y un experto regional en desarrollo. En las etapas iniciales del proyecto, las consultas celebradas con la División de Inspección y Evaluación de la OSSI, el Banco Mundial, así como el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) y la Dirección de Cooperación para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) fueron importantes a efectos del análisis comparado. Por último, pero no por ello menos importante, los Inspectores desean agradecer a los centros de coordinación de la DCI el amplio apoyo prestado a la labor de coordinación.

II. La función de evaluación central: evolución, crecimiento y nivel de desarrollo

A. Cambios en el desarrollo: finalidad, arreglos estructurales, cobertura y gestión

Conclusión 1. La función de evaluación central ha evolucionado y madurado de forma sustancial en lo que respecta al funcionamiento de los sistemas, y su papel, sus estructuras y sus normas han evolucionado desde los informes presentados por la DCI en 1977 y 1990. El papel de la función de evaluación central se ha diversificado, ya que ha mantenido su apoyo a la función de evaluación descentralizada al tiempo que respaldaba la adopción amplia y estratégica de decisiones a nivel central e institucional. Asimismo, dicho papel se ha ampliado con el fin de responder a diversas demandas. Las organizaciones se han mantenido pragmáticas y conscientes de los costos al diseñar sus sistemas de evaluación, y esto es aplicable tanto a los arreglos estructurales introducidos como a los modelos institucionales diseñados para la gestión y realización de las evaluaciones. Sin embargo, es evidente que la dotación de recursos para la función central no ha variado mucho en la práctica. Es preciso que el sistema de las Naciones Unidas reflexione sobre la medida en que desea conocer su impacto, así como la manera en que puede mejorar su pertinencia en los planos nacional, regional y mundial.

Papel cambiante

36. En el sistema de las Naciones Unidas, la evaluación ha crecido de manera sustancial desde 1977²⁰, cuando el sistema se caracterizaba por una *autoevaluación* centrada en la necesidad de aprender y mejorar²¹, y el papel principal de las dependencias centrales de evaluación era el de “regulador central para la vigilancia y la coordinación, que vela por la calidad y el rendimiento de todo el sistema”²². En el momento de realizarse el estudio, el papel de la dependencia central de evaluación con respecto a las 24 organizaciones participantes en la DCI examinadas se había diversificado para centrarse en el apoyo a la adopción de decisiones estratégicas a nivel institucional. De forma paralela, numerosas organizaciones continuaron llevando a cabo autoevaluaciones o evaluaciones descentralizadas, así como otras tareas analíticas y relacionadas con la evaluación a fin de responder a las demandas. El cuadro 1 ilustra esa progresión desde 1977.

Arreglo estructural

37. La ubicación de las dependencias de evaluación en la estructura de las organizaciones se ha estabilizado. En los primeros años, podían estar “*adsritas a las oficinas de los jefes ejecutivos de las organizaciones; integradas en las actividades de planificación y programación; o combinadas con dependencias de servicios administrativos y financieros*”²³. Las dependencias centrales de evaluación se caracterizaban por estar “*superpuestas a la estructura existente de forma más bien incierta y poco firme*” y por no haberse convertido aún en “*parte esencial del proceso de gestión de la organización*”²⁴. Era significativa la escasez de personal durante ese

²⁰ Véanse los estudios sistemáticos y exhaustivos de la DCI sobre la función de evaluación realizados entre 1977 y 1985.

²¹ Esto se refleja en la definición de evaluación en ese momento, es decir, un instrumento y un proceso de gestión orientados al aprendizaje y la acción (A/34/286, 6 de junio de 1979).

²² Segundo informe sobre la evaluación en el sistema de las Naciones Unidas, JIU/REP/81/6, pág. 6.

²³ *Ibid.*

²⁴ *Ibid.*

período, consistente en 60 profesionales dedicados a la labor de evaluación, quienes representaban menos del 1% (0,7%) del personal profesional en total (18.500 funcionarios en 23 organizaciones) y tenían asignados recursos muy limitados que no estaban en consonancia con el número y el alcance de los resultados de los proyectos y programas de las organizaciones²⁵.

38. Cuando se llevó a cabo el estudio, 24 de las 28 organizaciones participantes en la DCI disponían de políticas y arreglos estructurales y de gobernanza bien definidos, así como de sistemas y modelos institucionales claros a fin de mejorar la eficiencia y eficacia de las evaluaciones realizadas. Disponen también de una amplia serie de mecanismos destinados a mejorar la independencia, cobertura, credibilidad y utilidad de la función de evaluación. El estudio se centra en el grado de desarrollo de esos mecanismos.

39. Los Inspectores observan que las organizaciones se han mantenido pragmáticas y conscientes de los costos al desarrollar sistemas de evaluación, lo que es aplicable tanto a los arreglos estructurales adoptados por las distintas organizaciones como a los modelos institucionales diseñados para aprovechar de manera eficiente las ventajas comparativas del personal y los consultores cuando se llevan a cabo evaluaciones. Sin embargo, los Inspectores no ven un cambio claro y significativo con respecto al respaldo y la asignación de recursos para la evaluación. Los párrafos y los cuadros que figuran a continuación ponen de relieve esas cuestiones.

Cuadro 1
Etapas de la función de evaluación y cambios en el papel de la función de evaluación central

Período	1ª etapa (1977-1980)	2ª etapa (década de 1980)	3ª etapa (2000-2005)	4ª etapa (2006-2013)	5ª etapa (de 2013 en adelante)
Objetivos y centro de atención	Aprendizaje Evaluación diseñada con miras a su utilización en proyectos.	Aprendizaje Utilización en proyectos, e inicio de la mejora de la calidad a cargo de la dependencia central.	Rendición de cuentas Interés centrado en la independencia y la mejora de los proyectos y programas para cumplir objetivos.	Equilibrar los siguientes aspectos: rendición de cuentas; independencia; calidad; aprendizaje; coherencia; evaluación nacional, y otras demandas.	Tendencias emergentes Equilibrar las diversas demandas con los cambios y desafíos emergentes.
Carácter predominante del sistema de evaluación	Evaluaciones generalizadas de proyectos, integradas en la aplicación de los proyectos (<i>autoevaluación, más adelante denominada evaluación descentralizada</i>).	Evaluaciones generalizadas de proyectos, integradas en la aplicación de los proyectos.	Se establecen evaluaciones centrales a nivel institucional: interés centrado en poner en marcha un sistema para las funciones central y descentralizada.	Desarrollo de sistemas a nivel central en aras de la independencia, la credibilidad y la utilidad (basados en las normas y los principios del UNEG).	Papeles estratégicos, regulados y complementarios de los sistemas de evaluación central y descentralizada en un marco estratégico definido para apoyar la reforma y la transformación de las organizaciones.
		Coordinación y mejora de la calidad de las evaluaciones descentralizadas a cargo de la dependencia central de evaluación.	Evaluación descentralizada con dos modelos principales: i) sistema descentralizado con marco institucional; ii) sistema <i>ad hoc</i> a discreción del personal y de la dirección.	Evaluación descentralizada con dos modelos principales: i) sistema descentralizado con marco institucional; ii) sistema <i>ad hoc</i> a discreción del personal y de la dirección.	Alineación y colaboración con miras a una evaluación que añada valor a todo el sistema. Alineación con miras al fomento de la capacidad nacional y las asociaciones a escala mundial.

²⁵ *Ibid.*, párr. 18.

40. Así pues, en el caso de las 24 organizaciones que disponen de una función de evaluación central que apoya la adopción de decisiones a nivel central, la elección de la ubicación en el seno de cada organización es diversa: en 10 organizaciones, la función de evaluación es autónoma y está bien definida, mientras que en las 14 restantes comparte ubicación con otras funciones; en 9 de estas, la función de evaluación central y la función más amplia de supervisión operan bajo la dirección del jefe de la oficina de supervisión (como dependencia separada con su jefatura, o plenamente integrada con las demás funciones de supervisión), y en 5 organizaciones comparte ubicación con la dirección ejecutiva (y está integrada con las políticas, la planificación, la gestión o la investigación) (véase el cuadro 2).

41. Según se ha informado, en la elección de la ubicación influyen numerosos factores vinculados de diversas formas a supuestos beneficios en cuanto a independencia, eficiencia, pertinencia y utilidad. En cuatro de las siete organizaciones más grandes (en términos presupuestarios, las que tienen un gasto anual superior a 1.000 millones de dólares de los Estados Unidos), se tiende a crear dependencias autónomas e independientes, en parte para cumplir las normas y los principios del UNEG y responder a las demandas de la Junta Ejecutiva. En cambio, la elección de una ubicación compartida con otras funciones predomina en las organizaciones pequeñas (es decir, las que tienen un gasto anual inferior a los 300 millones de dólares de los Estados Unidos) y refleja una preocupación por los costos y la eficiencia, o la priorización de: a) el establecimiento de la independencia (la función de evaluación se ubica junto con otras funciones de supervisión independientes); o b) la pertinencia y el impacto directo de la función para la cultura de la organización, según el parecer de la dirección (se ubica junto con la dirección ejecutiva). El estudio presenta las constataciones sobre el efecto de las diferentes ubicaciones estructurales en el desarrollo de la función de evaluación.

42. De las 28 organizaciones, 4 carecen de función de evaluación central, a saber, la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS), la Organización Mundial del Turismo (OMT), la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) y la Unión Postal Universal (UPU). Dichas organizaciones aducen diversas razones para explicar esa situación, entre las que destacan las siguientes: a) la evaluación no es una de sus principales prioridades debido a la ausencia de demanda de los órganos rectores, por lo que la financiación es limitada; b) la cultura de la organización está más orientada a las actividades que al examen de los resultados alcanzados; y c) el reducido presupuesto total de la organización²⁶. También se han expresado preocupaciones en el sentido de que, teniendo en cuenta el tipo de organización, así como su contexto cultural y su capacidad, la evaluación podría no ser viable o no añadiría valor.

43. En opinión de los Inspectores, tales explicaciones no justifican plenamente la ausencia de una función de evaluación. Existe la necesidad de que esas organizaciones revisen el papel de la función de evaluación a efectos de mejorar la eficacia, la eficiencia y la sostenibilidad de su labor. Cuando se ultimaba el presente informe, la UIT y la OMT informaron de que tienen previsto desarrollar una función de evaluación. **Habida cuenta de las circunstancias, los Inspectores proponen que, en las organizaciones pequeñas, las actuales reflexiones sobre el desarrollo del marco institucional y las políticas para la función de evaluación vayan precedidas del establecimiento de metas y estrategias bien concebidas teniendo en cuenta el valor añadido, las prioridades, las sinergias y las alineaciones con otros sistemas de supervisión y desarrollo de los conocimientos en la organización, así como con**

²⁶ El gasto total anual de 3 de las 4 organizaciones asciende a unos 196 millones de dólares de los Estados Unidos. El presupuesto anual de las 28 organizaciones participantes varía entre 27 y 5.300 millones de dólares de los Estados Unidos.

otros organismos y asociados externos de las Naciones Unidas. El caso de la OMT, que emplea los servicios del oficial de ética de la UNOPS en lugar de establecer una oficina propia, es un ejemplo de prestación eficiente de un servicio práctico.

Cuadro 2

Estructura de la función de evaluación central: tamaño y arreglo estructural de las 24 organizaciones participantes en la DCI

Arreglo estructural		Tamaño de la organización, por presupuesto anual (dólares EE.UU.)		
		Grande (1.000 a 5.500 millones)	Mediana (300 a 1.000 millones)	Pequeña (menos de 300 millones)
A. Autónoma (11)	A1: la función opera como dependencia de evaluación plenamente separada.	PNUD PMA FAO	OIT UNFPA	ONUDI
	A2: la función opera como dependencia separada pero está adscrita a la oficina de jefe ejecutivo.	UNICEF	PNUMA	ONU-Hábitat ONU-Mujeres UNODC
B. Ubicación compartida (13)	B1: la función se adscribe a la oficina de supervisión interna independiente.			
	La función opera en una dependencia separada con su propio jefe o director, en paralelo a otras funciones de supervisión: <i>3 organizaciones.</i>	Secretaría de las Naciones Unidas/OSSI	UNESCO OOPS	
	La función está integrada con otras funciones de supervisión: <i>6 organizaciones.</i>	OMS ²⁷	OIEA OMPI	OACI OMI OMM
	B2: ubicación compartida con la dirección ejecutiva (políticas, planificación, investigación).			
	La función está plenamente integrada con las políticas, la planificación, la gestión o la investigación: <i>4 organizaciones.</i>	ACNUR	ONUSIDA	UNCTAD CCI

Función básica — preparación de informes para apoyar la adopción de decisiones

44. El papel de la función de evaluación central se centra en la realización de evaluaciones y la preparación de informes de evaluación como función básica de apoyo a la adopción de decisiones sobre políticas, programas, proyectos y operaciones, al tiempo que se llevan a cabo diversas tareas relacionadas con la evaluación para apoyar la institucionalización de la función. Durante el

²⁷ En este caso, la fuente de los datos empleados para el análisis data de 2013. Entre los cambios estructurales recientes se incluyen algunos cambios en la OMS, que en agosto de 2014 eliminó la responsabilidad de la función de evaluación de la OSSI para que operase de forma autónoma como parte de una nueva función denominada “evaluación y aprendizaje en el seno de la organización”.

período 2012-2013, las dependencias centrales de evaluación de las 24 organizaciones elaboraron 584 informes de evaluación de diversos tipos, de los cuales el 26% eran informes complejos que trataban sobre programas temáticos en los planos nacional, regional y mundial; el 4% eran evaluaciones conjuntas; y el 64% eran evaluaciones sobre proyectos pequeños y grandes. Estas últimas casi siempre corren a cargo de organizaciones pequeñas o con un mandato predominantemente normativo. Por lo general, en el caso de 7 organizaciones grandes y de las que tienen definido un arreglo estructural descentralizado²⁸, las evaluaciones de proyectos se realizan principalmente a nivel descentralizado, y cada año se llevan a cabo unas 636 evaluaciones²⁹. Teniendo en cuenta ese volumen, los informes elaborados en los niveles central y descentralizado representan un amplio fondo de conocimientos para el sistema de las Naciones Unidas³⁰.

45. Sin embargo, ese acervo de conocimientos está disperso en las oficinas y los sitios web de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Tras años de debate, en septiembre de 2014 el UNEG creó un depósito público para todos los informes de evaluación de sus miembros y de las oficinas centrales. El depósito contiene más de 4.800 informes que se remontan hasta 1997, y en la actualidad recibe contribuciones de 11 miembros del UNEG³¹. Esa base de datos puede favorecer considerablemente el intercambio de conocimientos, y representa un importante esfuerzo encaminado a facilitar los análisis transversales y el intercambio de experiencias con miras a su utilización en todo el sistema. En un reciente estudio sobre los cambios y los desafíos que afronta el sistema de las Naciones Unidas en su labor de desarrollo, se recomienda establecer un único portal de acceso a los conocimientos y las publicaciones de la organización, puesto que “la presencia de las Naciones Unidas en Internet se caracteriza por la notable dificultad de la navegación y la indización deficiente para los usuarios externos”³². Esa iniciativa del UNEG supone un paso adelante para responder a dicha demanda.

46. En la mayoría de los casos, la elección sobre qué evaluar se basa en una combinación de criterios estratégicos bien definidos³³. Se ha informado de que la cobertura no es suficiente para responder a las demandas desde la propia organización. A ese respecto, se indica que los recursos insuficientes son la principal limitación. En este momento, también es necesario dar prioridad al empleo de los recursos existentes para mejorar la calidad de las evaluaciones, y reducir de ese modo el riesgo de perder credibilidad.

²⁸ UNESCO, PMA, ONU-Mujeres, OMS, UNFPA, UNICEF y PNUD.

²⁹ Información procedente de los datos facilitados en relación con las evaluaciones descentralizadas de las siete organizaciones.

³⁰ Si se añadieran los informes procedentes de los departamentos integrados en la Secretaría de las Naciones Unidas, el volumen aumentaría enormemente.

³¹ Véase www.uneval.org/evaluation/reports. Los usuarios pueden buscar los informes por organismo, tipo de evaluación, país, región o palabra clave.

³² Barbara Crossette, “Is a Better United Nations system possible? Global Experts Respond to an Independent Survey”, 26 de mayo de 2014. Disponible en: <http://passblue.com/2014/05/26/is-a-better-un-system-possible-global-experts-respond-to-an-independent-survey/>.

³³ Las organizaciones utilizan una combinación de criterios para seleccionar las evaluaciones que se llevarán a cabo, entre los que predominan los siguientes: a) vínculo con la estrategia de la organización (20 organizaciones); b) demanda interna del personal de dirección (20 organizaciones); c) demanda externa de los donantes, generalmente cuando hay un acuerdo protocolario (17 organizaciones); d) importe de la financiación (14 organizaciones); y e) viabilidad de la evaluación de la actividad (12 organizaciones). Otros criterios aplicados son la valoración de los riesgos (10 organizaciones); la consideración de tendencias globales emergentes (9); la coherencia con los planes de otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas (8); y el potencial de ampliación de la actividad sobre la base de la evaluación (4).

Modelos institucionales

47. Al realizar esas evaluaciones, las 24 dependencias centrales han utilizado una combinación de distintos modelos institucionales. Mientras que en los primeros años se encargaba³⁴ un gran número de evaluaciones a consultores externos independientes, en el momento de llevarse a cabo el presente estudio las funciones centrales tenían pleno control y total responsabilidad sobre todos los informes de evaluación. Sin embargo, hay algunas excepciones. En el modelo principal, el personal asume un papel de liderazgo en la gestión³⁵ y respecto del cumplimiento de las normas de calidad, así como del rigor y el valor institucional de la evaluación, cuando trabaja con consultores expertos en la realización de evaluaciones. Los modelos institucionales empleados para gestionar la evaluación difieren en las distintas organizaciones debido a la necesidad de mejorar el empleo eficiente de los recursos y mejorar la calidad, al tiempo que se asegure la imparcialidad (véase el anexo VI).

Dotación de personal y consultores

48. Durante el período 2012-2013, 160 administradores de las dependencias centrales y miembros del personal gestionaron y realizaron a tiempo completo las 584 evaluaciones a cargo de las funciones centrales, lo que representa aproximadamente el 0,18% del personal de las organizaciones³⁶. Para realizar las evaluaciones se recurre a los servicios de 989 consultores expertos que, según las estimaciones, proporcionan un trabajo equivalente al de 32 puestos a tiempo completo. Así pues, el personal y los consultores (cuyo trabajo equivale al de unos 192 puestos a tiempo completo³⁷) representan en conjunto menos del 0,3% del personal de las organizaciones³⁸, muy por debajo del 0,7% registrado en la década de 1980. En el sistema de las Naciones Unidas, cada miembro del personal (incluidos los consultores) produce en promedio unos tres informes de evaluación de diverso tipo cada dos años. Esas cifras corresponden a estimaciones basadas en la información disponible, que no siempre es estable y debe interpretarse con cautela. Esas reservas son importantes teniendo en cuenta que hay pruebas esporádicas que indican que los miembros del personal encargados de la evaluación trabajan de hecho más de ocho horas diarias.

49. Además de la evaluación, el personal dedica en promedio el 24% de su tiempo a otras actividades conexas o a la supervisión, la investigación y la gestión estratégica, así como a apoyar las evaluaciones descentralizadas. En el anexo VII se ofrece información sobre el abanico de tareas realizadas por el personal a fin de responder a las demandas. El tipo y el alcance de la labor relacionada con las actividades de presentación de informes distintos de los de evaluación varían en cada organización.

³⁴ Asumen el control sobre las evaluaciones encargadas los órganos externos contratados para su elaboración y la presentación de informes conexos. La prevalencia de ese modelo en el pasado se asocia a la falta de independencia de algunas de las funciones de evaluación.

³⁵ Se incluyen la elaboración de mandatos, la contratación de consultores, la gestión de los contratos, la gestión de la evaluación teniendo debidamente en cuenta la estructura institucional y de la organización, así como las normas y directrices de las dependencias de evaluación y del UNEG, y la garantía de la calidad.

³⁶ El análisis está basado en datos completos disponibles sobre 17 organizaciones participantes. En el período 2012-2013, el costo total de dotación de personal asciende a unos 534.711.127 dólares de los Estados Unidos (para 160 miembros del personal). El gasto total para 989 consultores expertos es de 21.856.019 dólares de los Estados Unidos.

³⁷ Los consultores y el personal cuyo trabajo equivale al realizado a tiempo completo representan menos del 0,3% del personal de las organizaciones. No hay criterios de referencia para valorar esa proporción. Sin embargo, el porcentaje es inferior al 0,7% registrado en 1981 (véase el párrafo 36).

³⁸ Se trata de una estimación bruta basada en las cifras disponibles. El cálculo se basa en datos de 2012 correspondientes a 52.915 miembros del personal (se excluyen los departamentos de la Secretaría al no estar incluidos en el estudio).

La información contenida en ese anexo es importante en la medida en que pone de relieve que un análisis del impacto y de la eficiencia de la función de evaluación central, así como de la financiación de dicha función, debe tener en cuenta ese abanico de actividades que favorecen el desarrollo de una cultura de evaluación en las organizaciones, más allá de la elaboración de informes de evaluación.

50. Pese a que se han hecho progresos en algunas esferas, estos han sido desiguales en otras, y queda mucho por hacer a los efectos del desarrollo y del progreso y adelanto continuos de la función, teniendo debidamente en cuenta el papel que puede desempeñar para mejorar la eficacia y la sostenibilidad en el sistema de las Naciones Unidas. En las siguientes secciones se ponen de relieve los niveles de desarrollo de la función y las recomendaciones encaminadas a esa mejora. A este respecto son fundamentales planteamientos más integradores, un enfoque estratégico bien concebido, el equilibrio entre las prioridades y el posicionamiento de la función de evaluación, con el fin de mejorar su valor añadido y su papel de apoyo al sistema de las Naciones Unidas, que actualmente se encuentra “en la encrucijada del desarrollo”³⁹.

B. Desempeño en la organización: patrones y variaciones entre las organizaciones

Conclusión 2. En todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, el nivel general de desarrollo de la función de evaluación central ha avanzado de forma sustancial por lo que respecta al cumplimiento de los criterios establecidos para los componentes básicos de una función de evaluación de gran impacto (a saber, el marco institucional, la pertinencia y la preparación en relación con los desafíos emergentes, la independencia, la calidad, y la utilidad). No obstante, hay variaciones importantes entre organizaciones por lo que respecta al nivel y a la naturaleza del desarrollo de esos componentes. Sobre la base del nivel y del ritmo de desarrollo de los distintos componentes, las organizaciones pueden clasificarse en cuatro grupos de madurez o nivel de desarrollo.

51. Un análisis histórico de la evolución de la función central en el sistema de las Naciones Unidas desde 1977 muestra la progresión en el nivel de madurez del desarrollo de los sistemas, tal como sigue: a) los sistemas correspondientes a la función se estaban desarrollando y eran aún muy básicos; b) se estaban desarrollando, aunque de manera *ad hoc*, o se estaban integrando; o c) estaban bien integrados y progresaban en el funcionamiento, además de basarse en una perspectiva abierta y estratégica más amplia con miras a mejorar la calidad, la pertinencia y el impacto de la función de evaluación.

52. Tal como se pone de manifiesto en el anexo VIII y demuestran en casos aislados diversos funcionarios del sistema de las Naciones Unidas que han participado en el desarrollo de la función central, la tendencia de los datos sugiere que la velocidad y la magnitud del desarrollo han presentado altibajos y que, en ocasiones, la función ha permanecido estancada. El desarrollo de la función central parece haberse recuperado a mediados de la década de 2000, en relación con los siguientes factores: a) un impulso importante a la rendición de cuentas sobre los resultados y el valor o la diferencia representados por el sistema de las Naciones Unidas; b) los exámenes de la DCI sobre la gobernanza y la supervisión, así como las recomendaciones dirigidas al establecimiento de funciones de evaluación, sin tener en cuenta que el tamaño de la organización fuera más o menos reducido; y c) el desarrollo de un perfil profesional

³⁹ Bruce Jenks y Bruce Jones, *United Nations Development at a Crossroads* (2013, Center on International Cooperation, New York University).

vinculado a la evaluación en el sistema de las Naciones Unidas a iniciativa del UNEG, así como la promulgación de sus normas y principios en 2005⁴⁰. Esas normas y principios proporcionan un marco institucional sistemático para el desarrollo y la supervisión de la función de evaluación. También sirvieron para establecer los principios de orientación utilizados en el análisis exhaustivo de la función de evaluación llevado a cabo en el presente estudio⁴¹.

53. Para el nivel actual de desarrollo, la valoración de los componentes se basó en la escala de puntuaciones que figura en el cuadro 3; la progresión se valoró mediante una serie de cinco niveles de madurez aplicables al funcionamiento de los cinco componentes de la función. En la matriz de madurez de la DCI contenida en los materiales de apoyo que figuran en el sitio web de la DCI se puede consultar información detallada sobre el método de valoración.

Cuadro 3
Niveles de desarrollo de la función de evaluación central (niveles de madurez)

<i>Nivel de madurez o nivel de desarrollo</i>	<i>Intervalo de puntuaciones</i>	<i>Descripción de los patrones de cumplimiento de los criterios establecidos*</i>
Nivel 1 Muy básico Muy bajo	1 y 2	Refleja niveles muy básicos o la inexistencia de los componentes del sistema: en el mejor de los casos, la organización trata de averiguar cómo establecer una función y los resultados previstos, los sistemas, los mecanismos y la estructura de gestión que se precisan.
Nivel 2 <i>Ad hoc</i> Bajo	3 y 4	La evaluación se caracteriza por un sistema <i>ad hoc</i> : existen algunos elementos de los distintos componentes de la función, pero no son plenamente coherentes ni se apoyan en un marco institucional bien definido.
Nivel 3 Sistematizado y regular Promedio*	5 y 6	La función está bastante bien definida: las medidas y los mecanismos clave de los distintos componentes están disponibles y ya no operan sobre una base <i>ad hoc</i> , sino que se han regulado y adquirido cierto grado de estabilidad. El interés se centra en la mejora de la integración, la calidad y la institucionalización de los elementos. Así pues, la orientación de la función es fundamentalmente interna.
Nivel 4 Perfeccionamiento y aumento de la utilización Alto	7 y 8	Prácticamente se ha logrado integrar e institucionalizar los elementos de los componentes de la función, y el interés se ha desplazado de la mejora al aumento del impacto del valor añadido en la organización, así como en el sistema de las Naciones Unidas en general. Se presta más atención a las asociaciones y a otras formas de aumentar la eficacia, la eficiencia, la sostenibilidad y el impacto.

⁴⁰ Véase www.uneval.org.

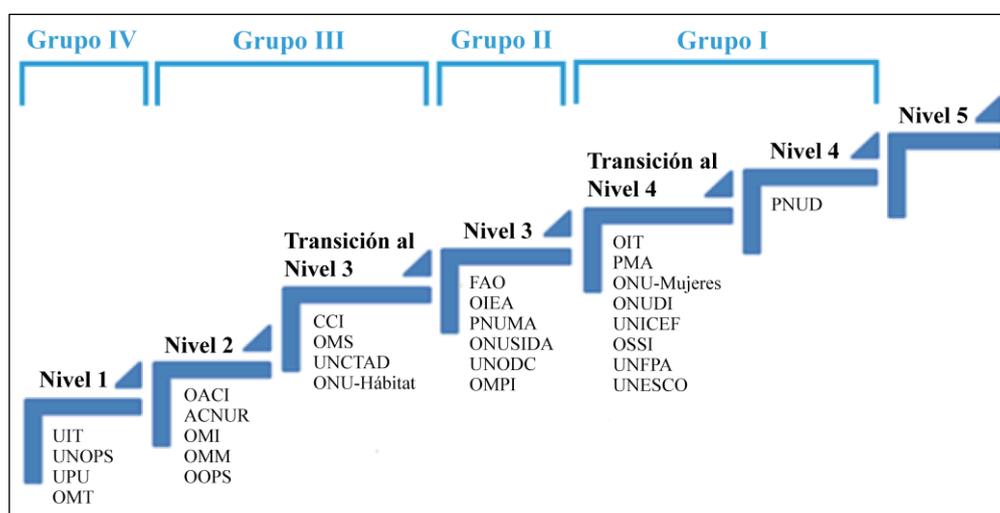
⁴¹ Las otras normas utilizadas son las que también se emplean en los marcos de referencia de las organizaciones multilaterales para evaluar a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

Nivel de madurez o nivel de desarrollo	Intervalo de puntuaciones	Descripción de los patrones de cumplimiento de los criterios establecidos*
Nivel 5 Renovación Muy alto	9 y 10	En esta etapa, el interés se centra en la función como importante motor de cambio en las organizaciones, el sistema de las Naciones Unidas y los ámbitos nacional, regional o mundial. También se centra en contribuir a métodos de evaluación innovadores y en seguir aumentando el valor de la evaluación en todos los ámbitos de manera integradora (organización, sistema de las Naciones Unidas, mundial y nacional).

54. El gráfico II que figura a continuación muestra cómo se clasifican las 28 organizaciones participantes en la DCI en 4 grupos diferentes a efectos de valorar el “desarrollo general” de sus respectivas funciones de evaluación en relación con todos los componentes.

Gráfico II

Nivel general de madurez de la función de evaluación central en las 28 organizaciones participantes en la DCI



55. Al resumir la situación de las organizaciones de cada grupo en 2013, cabe señalar los siguientes aspectos destacados y características distintivas:

- El *grupo I* contiene nueve organizaciones que disponen de la mayoría de sistemas y políticas previstos para apoyar la función de evaluación central, institucionalizados de manera adecuada. Según las valoraciones, un promedio del 65% de esos sistemas y políticas se han podido ajustar al criterio de referencia establecido para los componentes de la función. El principal desafío es cómo aumentar la utilización y el impacto de los productos de la evaluación y equilibrar las demandas crecientes, lo que incluye el desempeño de un papel clave para hacer frente a desafíos emergentes en los ámbitos mundial y de la organización. Las organizaciones de ese grupo son principalmente fondos y programas (5), tienen funciones centrales autónomas (7), y son organizaciones de tamaño grande o mediano (6). Se observa que el nivel de desarrollo de los fondos y programas cumple las expectativas, ya que poseen un largo historial respecto de la labor de desarrollo con donantes que solicitan evaluaciones de los proyectos financiados. Sin embargo, es importante señalar que el análisis

estadístico no muestra diferencias sustanciales en los niveles de desarrollo de fondos y programas, por un lado, y organismos especializados, por el otro. Las organizaciones incluidas en el grupo dedican recursos sustanciales a la evaluación y disponen de numerosos profesionales de categoría superior.

- El *grupo II* contiene seis organizaciones y muestra un nivel promedio de desarrollo de la función de evaluación. Se dispone de buena parte de los sistemas y políticas previstos para apoyar la función de evaluación central, pero no todos están plenamente operativos. Así pues, en lugar de la utilización o el impacto, el interés principal de la función central es que dichos sistemas y políticas progresen hasta un nivel de desarrollo estable, o que se adopte un enfoque abierto para aumentar el valor añadido de la evaluación. En conjunto, las organizaciones de este grupo tienen un nivel medio de desempeño del 56% por lo que respecta al cumplimiento de los criterios de referencia establecidos para cada uno de sus cinco componentes. En este caso, también se destinan recursos sustanciales a la evaluación. Cabe señalar que, en comparación con el grupo I, se recurre a numerosos consultores para llevar a cabo el trabajo.
- El *grupo III* consta de nueve organizaciones que aún no disponen de todo el conjunto de sistemas y políticas previstos y, en el caso de los disponibles, no funcionan a pleno rendimiento o de manera integrada. Las organizaciones de este grupo presentan un nivel de madurez por debajo de la media. Hay un predominio de: a) organizaciones de pequeño tamaño (con presupuestos inferiores a 300 millones de dólares de los Estados Unidos) cuya función de evaluación comparte ubicación con las dependencias de auditoría, supervisión o gestión que se ocupan de las políticas y la planificación; y b) organizaciones de tamaño mediano o grande cuya función de evaluación también comparte ubicación y se enfrentan a las mismas dificultades que las organizaciones pequeñas. El grupo presenta un nivel medio de desempeño del 40%, es decir, por debajo de la media, y le queda mucho por hacer para perfeccionar la función. A efectos comparativos, las organizaciones de este grupo no cuentan con personal numeroso en las categorías profesionales superiores (P4 a D2) para llevar a cabo las evaluaciones.
- El *grupo IV* incluye la UPU, la OMT, la UIT y la UNOPS. En esas organizaciones *aún no se ha establecido* una función de evaluación central de ámbito institucional, si bien disponen de alguna forma muy básica de evaluación. Como se indica en el párrafo 43, la UIT y la OMT están poniendo en marcha procesos encaminados al desarrollo de una función definida.

Puede consultarse información adicional sobre las variaciones entre las organizaciones en los materiales de apoyo disponibles en el sitio web de la DCI.

Conclusión 3. De los datos empíricos se desprende que, en general, las funciones de evaluación coubicadas en las dependencias de supervisión o integradas en las dependencias de gestión ejecutiva están menos desarrolladas. En particular, ese es el caso de las organizaciones pequeñas, donde los recursos limitados son un factor que determina la coubicación. Con todo, hay excepciones por lo que respecta a la ubicación compartida de la función y a las limitaciones impuestas por el tamaño de la organización. Entre los criterios de éxito se incluyen una estructura de gobernanza y gestión que tenga en cuenta el valor estratégico y añadido de la evaluación con relación a otras funciones de supervisión; la asignación de recursos adecuados; y la garantía de la calidad de las evaluaciones.

56. El análisis estadístico de las 24 organizaciones que disponen de una función de evaluación central muestra que las funciones autónomas están más desarrolladas que las funciones coubicadas, y que las organizaciones de tamaño mediano y grande están

más desarrolladas que las pequeñas. Así pues, al examinar las *nueve organizaciones del grupo III con un desempeño promedio o bajo*, todas presentan funciones de evaluación central con ubicación compartida: cinco en las dependencias de gestión y cuatro con otras funciones de supervisión. Seis son organizaciones pequeñas (presupuesto anual por debajo de 300 millones de dólares de los Estados Unidos). El efecto de esa interacción se ilustra en el cuadro 4 que figura a continuación.

Cuadro 4

Nivel de desarrollo de la función de evaluación según la cuantía de los presupuestos anuales totales de las organizaciones y la ubicación de la función de evaluación central

	Pequeñas		Medianas		Grandes	
	Organización	Nota	Organización	Nota	Organización	Nota
Función autónoma	UNODC	5,2	OIT	6,7	PMA	6,7
	ONUDI	6,4	PNUMA	5,8	PNUD	7,1
	ONU-Mujeres	6,4	UNFPA	6	UNICEF	6,3
	ONU-Hábitat	4,2			FAO	5,9
Ubicación compartida con la dependencia de gestión	CCI	4,9	ONUSIDA	5,3	ACNUR	3,8
	UNCTAD	4,4				
Ubicación compartida con la supervisión/ auditoría	OMI	3,7	UNESCO	6,1	OSSI	6,2
	OMM	3,5	OOPS	3,4	OMS	4,7
	OACI	3,9	OMPI	5,2		
			OIEA	5,9		

3,0 a 4,9 = Por debajo de la media y bajo

5,0 a 6,0 = Promedio

6,1 a 8,0 = Por encima de la media y alto

57. No obstante, es importante señalar la existencia de *bolsas de excelencia* que sugieren que ninguno de los dos factores —tamaño o ubicación compartida— *impide* el desarrollo de una función de evaluación de alto nivel, puesto que hay excepciones en ambos casos. El nivel de desarrollo está por encima de la media en las organizaciones pequeñas que invierten en la función (con un apoyo presupuestario suficiente, un número adecuado de trabajadores profesionales y de categoría superior dedicados a la evaluación, así como una idea clara de su papel y del valor añadido y el apoyo que prestan a la organización), como es el caso de la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), que figuran en los grupos I y II. De manera análoga, los ejemplos de organizaciones de tamaño mediano y grande o entidades como la OSSI y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), que tienen la función coubicada aunque opere separadamente de las funciones de supervisión con las que comparte ubicación, dotaciones de personal y de recursos razonables, y niveles de desempeño por encima de la media, pone aún más de relieve que el mero hecho de compartir ubicación no determina un desempeño deficiente.

58. El análisis de los factores explicativos indica que se percibe una pérdida de identidad de la función de evaluación cuando comparte ubicación en las dependencias de supervisión de algunas organizaciones. El análisis muestra que esto tiene el efecto de limitar el valor añadido de la función, incluidas su resiliencia y flexibilidad para hacer frente a los cambios y promover una cultura de la evaluación y del aprendizaje en la organización. Además, en el caso de algunas funciones de escasa entidad y/o con ubicación compartida, los mecanismos de garantía y mejora de la calidad como los exámenes por homólogos y la valoración de la calidad de los informes son deficientes, lo que puede reflejar que se invierte poco en la función. De manera análoga, la visibilidad de la función y su valor añadido son limitados o tal vez no se aseguren del todo, ya que tales organizaciones no suelen presentar informes anuales completos sobre la evaluación a sus órganos legislativos ni examinarlos con ellos. Los análisis estadísticos indicaron que ese examen con los órganos legislativos es fundamental para la visibilidad y el desarrollo de la función. En la mayoría de los casos, la información sobre la evaluación se incluye en el informe anual que contiene información sobre otras actividades de supervisión. Tales factores deben tenerse en cuenta a efectos de mejorar la capacidad y la visibilidad de la función de evaluación en todas las organizaciones cuya función de evaluación comparte ubicación.

59. Contra todo pronóstico, el análisis muestra que las funciones de evaluación integradas en otras funciones de gestión como la planificación estratégica, la investigación y la gestión en general no puntúan mejor en cuanto al empleo de la evaluación, ni se encuentran en organizaciones con una cultura del aprendizaje mejor establecida. A menudo se presupone que ambas características añadirían valor a esas funciones con ubicación compartida. Sin embargo, tales organizaciones no necesariamente puntúan mucho mejor por lo que respecta al impulso o a los logros importantes que obtienen mediante el desarrollo de una cultura de la evaluación y del aprendizaje. El análisis de los puntos fuertes y débiles de esas funciones no muestra ningún patrón discernible de coherencia o priorización, lo que sugiere la aplicación de un enfoque *ad hoc* a la función de evaluación.

60. La aplicación de la siguiente recomendación aumentará la eficacia de la función.

Recomendación 1

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas cuya función de evaluación central está coubicada e integrada con otras funciones de supervisión, o integrada con las funciones de gestión ejecutiva, deben mejorar la función y velar por su calidad, integridad, visibilidad y valor añadido.

C. Componentes de la función: puntos fuertes, desafíos y limitaciones sistémicas

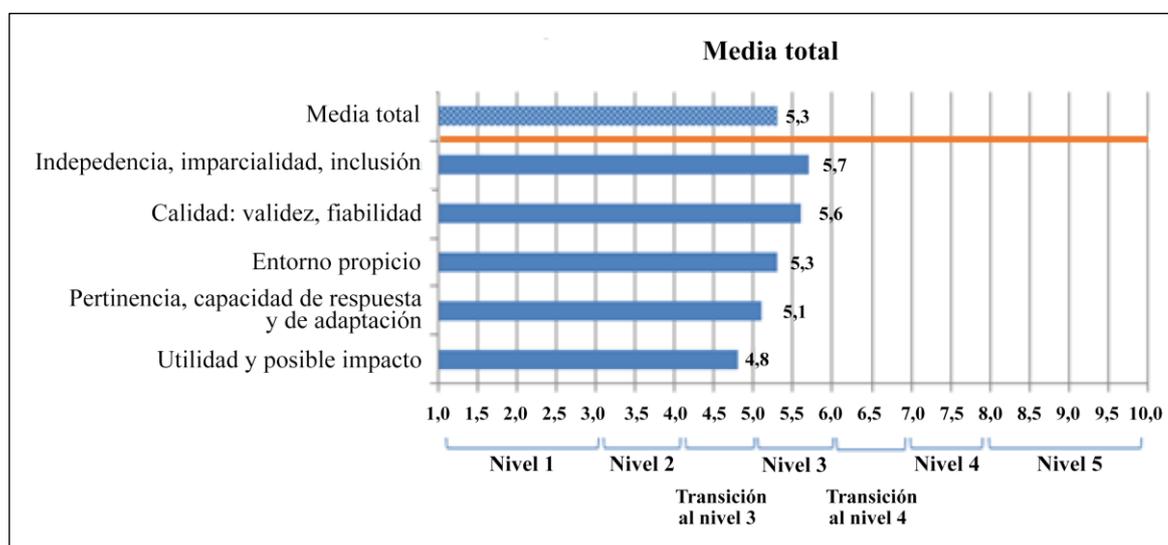
Conclusión 4. El nivel de desarrollo correspondiente a 4 componentes de la función (*entorno propicio, pertinencia, independencia, calidad*) es relativamente similar en 24 organizaciones, y todas ellas han obtenido una calificación “promedio” en la escala de valoración de la madurez. Sin embargo, no sucede lo mismo con el quinto componente, a saber, la utilidad de la función centrada en el empleo de la evaluación. En el caso de dicho componente, el desarrollo está considerablemente menos avanzado y se sitúa por debajo de la media en la escala de valoración. En general, se observan puntos fuertes y débiles para cada componente. El patrón de puntos fuertes y débiles a menudo refleja

desequilibrios en el sistema, limitaciones sistémicas, y variaciones en los sistemas de valor o en los factores de riesgo que pueden ser comunes a todas las organizaciones.

El gráfico III que figura a continuación refleja esa conclusión y muestra el nivel de desarrollo de los cinco componentes de la función.

Gráfico III

Nivel de desarrollo y puntuación media de cada uno de los cinco componentes de la evaluación



61. Sobre la base del análisis de las constataciones relativas a los puntos fuertes y débiles de cada uno de los cinco componentes, se formulan las siguientes observaciones y conclusiones para cada componente de la función.

Componente 1

Entorno propicio, marco institucional y sistemas de apoyo

62. En un informe anterior de la DCI ya se afirmaba que “[...] incluso los sistemas de evaluación diseñados cuidadosamente y con las mejores intenciones no pueden resultar satisfactorios sin la demanda y el firme apoyo de los órganos rector y legislativo, así como de la dirección y el personal de toda la organización. Tampoco pueden sobrevivir sin un marco institucional definido de políticas, normas, reglas de juego y principios”⁴².

63. El cuadro 5 muestra los puntos fuertes y débiles según los indicadores valorados para este componente. Se resumen los análisis de algunos de los principales patrones de resultados para el componente, así como las conclusiones formuladas al respecto.

⁴² Situación de la evaluación interna en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, JIU/REP/85/10.

Cuadro 5
Entorno propicio – puntos fuertes y desafíos

<i>Esferas en las que se han hecho progresos</i>	<i>Esferas en las que los progresos se demoran</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Mandatos/resoluciones sobre la evaluación dictados por los órganos rectores y legislativos • Estructura de gobernanza con rendición de cuentas y responsabilidades definidas • Papel de los Estados Miembros/órganos legislativos (orientado por la rendición de cuentas) • Política de evaluación que tiene en cuenta las normas y los principios del UNEG • Examen periódico de la aplicación de políticas y revisión de las políticas • Empleo de recursos complementarios para apoyar la ejecución de los programas • Normas y principios del UNEG, así como su adopción y adaptación 	<ul style="list-style-type: none"> • Idoneidad de los recursos • Marco normativo definido para orientar la asignación de recursos • Papel de liderazgo del personal directivo superior y valor de la evaluación y promoción en el seno de la organización • Cultura de la organización orientada a los resultados, la rendición de cuentas, la evaluación y el aprendizaje, plenamente arraigada en la organización • Visión y estrategia basadas en la organización • Alineación con otros sistemas de conocimientos, supervisión/auditoría e inspección, y apoyo a la adopción de decisiones – la alineación estratégica es crucial

Papel de los Estados Miembros, mandatos y políticas

Conclusión 5. La sólida y continua demanda parece ser una de las principales razones de que cada vez más organizaciones cuenten con políticas y sistemas institucionalizados de evaluación. Esa demanda sostenida ha procedido en su mayor parte de los órganos rectores. No obstante, ha dado lugar a funciones de evaluación centradas principalmente en satisfacer las demandas de rendición de cuentas. El establecimiento de políticas de evaluación basadas en las normas y los principios del UNEG ha contribuido asimismo a promover el desarrollo. Tales normas y principios también tienen una estructura orientada fundamentalmente a la rendición de cuentas.

64. Las resoluciones de la Asamblea General y los mandatos y políticas de las organizaciones han sido determinantes para el desarrollo del marco institucional para la evaluación. Se han aprobado numerosas resoluciones que se remontan a la década de 1980. Entre 2000 y 2013 se aprobaron tres resoluciones relativas a la función de evaluación⁴³. Los Estados Miembros han desempeñado un papel importante para orientar tanto la formulación de políticas sobre la evaluación como la aplicación de dichas políticas. El análisis muestra un nivel más bajo de desarrollo de la función de evaluación en las organizaciones donde la participación de los Estados Miembros no está muy asentada. Sin embargo, los Estados Miembros se han centrado más en la rendición de cuentas sobre los resultados y la utilización de los recursos, frente a otras metas de la función de evaluación. Ese interés en la rendición de cuentas tiene gran importancia a efectos de satisfacer las demandas relativas a la eficacia de la ayuda y maximizar el impacto de la ayuda, si bien es necesario que se equilibre mejor con una

⁴³ A/58/587, A/RES/59/250, A/59/488/Add.1, A/62/424/Add.2, A/RES/62/208/19, A/RES/67/226, A/RES/67/226 (págs. 30 a 34), A/RES/67/226 (págs. 31 a 34).

comprensión más cabal de aspectos clave de la función de evaluación que favorecen un desarrollo eficaz (véase también la sección siguiente: conclusión 6).

65. La introducción de las normas y los principios del UNEG en 2005 influyó en amplia medida en la institucionalización de la función, con el resultado de que la mayoría de las organizaciones ajustaron sus políticas en consecuencia. Dos tercios de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas procuran ajustar sus políticas de evaluación a las normas y los principios del UNEG, mientras que las demás funcionan en un marco genérico propio de rendición de cuentas. Las políticas de evaluación han desempeñado un papel significativo por lo que respecta a la definición del marco de la función, es decir, sus actividades, papeles, responsabilidades y rendición de cuentas, así como los tipos y estructuras de la evaluación. Cabe señalar que las normas y los principios del UNEG también tienen una estructura fundamentalmente orientada a la rendición de cuentas.

66. El establecimiento de políticas de evaluación también ha desempeñado un papel clave en el desarrollo de la función. El análisis del contenido de las políticas de evaluación vigentes muestra que las organizaciones han incorporado ampliamente las normas y los principios del UNEG a esas políticas. Esto no es sorprendente, puesto que la totalidad de las 24 organizaciones con dependencias centrales forman parte del UNEG. Pese a ello, se constató que solo el 46% de esas organizaciones tienen una política que describe de forma pormenorizada la adaptación de las normas y los principios del UNEG y la inclusión de otras normas adaptadas al contexto de la organización. Sin embargo, es probable que sean menos pertinentes las políticas que no están plenamente asentadas entre las prioridades de la organización así como los tipos de desafíos que deben abordarse al establecer metas. En la mayoría de las organizaciones, con la salvedad de tres (Organización Internacional del Trabajo (OIT), UNESCO y ONU-Mujeres), falta una estrategia propia para la función de evaluación y el empleo de dicha estrategia a fin de orientar la formulación de políticas. **Se recomienda que los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas velen por el desarrollo de una estrategia bien definida, coherente y global que esté firmemente establecida en la organización y sus planes de reforma en el contexto actual. Esto incluye a las organizaciones pequeñas donde las alineaciones internas y externas son muy importantes a efectos de aumentar la eficiencia, al tiempo que se mantenga la integridad profesional respecto de la función de evaluación así como su valor añadido para la organización.**

Cultura de aprendizaje y liderazgo

Conclusión 6. Al responder a los órganos rectores, la mayoría de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas se ha centrado en la evaluación principalmente como mecanismo efectivo de apoyo a la rendición de cuentas. En cambio, no se ha prestado una atención equivalente a asegurar que la función de evaluación se integre en el tejido de la organización y desempeñe un papel en su desarrollo, ni a que la evaluación se utilice para posicionar estratégicamente la organización de manera que pueda responder a un entorno en constante cambio. Ocuparse de ese aspecto de la evaluación es crucial para la sostenibilidad de la función, teniendo especialmente en cuenta el ritmo rápido de los cambios, las demandas emergentes y los desafíos complejos. El desarrollo de una función de evaluación tendente a la rendición de cuentas y alejada del desarrollo de la cultura del aprendizaje limita el valor y la sostenibilidad de la función.

67. Aunque una cultura orientada a la rendición de cuentas sigue siendo muy importante, las dinámicas cambiantes a nivel global y los requisitos emergentes del escenario mundial, incluidas las demandas planteadas en los debates en curso sobre la agenda para el desarrollo después de 2015, exigen que la atención se centre más en el

aprendizaje y en el desarrollo de la cultura del aprendizaje y la evaluación (es decir, en la organización discente).

68. La definición de la organización discente que figura en el párrafo 9, así como las opiniones formuladas durante las consultas, orientaron la elaboración de las categorías (es decir, los criterios, las normas y los niveles de desarrollo) de la matriz de madurez. En el anexo IX se enumeran los indicadores correspondientes a la cultura del aprendizaje y de la evaluación respecto de los que se recopiló información. Las categorías o criterios de desempeño empleados en la valoración se pueden consultar en la matriz de madurez de la función central, que figura en los materiales de apoyo disponibles en el sitio web de la DCI.

69. Para valorar la organización discente se examinaron los siguientes aspectos: a) la medida en que la cultura de los resultados, el aprendizaje y la rendición de cuentas está asentada en la propia organización; b) el empleo de la evaluación por quienes pueden beneficiarse más de ella (aprendizaje de doble ciclo); c) el intercambio de información y el desarrollo de comunidades de profesionales en torno a la información basada en datos empíricos; d) la viabilidad de la adaptación, la transformación y autorrenovación continuas de la función, así como su capacidad de crear y generar conocimientos y de contribuir al adelanto de la evaluación del desarrollo; y e) el establecimiento de alineaciones y vínculos estratégicos con otras funciones de supervisión y generación de conocimientos.

70. El análisis que figura en el anexo IX muestra que el sistema de las Naciones Unidas puntúa “por debajo de la media” en lo que respecta a las categorías que definen a la organización discente, incluidas las organizaciones que tienen incorporada una cultura de los resultados y la evaluación. El análisis muestra también que los principales puntos fuertes del desarrollo de una organización discente en el sistema de las Naciones Unidas son los siguientes: a) el intercambio de conocimientos y el desarrollo de comunidades de profesionales; b) la valoración y adaptación continuas de la función; y c) las iniciativas para contribuir al adelanto de la evaluación del desarrollo. Las esferas que puntúan peor son las siguientes: a) el establecimiento de vínculos estratégicos con funciones conexas (otros sistemas de supervisión y gestión de los conocimientos); b) la difusión y el apoyo a la función de evaluación descentralizada o los sistemas de asociados nacionales u otros asociados; y c) el empleo de la evaluación para adoptar decisiones y medidas. Esas esferas se examinan en las secciones que tratan de las condiciones que son importantes para que la función tenga un impacto respecto de los cambios y desafíos, así como en el capítulo dedicado a la función descentralizada.

71. Es importante señalar que, en los últimos años, varias organizaciones se han centrado en el desarrollo de una cultura del aprendizaje, entre las que figuran el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la OIT. La OMS ha llevado a cabo una importante reestructuración de su función de evaluación y, en agosto de 2014, estableció una dependencia de evaluación autónoma como parte de una nueva función dedicada a la “evaluación y al aprendizaje en la organización”.

72. Para el desarrollo de la cultura del aprendizaje son fundamentales el liderazgo y el desarrollo de un sistema de incentivos que valore la innovación y la gestión de los riesgos en la organización, a fin de prevenir en la práctica la utilización de enfoques demasiado cautos y moderados que no permitan abordar los desafíos de manera adecuada. El éxito de la función de evaluación requiere un liderazgo potente, que es importante para establecer una orientación y para gestionar los riesgos derivados de las innovaciones. Todo parece indicar que el desempeño de las organizaciones no es muy sólido por lo que se refiere a los atributos y las prácticas de liderazgo. En promedio, solo cuatro organizaciones puntúan alto en relación con todos los criterios

empleados para valorar el liderazgo. El liderazgo de las organizaciones se valoró incluyendo los cinco atributos de liderazgo de la DCI⁴⁴ (véase el anexo X). El análisis de los puntos fuertes y débiles revela que el papel de liderazgo se sitúa por encima de la media en lo que respecta a los sistemas de rendición de cuentas y la independencia. Once organizaciones puntúan alto en relación con dicho criterio. Sin embargo, la institucionalización de la evaluación y el establecimiento de metas y estrategias para la función son menos sólidos. La aplicación de la siguiente recomendación mejorará el desarrollo de un enfoque estratégico y la eficacia de la función.

Recomendación 2

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben adoptar un enfoque equilibrado al abordar el propósito de la evaluación, tomando en consideración la rendición de cuentas, así como el desarrollo de una organización discente que incluya sistemas apropiados de incentivos a la innovación, la asunción de riesgos y al empleo de perspectivas multidisciplinares.

Recursos, financiación y normas apropiadas para la asignación presupuestaria

Conclusión 7. Para mantener el nivel de madurez de la función de evaluación central y asegurar una cobertura adecuada de las cuestiones que deben evaluarse, con niveles adecuados de calidad e impacto de la evaluación, se precisan recursos suficientes, previsibles y bien administrados. Las funciones de evaluación de numerosas organizaciones tienen asignados recursos insuficientes, en particular las pequeñas; por otra parte, su financiación es inestable e imprevisible. En general, falta un marco normativo que oriente y salvaguarde la asignación de recursos. Solo tres organizaciones han establecido normas presupuestarias en sus respectivas políticas de evaluación, si bien sobre una base aparentemente *ad hoc* y carente de fundamentos sólidos para el análisis financiero y de los costos. Definir las bases de ese marco analítico no ha sido una prioridad, en parte debido a dificultades como el hecho de que las estructuras presupuestarias de la función de evaluación no abarcan la totalidad de la función ni permiten la comparación o los estudios basados en comparaciones entre organizaciones.

Recursos inadecuados e imprevisibles

73. Sobre la base de la información facilitada por los jefes de las dependencias de evaluación y de un análisis preliminar de lo que es necesario para responder a las demandas, puede concluirse que las funciones de evaluación central de la mayoría de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas cuentan con muy pocos recursos. En promedio, funcionan con el 0,3% del gasto de la organización. El análisis indica que una inversión del 0,3% no es suficiente para que las organizaciones mantengan una función de alta calidad que permita comprender lo que representa el sistema de las Naciones Unidas en el mundo, y la diferencia que marca en la vida de las personas a quienes debe prestar ayuda con arreglo a su mandato.

74. A excepción de dos organizaciones pequeñas (ONU-Mujeres, con un 1,3% del presupuesto para las funciones central y descentralizada en 2013, y la ONUDI, con una asignación del 0,5% para el nivel central), la mayoría de las demás organizaciones cuentan con una financiación de entre el 0,05% y el 0,39% del presupuesto. Los

⁴⁴ Atributos de liderazgo de la DCI: liderazgo en valores y ejemplo, información y comunicación, orientación y disciplina, participación, y colaboración en el empleo de la evaluación.

análisis estadísticos del presente estudio señalan la importancia de una financiación adecuada, en la medida en que muestran una elevada correlación entre asignación de fondos suficientes y niveles de madurez de la función de evaluación. Además, las organizaciones del grupo I que se desempeñan bien y las organizaciones con funciones de evaluación autónomas dedican más recursos a la evaluación en términos relativos.

75. En el caso de las 13 organizaciones que disponen de conjuntos de datos adecuados para el análisis, los recursos complementarios representan el 24% de los recursos del grupo, si bien con variaciones importantes entre organizaciones. Se ha informado de que los recursos complementarios han contribuido en amplia medida a la ejecución de los programas de evaluación. Sin embargo, esos recursos son también imprevisibles, conllevan costos elevados de transacción y afectan a la estabilidad, la pertinencia de la cobertura, la eficiencia y la independencia de la función. Pese a la insuficiencia de datos que permitan extraer conclusiones firmes, el análisis indica que las organizaciones con más financiación básica tienden a presentar niveles más altos de desarrollo, si bien el dato no es estadísticamente significativo. También tienden a aplicar medidas firmes para salvaguardar la independencia, limitar los costos de transacción y emplear los recursos complementarios de manera efectiva con el fin de apoyar la ejecución de programas. Además, muestran más independencia en comparación con las organizaciones que tienen más recursos complementarios (véase el anexo XI).

Normas presupuestarias y base para el establecimiento de normas

76. Preocupa a los interesados clave proteger la asignación presupuestaria destinada a la evaluación en general, en el contexto actual de recortes presupuestarios y reformas en las organizaciones. En general hay una ausencia de normas y de un marco normativo o basado en valores que orienten la asignación presupuestaria. Se suele considerar que el establecimiento de normas presupuestarias ayuda a poner de relieve el valor de la función y a salvaguardar su viabilidad. Cuatro organizaciones han definido normas para la asignación presupuestaria (ONU-Mujeres, Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), UNICEF y OMS). Dichas organizaciones utilizan diferentes parámetros para formular sus normas; sin embargo, la base financiera real para definir las normas no es clara⁴⁵.

77. Los jefes de las dependencias de evaluación destacan las diferentes maneras de elaborar normas presupuestarias como un problema que afecta al análisis comparado y a la normalización en todo el sistema de las Naciones Unidas. En primer lugar, al elaborar normas sobre la base de los presupuestos de los programas se presupone que la función solo produce evaluaciones de programas cuando, además, lleva aparejado un amplio abanico de otras actividades relacionadas con la evaluación que son importantes para el sistema de las Naciones Unidas. En segundo lugar, las evaluaciones que se realizan actualmente son más complejas que las típicas valoraciones del desempeño que se hacían en el pasado. Así pues, al establecer las bases de la financiación hay que considerar la complejidad y la calidad de los diferentes tipos de evaluación. En tercer lugar, la distinta envergadura de las organizaciones y los mandatos, que repercute en los tipos de evaluaciones realizadas,

⁴⁵ En el caso de ONU-Mujeres, se ha establecido el objetivo de asignar el 3% del presupuesto de los programas a las funciones central y descentralizada; en el UNFPA, se ha establecido un máximo del 3% del presupuesto total de los programas para las funciones de evaluación, tanto central como descentralizada. En la OMS, se ha establecido una horquilla del 3% al 5% del presupuesto de los programas para esas funciones. La política del UNICEF requiere destinar a la evaluación el 1% de los fondos de los programas. El hecho de que tres organizaciones (OMS, UNFPA, ONU-Mujeres) de distinto tamaño tengan idénticas normas sobre los costos plantea interrogantes sobre la base utilizada para definir las normas. No obstante, indica un esfuerzo para definir el valor de la función de evaluación en la organización y salvaguardar su viabilidad.

sugiere que no hay una única solución para todos los casos, y por ello es necesario tener en cuenta las economías de escala⁴⁶. Ese principio predispone a las organizaciones pequeñas a gastar más, en términos relativos, que las organizaciones más grandes. A este respecto, la opinión general es que merece la pena considerar una financiación de entre el 0,5% y el 3% de los gastos de la organización, según el mandato y el tamaño de esta, los tipos de evaluación, así como el papel de la función en la institucionalización y el apoyo al fortalecimiento de la evaluación descentralizada, las capacidades nacionales de evaluación, y las asociaciones en la esfera de la evaluación.

78. Además de esos factores, es necesario calcular los costos de la función de evaluación central en términos estratégicos, tomando en consideración las complementariedades y sinergias con otras funciones que proporcionan una base empírica para la adopción de decisiones en la organización. Así pues, es preciso tener en cuenta la función de evaluación descentralizada, la labor que llevan a cabo las dependencias de supervisión en las valoraciones del desempeño, así como el papel de la gestión del conocimiento a efectos de extraer enseñanzas para la organización sobre la base de todos los conjuntos de datos disponibles. La totalidad de esas funciones proporciona una base empírica diversa para la adopción de decisiones en la organización. También se debe tomar en consideración la forma de operar en cada organismo, es decir, la ubicación única frente a múltiples ubicaciones, la variabilidad de los contextos operacionales, y la prestación de servicios frente a la administración y gestión.

79. Al elaborar un marco normativo para la asignación de recursos hay que considerar ese conjunto de factores. Se ha sugerido la necesidad de establecer una tipología del trabajo realizado por las Naciones Unidas que permita compaginar los enfoques específicos para la evaluación y los recursos conexos. Algunos miembros del UNEG ven la necesidad de acometer el análisis y el desarrollo de parámetros y de un marco de referencia que orienten la elaboración de normas presupuestarias para la asignación de recursos en los distintos tipos de organización. Ese sería un paso importante que beneficiaría no solo al sistema de las Naciones Unidas, sino también a otros muchos asociados para el desarrollo, incluidas organizaciones bilaterales y multilaterales. Los datos empíricos sobre las asignaciones presupuestarias y las normas aplicables indican que dichos asociados para el desarrollo se enfrentan a las mismas dificultades expuestas anteriormente⁴⁷.

Estructuras para el cálculo de presupuestos y costos

80. Habida cuenta de las dificultades actuales para definir las normas presupuestarias aplicables a la función de evaluación, se observa la necesidad de tener muy en cuenta el desarrollo y seguimiento de un programa de trabajo con una previsión detallada de los costos como base para establecer tales normas, tal como requieren las políticas recientes de la OMS y de ONU-Mujeres, que destinan el 3% del presupuesto de sus programas a tal fin. No obstante, también sería útil mejorar la capacidad de comparar de los marcos presupuestarios. En la actualidad, los

⁴⁶ Definición de economías de escala: “La ventaja en cuanto a costos del incremento de la producción de un producto determinado. Las economías de escala surgen debido a la relación inversamente proporcional entre el volumen de producción y los costos fijos por unidad, es decir, a más cantidad de producto, menor será el costo fijo por unidad, ya que los costos se reparten entre un número mayor de productos. Las economías de escala también pueden reducir los costos variables por unidad debido a las eficiencias y sinergias operacionales. Las economías de escala pueden clasificarse en dos tipos principales, a saber, internas (surgen en la propia empresa) y externas (se derivan de factores externos como el tamaño del sector de producción” (véase www.investopedia.com).

⁴⁷ Véase OCDE, *Better Aid: Evaluation in Development Agencies* (2010).

presupuestos se estructuran de forma diferente en cada organización, y partidas presupuestarias con la misma denominación tienen significados distintos. En cuanto a la función de evaluación en cada organización, **es preciso establecer un procedimiento normalizado para valorar la naturaleza de esa labor, así como el correspondiente enfoque sobre la evaluación y los requisitos estructurales y de recursos conexos.**

Opciones para mejorar el empleo eficiente de los fondos

81. Dada la necesidad de más fondos para afrontar las crecientes demandas de evaluación, los responsables de la evaluación han indicado formas de colaboración y cooperación entre organizaciones con el fin de aumentar la eficiencia. Entre ellas se incluye la mancomunación de fondos y la designación de un proveedor para que lleve a cabo algunas actividades comunes, por ejemplo la valoración de la calidad de los informes de evaluación. A ese respecto, pueden ser de utilidad las enseñanzas extraídas de la experiencia del Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido, que emplea a un único proveedor en todas sus dependencias de evaluación. Además, las enseñanzas obtenidas a partir de las 44 evaluaciones llevadas a cabo conjuntamente por las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en los cinco últimos años también pueden proporcionar una buena base para valorar las limitaciones y definir la colaboración entre organizaciones y otras formas de mejorar la eficiencia en todo el sistema. También pueden aprovecharse las enseñanzas extraídas de la iniciativa denominada Sistema de Aprendizaje Activo para la Rendición de Cuentas y el Logro de Resultados en la Asistencia Humanitaria, por ejemplo valorando la calidad de los informes de evaluación en la propia red. En ese sentido, se podría prever un papel más destacado del UNEG en la valoración de la calidad. **Se recomienda encarecidamente que las dependencias de evaluación aprovechen las enseñanzas extraídas para mejorar la alineación, la cooperación y la colaboración entre las organizaciones, a fin de favorecer el empleo eficiente de los recursos y las asociaciones en la evaluación.**

Asignación de recursos a las organizaciones pequeñas con fondos insuficientes, y administración eficaz de los recursos

82. El estudio muestra que, pese a no responder de forma adecuada a las demandas sobre la función, la mayoría de los incrementos de recursos destinados a la evaluación corresponden a funciones que ya están bien establecidas. Es preciso centrar la atención en el fortalecimiento de las dependencias con los niveles más bajos de madurez, donde la financiación es notoriamente insuficiente y falta personal en las categorías profesionales superiores.

83. El patrón resultante del análisis de los datos muestra que las organizaciones del grupo III que puntúan bajo presentan amplias variaciones en cuanto a la financiación de la función de evaluación. Las dos modalidades de financiación muestran un promedio del 0,07% del gasto institucional en cuatro organizaciones, y del 0,6% en otras cuatro organizaciones. Proporcionalmente, ese subgrupo contrata a más personal en las categorías profesionales inferiores (P2 y P3) (véanse los cuadros disponibles en los materiales de apoyo). También tiende a utilizar al personal disponible para llevar a cabo diversas actividades que no están relacionadas con la evaluación (véase el cuadro 8).

84. Los grupos también disponen de un número considerable de pequeñas funciones cubiertas. Hay pruebas sólidas de que las organizaciones cuya función comparte ubicación destinan menos recursos a la evaluación que las que disponen de función autónoma. Esto apunta a la necesidad de considerar seriamente la posibilidad de incrementar los fondos destinados a la función de evaluación en las organizaciones

con funciones coubicadas. Por otra parte, sugiere que, en ese caso, sobre todo cuando la función de evaluación está plenamente integrada con otras funciones de supervisión o gestión, los profesionales encargados de la evaluación podrían emplear su tiempo de manera más eficiente y centrarse en la evaluación en lugar de otras tareas.

Cuadro 6

Gasto en los distintos tipos de organización, y tiempo dedicado a la función básica de elaboración de informes frente a otras tareas

(En porcentaje)

<i>Tipo de organización</i>	<i>Proporción del gasto de la organización destinado a la evaluación</i>	<i>Proporción de tiempo dedicado a la elaboración de informes de evaluación y a la mejora de la calidad (respecto del tiempo empleado en otras actividades de la dependencia)</i>
A. Niveles de desempeño		
Grupo I: desempeño elevado	0,33	69
Grupo II: desempeño promedio	0,38	84
Grupo III: desempeño por debajo de la media	0,30	51
B. Tamaño de la organización ⁴⁸		
Organización grande (presupuesto anual de entre 1.000 y 5.000 millones de dólares EE.UU.)	0,18	68
Organización mediana (presupuesto anual de entre 300 y 1.000 millones de dólares EE.UU.)	0,17	73
Organización pequeña (presupuesto anual inferior a 300 millones de dólares EE.UU.)	0,33	53
C. Ubicación estructural de la función de evaluación		
Autónoma	0,33	73
Coubicada en la dependencia de supervisión	0,14	55
Coubicada en la dependencia de gestión	0,28	64

85. Habida cuenta del valor de la evaluación para que las organizaciones y el desarrollo sean eficaces, así como de los riesgos que entraña el hecho de no llevar a cabo la evaluación, especialmente en el contexto financiero actual, cabe señalar que la aplicación de la siguiente recomendación aumentaría la eficacia, la sostenibilidad, el valor añadido y la eficiencia de la función.

Recomendación 3

Los órganos legislativos deben solicitar a los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que desarrollen marcos presupuestarios y planes de asignación de recursos amplios para sus respectivas funciones de evaluación, sobre la base del costo de mantenimiento de una función de evaluación efectiva y sostenible que añada valor a la organización. Los planes deben someterse al examen de los órganos legislativos con arreglo a los procesos y mecanismos vigentes de elaboración de presupuestos y presentación de informes.

⁴⁸ Obsérvese que, en las organizaciones pequeñas, el porcentaje más alto de recursos se asocia en amplia medida al concepto de economías de escala, anteriormente descrito.

Componente 2

Independencia con inclusión para aumentar la credibilidad

86. La independencia ayuda a asegurar la imparcialidad y la objetividad de la evaluación y, por tanto, genera credibilidad. Los resultados del estudio muestran que *ese es el más desarrollado de todos los componentes de la función*, si bien continúa en el nivel promedio de madurez según los criterios establecidos en el estudio. El cuadro 7 que figura a continuación destaca las esferas que se corresponden con los puntos fuertes y débiles del componente. A partir del análisis de las constataciones, se formulan las conclusiones siguientes.

Cuadro 7

Puntos fuertes y débiles del componente relativo a la independencia

<i>Esferas en las que se han hecho progresos</i>	<i>Esferas en las que los progresos se demoran</i>
<p>Independencia profesional/técnica:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Integridad profesional y calidad técnica de los evaluadores y gestores de la evaluación. <p>Independencia estructural:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ubicación de la dependencia de evaluación fuera de la oficina del jefe ejecutivo y de la dependencia de gestión, y facultades para adoptar decisiones de manera independiente. <p>Independencia funcional:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El jefe ejecutivo tiene plenas facultades discrecionales sobre el programa de trabajo, así como sobre la elaboración y la publicación de informes para los Estados Miembros y el público en general, que no debe someter a la aprobación del jefe de la organización; • La organización y los administradores facilitan acceso pleno a la información. <p>Mecanismos integrados de imparcialidad y la transparencia:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Amplia participación de los interesados en aras de una perspectiva equilibrada y de la transparencia, y utilización de expertos externos independientes. 	<p>Independencia estructural:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nombramiento del jefe; • Mandato del jefe y rotación en la organización. <p>Independencia funcional:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Independencia del proceso presupuestario.

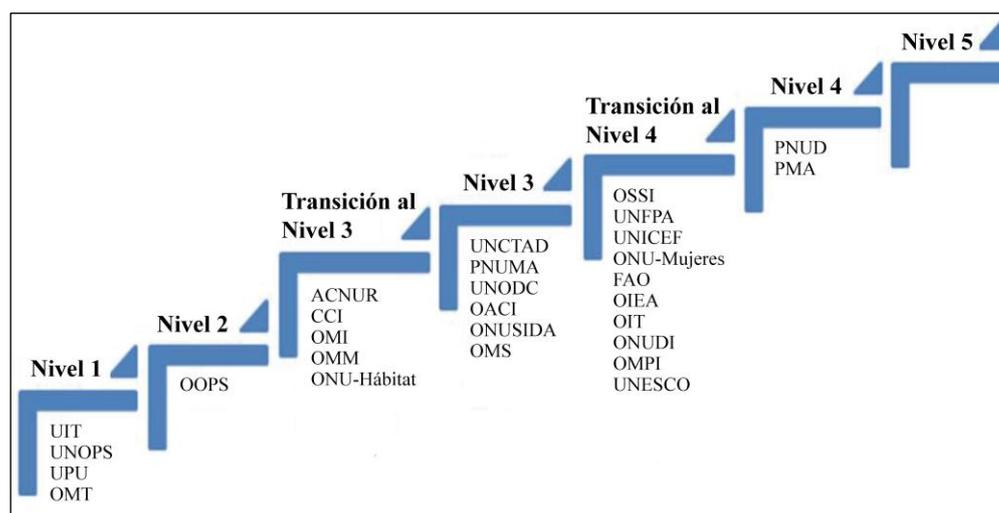
Conclusión 8. Pese a los avances en el desarrollo del sistema a fin de favorecer la independencia de la función, la credibilidad sigue siendo motivo de preocupación para los órganos rectores y los Estados Miembros. En particular, el sistema debe abordar limitaciones asociadas a la independencia estructural, especialmente por lo que respecta al nombramiento, la duración del mandato, la diversidad y el nivel de educación profesional de los jefes de las dependencias de evaluación.

87. Todos los interesados han prestado especial atención a la independencia de la función. Ese interés se ha visto impulsado por las demandas de los Estados Miembros que consideran que la rendición de cuentas, junto con la independencia, son cruciales para la credibilidad. Las dependencias de evaluación también han hecho hincapié en esa esfera, tanto desde el punto de vista profesional como en relación con el interés de las organizaciones bilaterales por emplear sus evaluaciones en mayor medida con el

fin de limitar la evaluación paralela⁴⁹. El personal de gestión también ha jugado un papel muy importante para salvaguardar la independencia. Doce organizaciones han obtenido puntuaciones por encima de la media con respecto a su nivel de independencia. Seis organizaciones se han clasificado en un “nivel promedio” al disponer de sistemas que son operativos. El PNUD y el Programa Mundial de Alimentos (PMA) son las dos organizaciones cuyos sistemas obedecen mejor a los cinco criterios de independencia, a saber, independencia estructural, funcional y técnica, así como en relación con la transparencia y las conductas.

Gráfico IV

Nivel de madurez de las organizaciones participantes en cuanto a la independencia de la función



88. Una de las esferas que más interesa a todos es la independencia de *la línea de jerarquía*. El estudio tropezó con numerosas dificultades para definir el significado de esa expresión, ya que hay varias interpretaciones y definiciones de su significado para la independencia de la función de evaluación. Por lo que se refiere a la presentación de informes a los órganos rectores, solo el PNUD, el UNFPA y la OSSSI presentan una línea de jerarquía directa. La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) también ha establecido que los informes se presenten directamente a su órgano rector y al jefe de la organización. Sin embargo, el siguiente ejemplo (detallado en los cuadros 8 y 9 que figuran a continuación) es indicativo de tales interpretaciones, con los efectos consiguientes sobre la independencia. En todas las organizaciones, el jefe ejecutivo de la organización nombra al jefe de la dependencia de evaluación, en algunos casos con aportaciones de los órganos rectores (véase el cuadro 9). Además, 11 organizaciones tienen funciones que operan fuera de la oficina del jefe ejecutivo, con independencia de todos los procesos de adopción de decisiones. En 8 organizaciones operan desde la oficina del jefe ejecutivo, sin sujeción a las decisiones de la dirección. Con respecto a la independencia de los *informes de evaluación*, cabe señalar que 11 organizaciones presentan *informes de evaluación* directamente a los Estados Miembros. Nueve de ellas presentan el *informe anual de evaluación* directamente a los Estados Miembros. Los entrevistados indican que, cuando el informe debe remitirse al jefe de la organización, no se manipulan las pruebas. Sin embargo, se plantea la cuestión de que, aun cuando la independencia no se ponga en peligro y esté protegida por los jefes de

⁴⁹ Ian C. Davies y Julia Brümmer, “Lessons-Learned Study of Peer Review of UNEG Evaluation Functions. Final Report”, mayo de 2013.

las organizaciones, una función dependiente de la dirección (sujeta a cambios de liderazgo) tal vez no sea una solución estable para la presentación de informes institucionales a nivel central.

Cuadro 8

Líneas de jerarquía de la función de evaluación en 24 organizaciones

Independencia de la línea de jerarquía	PNUD	UNFPA	OSSI	PMA	OIEA*	OIT	UNESCO	ONUDI	UNICEF	OMS	OMPI	OMM	UNCTAD	ONU-Mujeres	FAO	OACI	PNUMA	UNODC	OOPS	ONU-Habitat	ACNUR	CCI	OMI	ONUSIDA
1 - La dependencia está fuera de la oficina del jefe ejecutivo; independencia total respecto de todas/casi todas las funciones de gestión.																								
o																								
2 - La dependencia está en la oficina del jefe ejecutivo.																								
y																								
3 - El informe de evaluación se presenta directamente a los Estados Miembros sin que intervenga la dirección (a veces por conducto de un comité consultivo y de supervisión que depende de la junta).																								
4 - El informe anual de evaluación se presenta directamente a los Estados Miembros sin que intervenga la dirección; el informe es exhaustivo.																								
5 - El programa de trabajo se decide y se presenta directamente a los Estados Miembros con su aprobación.											x													
6 - Las solicitudes de presupuesto se presentan directamente a los Estados Miembros, sin que intervenga la dirección.																								
7 - Independencia administrativa (incluido el control pleno sobre la administración de los recursos humanos y financieros, la selección del personal y los consultores, así como la aprobación de las funciones administrativas recurrentes).																								
El mecanismo es aplicable.																								
Se pueden aplicar otros mecanismos.																								
No aprobado por los Estados Miembros.																								x

* La OIEA presenta ciertas variaciones específicas.

89. Una de las principales preocupaciones es que el empeño en la independencia dé lugar a una dependencia central completamente aislada y desconectada de la organización a la que debería servir. Frente al aislamiento, es la independencia, sumada a la colaboración o inclusión de los interesados, lo que se considera cada vez más decisivo a efectos de generar credibilidad, confianza y transparencia para la función de evaluación en el sistema de las Naciones Unidas. Un número considerable de organizaciones obtienen buenas puntuaciones en relación con ese indicador. Los mecanismos utilizados para recabar la participación de los interesados en las distintas etapas del proceso de evaluación ofrecen importantes alternativas a la subordinación de la función al jefe ejecutivo, siempre que el objetivo perseguido sea fortalecer los vínculos con la organización.

90. De las pruebas recogidas en el presente estudio se desprende que el desafío más importante que afronta la función es la independencia estructural, y la cuestión principal a la que debe prestarse atención se refiere al jefe de la dependencia de evaluación y a las líneas de jerarquía. Es preciso tener en cuenta lo siguiente: a) quién selecciona o decide el nombramiento del jefe de evaluación; b) la duración de su mandato, y si puede reincorporarse a la gestión de los programas después de dirigir la función de evaluación o mientras ocupa ese cargo; c) la experiencia y la formación del

jefe de evaluación; y d) la diversidad regional y de género, habida cuenta de los desequilibrios actuales. El cuadro 9 muestra la situación actual, según la información facilitada por las distintas organizaciones.

91. Esas cuestiones planteadas en torno al liderazgo de la función de evaluación y su repercusión directa en el aumento de la credibilidad y la confianza entre un abanico muy diverso de interesados representan un desafío para la mayoría de las organizaciones. En el caso de la selección y el nombramiento del jefe, ni la selección a cargo de los jefes ejecutivos ni la realizada por los Estados Miembros están libres del sesgo político. Para apoyar la independencia de la función de supervisión, la DCI había formulado la recomendación de que, en lo referente al **nombramiento del jefe de supervisión interna, los órganos legislativos de cada organización deberían establecer: a) que los candidatos se seleccionen sobre la base de un anuncio de vacante ampliamente difundido; b) que el nombramiento se someta a la consulta y la autorización previa del órgano rector; c) que la separación del cargo esté justificada y se someta al examen y al consentimiento del órgano rector; d) que la duración del mandato sea de cinco a siete años sin posibilidad de renovación ni expectativas de conseguir otro empleo en la misma organización del sistema de las Naciones Unidas al término del mandato**⁵⁰.

92. En el estudio solo se han examinado el último punto y otros factores que salvaguardan la independencia del jefe de evaluación, por ejemplo las líneas de jerarquía. El análisis muestra un patrón muy variado con respecto a la manera en que se aborda esa cuestión, lo que refleja la necesidad de que todas las organizaciones revisen la totalidad de los indicadores relativos a la independencia y desarrollen un enfoque racional y equilibrado con objeto de favorecerla y salvaguardarla.

93. Hay 13 organizaciones cuyas funciones de evaluación no son estructuralmente independientes del personal directivo superior y operan desde la oficina del jefe de la organización (como función de evaluación autónoma o plenamente integrada en dicha oficina). Seis de ellas carecen de independencia con respecto a la presentación de informes (PNUMA, UNODC, Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS), Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), Centro de Comercio Internacional (CCI) y Organización Marítima Internacional (OMI)). Cinco organizaciones tienen independencia limitada en lo referente a la presentación de informes (Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), ONU-Mujeres, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y ONUDI), con las variaciones que se observan en el cuadro 8. Once de los 13 jefes de evaluación tienen nombramientos de plazo fijo, y se someten a rotación en la organización tras cesar en sus funciones. Dos organizaciones han establecido limitaciones de mandato, a saber, el UNICEF, donde el jefe ocupa su cargo durante dos mandatos no prorrogables, y la OACI, donde lo ocupa durante un período de entre cinco y siete años; en ambos casos, los jefes gozan de independencia limitada en las líneas de jerarquía. **Los órganos legislativos de esas organizaciones deben revisar sus políticas relativas a la independencia estructural de la función de evaluación, y decidir cómo mejorarla y salvaguardarla de la mejor manera posible, incluido el nombramiento del jefe de la dependencia de evaluación.**

94. Con respecto a la independencia estructural, seis organizaciones están mucho más avanzadas en los siguientes aspectos: i) las funciones están ubicadas fuera de la oficina del jefe ejecutivo; ii) se nombra al jefe respetando la independencia; y iii) gozan de independencia en la presentación de informes; en particular, se trata de la OSSI, el PNUD, el UNFPA, el PMA, la UNESCO y la Organización Mundial de la

⁵⁰ Carencias en la supervisión dentro del sistema de las Naciones Unidas, JIU/REP/2006/2.

Propiedad Intelectual (OMPI) (además de la División de Inspección y Evaluación de la propia OSSI). Sin embargo, de ese grupo, la OMPI y la UNESCO son las organizaciones cuyo jefe de evaluación goza de más independencia, con un mandato no renovable y sin posibilidad de reincorporación a la organización, de cinco y seis años de duración respectivamente. Se considera que la política de establecer un único mandato no renovable otorga más independencia frente a los mandatos renovables. En la mayoría de los casos, los jefes de las organizaciones aprueban las renovaciones, lo que limita la independencia cuando la persona que ocupa el cargo trata de permanecer en la organización. Un período de cinco a siete años ofrece la oportunidad de trabajar con plenas capacidades para ir comprendiendo cómo funciona la organización, y de posicionar la función de la mejor manera posible con el fin de apoyar los cambios y el desarrollo. Desde la perspectiva de la gestión de los recursos humanos, y con miras a ofrecer un incentivo adecuado para atraer más talento externo, es necesario un mínimo de cinco años de servicio para beneficiarse del fondo de pensiones de las Naciones Unidas. **Se recomienda que los órganos legislativos del PMA, el PNUD y el UNFPA revisen la política de establecer dos mandatos no renovables, y decidan poner en práctica un único mandato no renovable con una duración de cinco a siete años.**

95. Entre las organizaciones no incluidas en los dos párrafos anteriores figuran la OIT, la OMS, la Organización Meteorológica Mundial (OMM), la FAO, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA), la mayoría de las cuales son organismos especializados con independencia estructural en diversa medida, lo que plantea la cuestión de si las opciones elegidas se basan en una reflexión racional o están vinculadas de algún modo al mandato o al tamaño de la organización. La OIT tiene una oficina fuera de la oficina del jefe ejecutivo, aunque el jefe de la dependencia de evaluación suele ser un miembro del personal que ha prestado servicio durante muchos años y puede rotar en la organización. El jefe de evaluación de la FAO puede prestar servicio durante dos mandatos no renovables, pero prácticamente no tiene independencia respecto de la presentación de informes. El jefe de evaluación de la OMS trabaja fuera de la oficina del jefe ejecutivo, si bien el cargo permite la rotación dentro de la organización. El jefe de evaluación de la OMM trabaja fuera de la oficina del jefe de la organización, pero con estrictas limitaciones a la independencia en sus líneas de jerarquía. Los jefes de evaluación del ACNUR, el ONUSIDA, el CCI y la UNCTAD están plenamente integrados en las dependencias de gestión, no tienen independencia en las líneas de jerarquía y su nombramiento es de plazo fijo. **Se recomienda que los órganos legislativos de esas ocho organizaciones vuelvan a examinar la independencia estructural, la contratación del jefe de evaluación y la rotación en la organización con el fin de favorecer y salvaguardar la independencia de la función, teniendo debidamente en cuenta las condiciones de la organización y las experiencias de organizaciones comparables.**

Cuadro 9

Independencia estructural: distribución de las organizaciones sobre la base del régimen de nombramientos y las posibilidades de rotación

	<i>Nombramiento por los órganos rectores/legislativos</i>	<i>Nombramiento por el jefe ejecutivo, con aportaciones del órgano rector y/u otros mecanismos independientes de selección o derechos humanos</i>	<i>Nombramiento por el jefe sin aportaciones de los órganos rectores u otras partes</i>
El jefe de la oficina cumple un mandato único de cinco a siete años y no puede reincorporarse a la organización.		Secretaría de las Naciones Unidas (5), OMPI (5), UNESCO (6), OACI (5)	

<i>Nombramiento por los órganos rectores/legislativos</i>	<i>Nombramiento por el jefe ejecutivo, con aportaciones del órgano rector y/u otros mecanismos independientes de selección o derechos humanos</i>	<i>Nombramiento por el jefe sin aportaciones de los órganos rectores u otras partes</i>
El jefe no cumple más de dos mandatos y no puede reincorporarse a la organización.	PNUD (4+4), UNICEF (4+4), PMA (4+4), FAO (5+5), UNFPA (5+5)	
Nombramiento de plazo fijo; se aplican las mismas reglas que al resto de la organización con respecto a la rotación.	UNODC, OMM, ONU-Mujeres, OMS**	ONUDI, UNCTAD, PNUMA, ONU-Hábitat, ACNUR, OOPS, OIT, OMI, ONUSIDA, OIEA*

* La política del OIEA para todo su personal es aplicar un mandato único de siete años sin posibilidad de reincorporarse a la organización, aunque se permite la rotación y ello repercute en la independencia.

** En 2014, la función de evaluación de la OMS fue objeto de una reestructuración y se formularon nuevas políticas al respecto.

96. Ante la creciente complejidad de la evaluación, y teniendo en cuenta que ahora se comprende mejor su naturaleza como actividad profesional y disciplina que incluye normas definidas y aplica métodos complejos de forma rigurosa, se plantean cuestiones sobre la formación y la experiencia de los jefes como evaluadores. Los jefes de las categorías D1, D2 y P5 proceden de diversos ámbitos. Los jefes de las funciones de evaluación integradas en las dependencias de supervisión⁵¹, quienes también dirigen la supervisión y representan aproximadamente el 38% de las jefaturas en las 24 organizaciones participantes en la DCI, son auditores. La mayoría de los jefes de las demás funciones de evaluación, aunque no todos, se nombran sobre la base de su experiencia en la esfera de la evaluación. En algunos casos, un conocimiento sólido de las instituciones se ha considerado una ventaja importante frente a los conocimientos sobre la evaluación. Se ha señalado que la experiencia de los jefes en materia de evaluación no es tan significativa como el hecho de que reciban el apoyo de los evaluadores. Al mismo tiempo, el liderazgo y la credibilidad pueden verse afectados por la ausencia de un modelo crítico y estratégico de selección.

97. En el contexto actual del sistema de las Naciones Unidas, caracterizado por rígidas jerarquías, el nombramiento de funcionarios de categoría P5 como jefes de evaluación limita la credibilidad y el estatus de la función de evaluación. Para remediar esa situación, las organizaciones más grandes tienden cada vez más a contratar a jefes de evaluación en las categorías D1 y superiores, que posean formación o amplia experiencia en materia de evaluación y cumplan otros requisitos relacionados con el liderazgo. Finalmente, la información demográfica sobre los jefes que muestra el análisis plantea interrogantes sobre la medida en que se tienen en cuenta los principios de las Naciones Unidas sobre inclusión y diversidad en los procesos de selección. El 85% de los jefes proceden de países desarrollados, y el 75% son varones.

98. La aplicación de la siguiente recomendación aumentará la credibilidad y eficacia de la función de evaluación. Pese a ser genérica, debe aplicarse tomando debidamente en consideración las amplias variaciones ya descritas en cuanto a la configuración de la independencia en las distintas organizaciones.

⁵¹ En 2014 hay una excepción, ya que el nuevo jefe de la oficina de supervisión de la UNESCO es evaluador profesional.

Recomendación 4

Los órganos legislativos deben instar a los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas a que, en caso necesario, examinen y revisen las políticas vigentes relativas al nombramiento de los jefes de las dependencias de evaluación, con el fin de promover la independencia, la integridad, la ética, la credibilidad y la inclusión, teniendo debidamente en cuenta los criterios siguientes:

- Debe establecerse un único mandato no renovable de cinco a siete años, sin posibilidad de que el titular del cargo se reincorpore a la organización;
- El jefe de evaluación debe tener las calificaciones requeridas y amplia experiencia en materia de evaluación, además de experiencia en las esferas conexas de la planificación estratégica, la investigación básica y operacional, y la gestión de los conocimientos, y debe poseer excelentes capacidades de gestión y liderazgo.

Componente 3**Calidad – rigor técnico y de gestión para generar credibilidad**

99. El cuadro que figura a continuación ofrece un resumen de los puntos fuertes y débiles respecto de los indicadores de valoración de ese componente, según se definen en la matriz de madurez.

Cuadro 10

Calidad y credibilidad de los procesos y productos de la evaluación – puntos fuertes y desafíos

<i>Esferas en las que se han hecho progresos</i>	<i>Esferas en las que los progresos se demoran</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Garantía de la calidad de las evaluaciones a nivel interno (grupo interno de homólogos, participación del grupo de referencia de las dependencias de programas; participación de un grupo consultivo con miras a obtener una perspectiva más amplia y valor global); • Competencias del personal: conocimientos técnicos, profesionales, institucionales y de gestión. 	<ul style="list-style-type: none"> • Valoración externa e independiente de la calidad de los informes y de la función (por ejemplo, el examen por homólogos del UNEG y del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, y otros exámenes independientes solicitados por las juntas); • Calidad de los informes de evaluación; • Valoración externa de la función: examen por homólogos del UNEG en las organizaciones pequeñas y con funciones de evaluación cubricadas; • Desarrollo profesional del personal; • Innovaciones en los métodos y tipos de evaluación; • Directrices y herramientas técnicas y de gestión.

Conclusión 9. Las organizaciones han procurado asegurar la validez y el rigor de la función de evaluación mediante una serie de medidas, incluidas la garantía de la calidad en las dependencias a nivel interno, la contratación de expertos externos, la utilización de un grupo de referencia de interesados clave, y la mejora de las competencias del personal. Si bien las organizaciones emplean diversos mecanismos internos de garantía de la calidad, no utilizan dos medidas externas que se asocian en amplia medida a un buen desarrollo de la función de evaluación, a saber: a) la valoración externa de la calidad de la función, por

ejemplo en el marco del examen por homólogos del UNEG y del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE; y b) la valoración independiente de la calidad de los informes de evaluación central. No hay muchas pruebas independientes sobre la calidad de las evaluaciones producidas por las funciones de evaluación central del sistema de las Naciones Unidas, lo que limita la credibilidad de la función.

100. En el estudio se constató que las funciones de evaluación de numerosas organizaciones aplican numerosas medidas encaminadas a mejorar la validez y la fiabilidad. Algunos de los mecanismos de garantía de la calidad empleados por las propias dependencias de evaluación son la incorporación de sus homólogos o los de otras organizaciones como parte de un equipo de garantía de la calidad de las evaluaciones, el empleo de órganos consultivos externos, la utilización de grupos de referencia integrados por interesados clave, y la celebración de reuniones con el público y las partes interesadas en distintas etapas de la elaboración del informe para validar las constataciones y las conclusiones. Todo ello contribuye a aumentar la calidad y credibilidad de los informes de evaluación, así como su utilidad.

101. El siguiente elemento que refuerza la credibilidad de la función de evaluación son las competencias del personal. Se ha señalado que sus conocimientos técnicos, profesionales, administrativos, institucionales y programáticos, así como su gran integridad profesional y personal, contribuyen a asegurar la independencia y favorecen evaluaciones equilibradas y objetivas. En general, el personal básico de la dependencia de evaluación desempeña un papel de liderazgo asegurándose de que se aplican principios de evaluación que persigan el rigor técnico y velando por que las evaluaciones sean significativas para la organización, al tiempo que se encargan de que la evaluación se lleve a cabo de manera eficaz. El personal realiza las evaluaciones con la colaboración de expertos/consultores externos que supervisan la pertinencia del contenido en los casos en que la dependencia abarca un amplio abanico de temas que no sería razonable tratar de manera permanente.

102. Si bien los mecanismos internos de garantía de la calidad (es decir, de las dependencias internas) que se describen en el párrafo 100 son bastante sólidos, el sistema carece de una valoración externa fidedigna, transparente e independiente de la calidad de la función y los informes de evaluación sobre la base de métodos bien definidos, objetivos y sistemáticos. En el caso de nueve organizaciones, la junta ejecutiva, la dirección o grupos bilaterales han encargado una valoración externa de sus funciones mediante el mecanismo de exámenes por homólogos del UNEG y/o evaluaciones externas.

103. Con respecto a la valoración de la calidad de los informes de evaluación, cabe señalar que el estudio no ha incluido una metaevaluación real de los informes. Por lo que respecta a la mayor parte de las demás secciones del estudio, los Inspectores analizaron la calidad a partir de valoraciones externas disponibles de la calidad de los informes de evaluación. En 13 organizaciones se han realizado valoraciones externas de la calidad de sus informes. Tales valoraciones indican que solo 7 de esas organizaciones han alcanzado un nivel alto de calidad en sus informes de evaluación conforme a las normas profesionales (OIT, ONUDI, OSSI, PMA, PNUD, PNUMA y UNICEF). Las distintas organizaciones se basan en las normas del UNEG sobre informes de calidad, aunque también aplican otros criterios y emplean distintos sistemas de medición. Esto hace más difícil la interpretación y el análisis comparado.

104. Los limitados conocimientos y valoraciones externas sistemáticas sobre la calidad de los informes de evaluación, así como el hecho de que esta deja bastante que desear, plantean preocupaciones importantes sobre los productos y el valor de la función así como el sistema en su conjunto. Sin embargo, al igual que sucede en muchas otras esferas objeto de valoración, hay variaciones entre las distintas organizaciones. Han aumentado las valoraciones externas sistemáticas de la función de

evaluación y sus productos a cargo de organizaciones bilaterales. Aunque esto es importante, cabe señalar que una proliferación de diferentes sistemas de valoración externa que no empleen los mismos criterios o normas podría dar lugar a la duplicación de esfuerzos, costos elevados de transacción y conflictos de intereses.

105. La aplicación de la siguiente recomendación generará credibilidad y, por consiguiente, aumentará la eficacia de la función.

Recomendación 5

El Secretario General de las Naciones Unidas, en su calidad de Presidente de la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación, debe solicitar al UNEG que colabore en el desarrollo de un sistema sólido y armonizado de garantía de la calidad de la función de evaluación en todo el sistema.

Componente 4

Utilidad – empleo de la evaluación y su impacto

106. El estudio valoró las siguientes esferas que, en teoría, son cruciales para mejorar los resultados y el impacto de la función de evaluación: a) las condiciones vigentes para promover el empleo de la evaluación, con inclusión de herramientas, técnicas y procesos; b) los informes de calidad; c) la participación de los interesados; d) la cultura de la organización y el liderazgo; e) el nivel y la naturaleza del empleo de los productos de la evaluación; f) las responsabilidades y los papeles complementarios de los evaluadores, administradores y órganos rectores a fin de promover ese empleo; y g) los sistemas vigentes para valorar el impacto del empleo de la evaluación. La cultura de la organización y el liderazgo, que son aspectos determinantes para el empleo de la evaluación, no se tratan en este apartado al haberse abordado en una sección anterior.

107. Los resultados de la valoración muestran que el componente de utilidad de la función es el más débil de sus cinco componentes ya que, en general, se sitúa por debajo del nivel medio (las excepciones son los indicadores respecto de los que se observan progresos, que figuran en la columna izquierda del cuadro 11).

Cuadro 11

Puntos fuertes y débiles relacionados con la utilidad de la función

Indicadores respecto de los que se han hecho progresos *Indicadores respecto de los que se demoran los progresos*

Medidas que mejoran el empleo:

- Demanda y previsiones de empleo, y criterios de planificación que respondan a esa demanda;
- Participación de los interesados.

Herramientas, medidas y sistemas específicos en vigor con efectos directos:

- Oportunidad y aportaciones respecto de los procesos de adopción de decisiones;

Empleo de la evaluación (indicador de resultados):

- Nivel de empleo basado en las tasas de aplicación de las recomendaciones.

Influencia de la cultura predominante:

- Cultura de evaluación (cultura de la organización; liderazgo; alineaciones en el sistema de conocimientos).

Herramientas, medidas y sistemas específicos en vigor para promover el empleo (efecto directo):

- Estrategia de difusión y comunicación;
- Sistema de seguimiento de las recomendaciones (para implementar el seguimiento del empleo de la evaluación);
- Intercambio de información a nivel externo.

Indicadores respecto de los que se han hecho progresos Indicadores respecto de los que se demoran los progresos

- Accesibilidad de los informes disponibles en los sitios web y otras plataformas con miras al empleo y la transparencia;
- Intercambio de información a nivel interno.

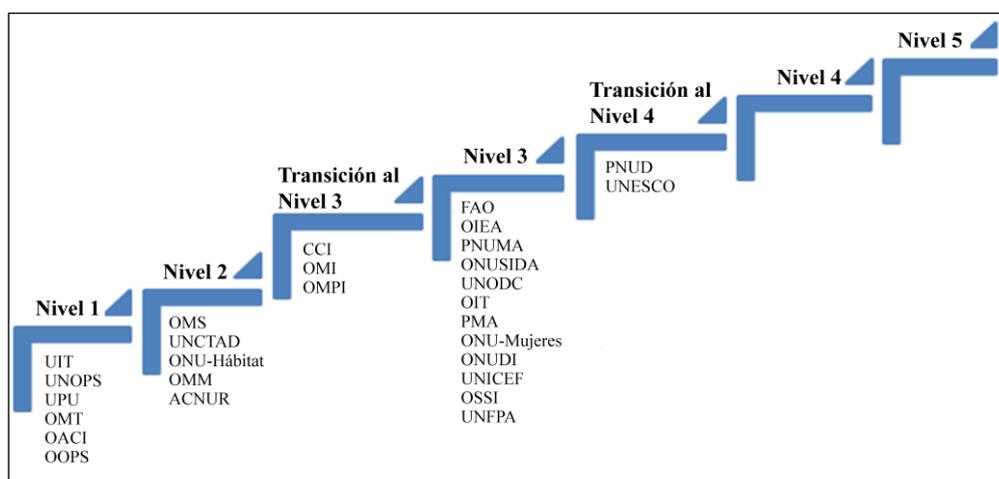
Sistema de valoración del impacto:

- Visión y estrategia de la organización, y cómo son apoyadas por la evaluación;
- Indicadores del impacto de la función de evaluación;
- Sistema de seguimiento del impacto y presentación de informes conexos.

108. Las puntuaciones de las organizaciones sobre ese componente de la utilidad muestran que ninguna de ellas se sitúa en la parte superior de la escala. Hay 2 organizaciones que puntúan “por encima de la media”, 15 organizaciones en el nivel “promedio”, y las demás (11) se sitúan “por debajo de la media”.

Gráfico V

Desempeño de las 28 organizaciones participantes en la DCI por lo que respecta a la utilidad



Conclusión 10. La utilización sistemática de datos empíricos obtenidos a partir de las evaluaciones para adoptar decisiones es escasa. No se corresponde con la medida del esfuerzo dedicado por las dependencias de evaluación central a establecer mecanismos y sistemas de evaluación con el fin de promover el empleo de las evaluaciones. El empleo limitado de la evaluación no permite adoptar mejores decisiones sobre la base de datos empíricos ni mejorar las prácticas, por lo que limita el valor de la función. Las organizaciones no se han centrado en el impacto del empleo de la evaluación. Los sistemas de registro y valoración del impacto son muy básicos, cuando existen. Para conceptualizar el impacto del empleo de la evaluación habría que establecer un marco estratégico y de objetivos amplio e integrado en la función, así como determinar los resultados que se esperan y los indicadores del impacto, y la manera en que ese impacto se alinearía con los resultados de otros sistemas de supervisión y producción de conocimientos en la organización.

Nivel de empleo y sistemas de seguimiento para valorar el empleo de la evaluación

109. Una forma específica de valorar el empleo de la evaluación consiste en examinar cómo se utilizan las recomendaciones formuladas en las evaluaciones. El nivel de

utilización de las recomendaciones está muy por debajo del promedio previsto. Tan solo el 21% de las organizaciones utiliza las recomendaciones en amplia medida, lo que significa que más del 85% de las recomendaciones se aplican durante un período de tres años. Esa constatación se deriva de las tasas de aplicación generadas por los sistemas de seguimiento. El sistema de seguimiento para vigilar la aplicación de las recomendaciones proporciona una base específica que permite valorar en qué medida se utilizan las constataciones y las recomendaciones o cuestiones formuladas en las evaluaciones. El 40% de las organizaciones (11)⁵² dispone de sistemas de seguimiento bien establecidos, incluido un mecanismo adecuado de presentación de informes sobre el empleo de la evaluación.

Naturaleza del empleo

110. En el presente estudio se identificaron cinco tipos de empleo (principalmente instrumental) de las evaluaciones, a saber: a) con fines de adopción estratégica de decisiones; b) con fines institucionales o programáticos acumulativos; c) con fines formativos —diseño de programas y proyectos y ajustes conexos; d) por los asociados externos (asociados nacionales, asociados para el desarrollo o grupos de profesionales); y e) con miras a aumentar el valor añadido (por ejemplo, mediante metaanálisis y notas sobre las experiencias), para contribuir a la labor de los profesionales de la evaluación y llevar adelante la metodología y los enfoques aplicados a la evaluación. Las constataciones indican que, en la mayoría de los casos, las evaluaciones se utilizan para mejorar los programas de la organización y promover el logro de resultados y, seguidamente, para adoptar decisiones estratégicas (véanse los materiales de apoyo en el anexo 21)⁵³.

Condiciones establecidas para favorecer el empleo de la evaluación

111. En el estudio se examinaron las condiciones y los elementos establecidos por las distintas organizaciones para disponer de un sistema de evaluación de gran impacto, entre ellos los siguientes:

- La influencia de la cultura predominante y el liderazgo;
- La demanda y las previsiones de utilización del sistema y su cobertura;
- Un conjunto bien definido de herramientas y procesos decisivos para promover la utilización y el impacto de forma directa.

112. El análisis muestra que entre los mecanismos del sistema de evaluación más desarrollados a efectos de favorecer el empleo de las evaluaciones se incluyen las iniciativas para lograr una cobertura que se corresponda con las demandas, el compromiso de los interesados, la accesibilidad y la transparencia a través de sitios web y bases de datos sobre la evaluación, y la presentación de los informes de evaluación a su debido tiempo. En general, los sistemas y las condiciones existentes para aumentar el empleo de la evaluación figuran en un nivel “promedio” de desarrollo y se están institucionalizando. Sin embargo, queda mucho por hacer para promover la cultura de la evaluación y del aprendizaje, en particular por cuenta de la dirección. La OIT ha iniciado un proceso centrado y sistemático para favorecer el empleo que debe documentarse, y cuyas enseñanzas deben compartirse a más amplia escala⁵⁴.

⁵² OSSI, PNUD, ONU-Mujeres, UNICEF, OIEA, OACI, UNESCO, ONUDI, OIT, OMPI y OMM.

⁵³ Véase www.unjiu.org/en/Pages/default.aspx.

⁵⁴ Janet Neubecker, Matthew Ripley y Craig Russon, “Building for Utilization: The Case of the International Labour Organization (ILO)” en: Marlène Läubli Loud y John Mayne (eds.), *Enhancing Evaluation Use: Insights from Internal Evaluation Units* (Sage, Londres, 2014).

Los sistemas vigentes para valorar el impacto de las evaluaciones son muy básicos

113. Durante la fase preliminar del estudio se constató que la valoración del impacto del empleo de la evaluación y sus productos por las distintas organizaciones era casi inexistente, pese a los datos aislados que apuntan a esa práctica. Así pues, se examinaron los sistemas en vigor para valorar el impacto. Todo parece indicar que faltan los siguientes elementos cuando se establecen tales sistemas: a) metas y estrategia, incluido un marco de resultados y un amplio conjunto de indicadores para la función de evaluación, así como el ajuste del marco de resultados de la función a los resultados de la organización; b) aplicación obligatoria y bien establecida de las recomendaciones, y el sistema de seguimiento conexas; c) presentación de informes sobre la aplicación y sus efectos con arreglo al marco de resultados establecido; y d) presentación de informes sobre otros factores que también contribuyen a los efectos y al impacto del empleo de la evaluación. Las organizaciones deben otorgar prioridad estratégica al empleo de la evaluación como medio de influir en la rendición de cuentas, el aprendizaje y la adopción de decisiones, así como al impacto de ese empleo. Es pertinente a este respecto la recomendación sobre la necesidad de construir organizaciones discentes que utilicen la información procedente de las evaluaciones para favorecer el cambio y el desarrollo en la propia organización, así como su capacidad de obtener mejores resultados. En los informes anuales presentados a los órganos legislativos, las organizaciones también deben rendir cuentas sobre el impacto del empleo de la evaluación.

114. La aplicación de la siguiente recomendación mejorará la eficacia de la función de evaluación.

Recomendación 6

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben otorgar prioridad al empleo de la evaluación sobre la base de metas, estrategias y marcos de resultados bien definidos para la función, y deben informar a sus órganos legislativos sobre el nivel, la naturaleza y el impacto del empleo de la evaluación.

Componente 5

Pertinencia y preparación para prestar apoyo a las organizaciones de las Naciones Unidas y a las reformas en todo el sistema, así como hacer frente a cambios y desafíos emergentes

115. Este componente se refiere a los siguientes aspectos: a) la pertinencia y la eficiencia a través de la evaluación conjunta; y b) la capacidad y el posicionamiento estratégico de la función de evaluación para ayudar al sistema de las Naciones Unidas a afrontar los cambios, desafíos y programas emergentes con miras al cambio genuino y al desarrollo sostenible, tanto en cada organización como en todo el sistema.

116. En el contexto actual caracterizado por cambios y desafíos de ámbito mundial, se ha puesto en entredicho la pertinencia de la función de evaluación para apoyar al sistema de las Naciones Unidas en la encrucijada del desarrollo⁵⁵. Una de las cuestiones planteadas se refiere a la estructura desagregada y funcional del sistema de las Naciones Unidas, que limitaría la transición hacia una perspectiva global de sistema que apoye los programas emergentes, incluida la agenda para el desarrollo

⁵⁵ Bruce Jenks y Bruce Jones, *United Nations Development at a Crossroads*.

después de 2015 con miras a la sostenibilidad. Asimismo, limita el desarrollo de una perspectiva global sobre la evaluación que conecte con la labor de evaluación llevada a cabo en cada organización e influya en ella. En otras palabras, cada función de evaluación central sería, como mínimo, un “subsistema” de un sistema para todas las organizaciones de las Naciones Unidas. Sin embargo, la realidad está lejos de ese escenario. En tal situación, cabría esperar vínculos entre las distintas funciones de evaluación central que influyeran en los respectivos programas de trabajo, y preguntarse por ejemplo qué tipo de evaluación añadiría más valor desde la perspectiva de las Naciones Unidas como un todo y no desde la perspectiva de cada organización, lo que a su vez influiría en las decisiones relativas a la distribución de recursos entre las distintas funciones de evaluación central.

117. Sin embargo, la necesidad de que la evaluación cumpla esos criterios está manifiestamente ausente del debate sobre la agenda para el desarrollo después de 2015. El interés en los datos y los informes sobre datos en un marco de rendición de cuentas sobre la presentación de informes hace que pase a un segundo plano una reflexión seria sobre las repercusiones de la agenda para el desarrollo sostenible en el papel de la evaluación, incluido el papel crítico de la evaluación descentralizada para el apoyo a la evaluación formativa y la rectificación a medio camino. También se pasa por alto la importancia de los sistemas nacionales para el desarrollo de la evaluación y la capacidad de evaluación, así como el papel desempeñado por el sistema de las Naciones Unidas a fin de fortalecer esa capacidad.

118. El estudio examinó y valoró la manera en que las distintas organizaciones abordan la respuesta pertinente a las demandas de cobertura en la organización, por ejemplo a través de la evaluación conjunta, al tiempo que se ocupan de varios factores importantes para la capacidad de respuesta y la preparación a efectos de apoyar las reformas y los cambios en la época actual.

Conclusión 11. Las 24 organizaciones examinadas han tratado de coordinar y armonizar la labor de la función de evaluación principalmente por conducto del UNEG, y han procurado aplicar normas y directrices elaboradas de forma colectiva, especialmente a nivel interno. Aún es preciso colaborar y llevar a cabo una labor conjunta entre todos los organismos. La naturaleza “desagregada y funcional” del sistema de las Naciones Unidas, con gobernanzas, procedimientos operacionales y procesos presupuestarios diferenciados, obstaculiza los esfuerzos tendentes a la evaluación conjunta. Todo parece indicar que la *programación conjunta* ofrece una oportunidad a la evaluación conjunta, sobre todo cuando se trata de temas transversales como la seguridad alimentaria, el género, el medio ambiente y las cuestiones laborales.

119. Los inspectores constataron que alrededor del 50% de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas no participa en evaluaciones conjuntas; la mayoría no considera que sea una prioridad, y se han centrado más en orientar la función de evaluación por el buen camino. Las dificultades percibidas en relación con el trabajo conjunto o interinstitucional también limitan la motivación en ese sentido. Once de las 24 organizaciones han llevado a cabo evaluaciones conjuntas y, en total, se han realizado 44 en los últimos cinco años, casi siempre entre esos organismos de las Naciones Unidas. Un organismo normativo, la OIT, desempeña funciones de asesoramiento, coordinación y apoyo respecto de las evaluaciones en curso de otros organismos, lo que refleja una modalidad diferente de labor interinstitucional en la esfera de la evaluación que es característica de las organizaciones predominantemente normativas. En los últimos cinco años, la OIT ha realizado más de 150 actividades conjuntas de ese tipo.

120. Las entrevistas con los grupos de organizaciones que participan en la evaluación conjunta ponen de relieve un respaldo continuo a la realización de ese tipo de

evaluaciones, pero también numerosas cuestiones estructurales y sistémicas que afectan a la evaluación conjunta e interinstitucional. Entre ellas se incluyen las diferentes estructuras de gobernanza, la necesidad de una inversión inicial para poner en marcha las evaluaciones conjuntas (tanto de fondos como de tiempo, habida cuenta de los elevados costos de transacción), la necesidad de apoyo administrativo y de coordinación para que los organismos puedan centrarse en los aspectos sustantivos de la labor, las dificultades para sincronizar los ciclos de programación y presupuestarios, los diferentes enfoques empleados por las organizaciones, la diversidad de órganos legislativos que deben recibir y examinar el informe conjunto, la incertidumbre sobre si la labor de evaluación se realiza a nivel de organización o de órgano interinstitucional, y el escaso apoyo y seguimiento por parte de la dirección.

121. Un factor importante que facilita la evaluación conjunta entre las dependencias centrales de evaluación es la programación conjunta en relación con las cuestiones transversales. Un programa conjunto consiste en una serie de actividades incluidas en un plan de trabajo común y el presupuesto conexo, en el que participan dos o más organizaciones de las Naciones Unidas y asociados a nivel subnacional⁵⁶. Tal es el caso de la igualdad de género, la seguridad alimentaria, la protección de los medios de subsistencia y el trabajo digno, respecto de los que se han realizado evaluaciones conjuntas (véanse los materiales de apoyo incluidos en el anexo 26)⁵⁷. Las enseñanzas extraídas de esas evaluaciones conjuntas realizadas a nivel central de las instituciones pueden jugar un papel importante para promover la coherencia de las evaluaciones.

122. Además de los programas conjuntos, el propio MANUD, como mecanismo de coordinación, también debe contribuir al aumento de las evaluaciones conjuntas de los programas nacionales, incluidas las evaluaciones realizadas mediante la función central. De las pruebas se desprende que ese objetivo aún no se ha alcanzado. En general, las evaluaciones descentralizadas de país no aportan datos al MANUD. De manera análoga, hay escasa o nula coordinación entre: a) las evaluaciones descentralizadas; b) las evaluaciones del MANUD; y c) las evaluaciones estratégicas de los programas nacionales realizadas por las dependencias centrales de evaluación. Los Inspectores solo constataron un ensayo del PNUD para llevar a cabo una evaluación coordinada de ese tipo. Se ha señalado la dificultad de gestionar dicha coordinación, y la necesidad de un liderazgo firme para que las evaluaciones conjuntas resulten satisfactorias. **Se recomienda que los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas apoyen plenamente a sus dependencias de evaluación para que participen de forma activa en las evaluaciones conjuntas.**

Conclusión 12. De las constataciones se desprende que la función de evaluación no es tan sólida como sería conveniente para permitir un posicionamiento estratégico eficaz a fin de apoyar al sistema de las Naciones Unidas. El nivel de madurez de las 6 funciones centrales que mejor responden a la evolución de las demandas se valora como “adecuado”. En cuanto a las 18 organizaciones restantes, persisten los desafíos respecto de la capacidad de aprovechar y utilizar las oportunidades que presenta la evolución del contexto global a fin de favorecer la colaboración, la innovación y el trabajo conjunto entre organizaciones y, por ende, aumentar su relevancia.

123. A continuación se reproducen las observaciones rebatibles formuladas por los jefes de las dependencias de evaluación con respecto a las ideas y los planes de las organizaciones para avanzar en el futuro: “[...] reflexionar y adoptar perspectivas de manera estratégica; centrar la atención en el establecimiento de una orientación estratégica; mostrar resiliencia frente al cambio; desempeñar un papel más catalizador

⁵⁶ Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, “Guidance Note on Joint Programming”, diciembre de 2003.

⁵⁷ Véase www.unju.org/en/Pages/default.aspx.

y menos reactivo a fin de aumentar la relevancia de las Naciones Unidas; innovar y adaptarse continuamente en relación con los enfoques, los métodos y las prioridades, así como el perfeccionamiento y la renovación, con objeto de responder al ritmo rápido de los cambios; recabar la participación de las plataformas globales y favorecer las asociaciones, incluidas las alianzas con los centros de análisis y los grupos de estudios que lideran la agenda del conocimiento en el plano mundial; y desarrollar formas ágiles de colaboración”.

124. Esos atributos, según han manifestado los jefes y el personal de evaluación en todo el sistema, son de la mayor importancia para el papel que la función de evaluación puede desempeñar en apoyo del sistema de las Naciones Unidas, en la medida en que trata de ocupar un nicho comparativo y trazar un camino en el contexto actual de cambios globales y demandas de desarrollo sostenible. El estudio examinó los atributos a través de las distintas categorías de la matriz de madurez. Algunas de las categorías son las mismas que definen a la organización discente desde un punto de vista operacional, dada la estrecha relación existente entre ambas. El cuadro 12 muestra las dimensiones y los indicadores clave de la matriz de madurez que se han empleado para valorar la pertinencia, la capacidad de respuesta y la preparación de la función de evaluación. Las cifras que figuran en el cuadro indican la puntuación media de las organizaciones, que refleja el nivel de preparación para apoyar al sistema de las Naciones Unidas. En conjunto, el nivel de preparación o capacidad para hacer frente a los cambios y desafíos se sitúa por debajo de la media. En promedio, solo seis organizaciones disponen de funciones de evaluación preparadas para afrontar los desafíos, a saber, la OIT, el UNICEF, el PNUD, la ONUDI, ONU-Mujeres y el PMA. Se ha considerado que estas organizaciones presentan el enfoque abierto y la intención precisa que se requieren para hacer frente a los cambios globales y las necesidades emergentes. Sin embargo, un número considerable de organizaciones opera con un nivel promedio de preparación, pese a la atención que prestan a la mejora de la cobertura y la calidad de las evaluaciones.

Cuadro 12

Subcomponentes e indicadores utilizados para valorar la pertinencia y la preparación

Componente 5

Capacidad de aumentar la pertinencia, la capacidad de respuesta y de adaptación, así como la preparación para el cambio y los desafíos (4,8) (la puntuación media máxima es 10)

Subcomponentes

Estrategia en la reflexión, la adopción de enfoques y la forma de operar (puntuación media 4,9)

Pertinencia al abarcar programas y proyectos de la organización (planificación y cobertura de la evaluación): metas y estrategia para la función bien asentadas en la organización y en el sistema de las Naciones Unidas en su conjunto; liderazgo; papeles de los Estados Miembros, y comprensión y reconocimiento del valor añadido de la evaluación; utilización estratégica de las evaluaciones e impacto conexo.

Innovación, capacidad de adaptación, renovación/flexibilidad y resiliencia (puntuación media 5,3)

Capacidad de adaptación, mejora y crecimiento continuos – función dinámica: equilibrio de una serie de demandas: valoración y adaptación continuas; contribución al avance de la evaluación del desarrollo y al desarrollo de metodologías apropiadas que sean válidas para los tipos de intervenciones en el sistema de las Naciones Unidas.

Coherencia, inclusión, sentido de propiedad y alineación (puntuación media 4,4)

Capacidad de respuesta para apoyar la coherencia, la inclusión, el sentido de propiedad y la sostenibilidad con especial interés en: a) la evaluación descentralizada; b) la reforma de las Naciones Unidas en aras de la coherencia, incluida la realización de evaluaciones conjuntas; c) las cuestiones de género y los derechos humanos; d) el fomento de la capacidad nacional de evaluación y las alineaciones con los sistemas nacionales, y un sentido más acusado de propiedad.

Respuesta a los cambios y desafíos de ámbito mundial (puntuación media 4,7)

Afrontar los cambios y los desafíos globales respecto de la evaluación, y colaboración en las plataformas globales y en relación con las cuestiones vinculadas a la gobernanza mundial, incluidos el intercambio de conocimientos y la dirección del cambio: desarrollo de la organización discente y la cultura del pensamiento divergente, la innovación y la asunción de riesgos con miras a la transformación de las organizaciones; participación activa en el UNEG, con miras a mejorar la coherencia e impulsar el cambio, no solo en las organizaciones sino también en el sistema de las Naciones Unidas y en todo el mundo.

125. A pesar del nivel actual de preparación, los gestores de la evaluación y los programas han manifestado la intención muy clara de que la función opere con otros modelos más dinámicos⁵⁸:

“Como agente significativo del cambio: participación en evaluaciones por sectores y otras evaluaciones más estratégicas; fomento de la institucionalización de la evaluación descentralizada a fin de promover su papel complementario para añadir valor; sistemas compartidos comunes (bases de datos comunes de los consultores externos, sistemas comunes de garantía de la calidad de los informes, marcos comunes de gestión de riesgos); colaboración y limitación de los compartimentos estancos, es decir, no permitir que cada organización actúe por cuenta propia; fomento de los intercambios directos entre evaluadores; aplicación de una política de evaluación, coordinación y planificación conjunta en todo el sistema.”⁵⁹

126. Tales ideas indican el comienzo de un proceso dinámico. Se hacen eco de los principios dimanantes del debate sobre la agenda para el desarrollo después de 2015⁶⁰, a saber: interdependencia e interconectividad; eliminación de barreras mediante el trabajo conjunto; acciones adecuadas a los objetivos de la organización, adición de valor y mejora de los vínculos, incluidas las capacidades nacionales. Reflejan una nueva forma de operar más flexible, aunque requiere la colaboración y acción entre todas las partes.

127. Sin embargo, una respuesta encaminada a dotar de esos atributos a la función de evaluación no puede ser *ad hoc*. Necesita los siguientes elementos: a) una estrategia definida de priorización; b) la colaboración en distintos frentes, que requiere la eliminación de restricciones cuando se intenta trabajar en el contexto de todas las organizaciones con el fin de impulsar un cambio transformador e interdependiente; y c) el desarrollo de sistemas renovados de incentivos. Los jefes de evaluación y los administradores señalan que esa respuesta va más allá de la coordinación y

⁵⁸ Véase el análisis del contenido de las respuestas formuladas por los jefes de evaluación y otros miembros del personal de dirección a la pregunta abierta sobre la matriz de madurez.

⁵⁹ Respuestas de los jefes y el personal de las dependencias de evaluación a las preguntas abiertas sobre las reflexiones relativas a la orientación de la evaluación con miras a avanzar hacia el futuro.

⁶⁰ Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda de Desarrollo Post-2015, *Una nueva alianza mundial: erradicar la pobreza y transformar las economías a través del desarrollo sostenible* (Naciones Unidas, 2013).

armonización de las actividades en el marco del UNEG. Requiere apoyo a través de recursos adecuados —financieros y humanos— y un espacio intelectual para el pensamiento divergente y la exploración de alternativas, además de tiempo y esfuerzo.

128. La evaluación independiente de las actividades operacionales para el desarrollo en todo el sistema a que se refiere el párrafo 14 ofrece la oportunidad de que las organizaciones de las Naciones Unidas colaboren con la DCI, cuyo mandato incluye la evaluación independiente sobre todo el sistema. Una política de evaluación independiente de todo el sistema proporciona un marco para la asociación en la evaluación de las actividades operacionales de desarrollo, sobre la base de los sistemas, los mecanismos y las capacidades existentes. Los principios por los que se rige la evaluación de las políticas, a saber, subsidiariedad, economía y eficiencia, proporcionan una base explícita para la coordinación y colaboración en todos los niveles del sistema, también en relación con el empleo efectivo del fondo de evaluaciones disponible. Las modalidades de evaluación incluyen: a) la utilización del acervo de conocimientos producidos en los niveles central y descentralizado, a fin de llevar a cabo una metasíntesis de todo el sistema; y b) la coordinación y colaboración entre las distintas dependencias centrales que trabajan en un marco común para llevar a cabo la evaluación en torno a un tema de manera que pueda utilizarse tanto a nivel de organización como de todo el sistema.

129. Una vez implementada, la política de evaluación independiente puede favorecer la colaboración y la eficiencia en todo el sistema, así como ofrecer una imagen más holística de la coherencia del sistema de las Naciones Unidas y de la eficacia de las actividades operacionales para el desarrollo. Sin embargo, los intentos para llevar a cabo dos evaluaciones piloto se han visto frustrados por la falta de financiación, pese a una resolución de la Asamblea General en la que se solicitaba apoyo presupuestario adicional⁶¹. El hecho de que la iniciativa Fomento de la Nutrición recabe la participación de un amplio abanico de asociados (incluido el sector privado) puede aportar enseñanzas respecto de la financiación de las evaluaciones independientes sobre todo el sistema.

130. La aplicación de la siguiente recomendación reforzará la coherencia y la armonización.

Recomendación 7

Los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas deben solicitar a las dependencias de evaluación que valoren de nuevo las políticas, estrategias y prioridades de la función de evaluación. Deben posicionar la función de evaluación en sus respectivas organizaciones de forma estratégica para aumentar su pertinencia, con miras a que el sistema de las Naciones Unidas pueda afrontar los cambios y desafíos actuales y lograr impacto y sostenibilidad.

Capacidad nacional de evaluación en aras de la sostenibilidad de la función de evaluación en el sistema de las Naciones Unidas

Conclusión 13. Las resoluciones de la Asamblea General sobre el fomento de la capacidad nacional de evaluación se remontan a 1989. Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas reconocen el valor del fomento de esa capacidad y consideran que las alineaciones con los sistemas nacionales de evaluación, inclusive los sistemas de recopilación de datos y estadísticas, son fundamentales

⁶¹ A/RES/68/229.

no solo para los países sino también para el desarrollo sostenible de la función de evaluación en el sistema de las Naciones Unidas. La medida actual del esfuerzo y la determinación para apoyar el fomento de la capacidad nacional de evaluación, por ejemplo promoviendo el sentido de propiedad de las constataciones de la evaluación, es muy básica. Numerosas organizaciones no consideran que su mandato incluya el fomento de la capacidad nacional de evaluación. Otras no creen que esa responsabilidad recaiga en la función de evaluación sino que es programática. Muy pocas incluyen el fomento de la capacidad nacional en sus políticas de evaluación. Las estrategias aplicadas por las distintas dependencias de evaluación otorgan preeminencia a la utilización de los servicios de consultores nacionales en el contexto de las evaluaciones centrales en curso. Tres dependencias de evaluación son la excepción, a saber, las de ONU-Mujeres, el PNUD y el UNICEF, que tienen ese mandato con arreglo a las políticas de evaluación de la organización, además de metas, una estrategia o un plan definidos, y llevan a cabo las actividades previstas⁶². En resumen, el enfoque actual sobre la capacidad nacional de evaluación en todo el sistema de las Naciones Unidas no se aplica en un marco integrado y aún tiene que basarse en el fomento de la capacidad y el sentido de propiedad nacional entendidos como proceso endógeno.

131. El aumento de la capacidad nacional de evaluación no solo es valioso para los países, sino que también es un *factor decisivo para el éxito de la función de evaluación en el sistema de las Naciones Unidas*. Esta fue la premisa en que se basó el examen de la manera en que la función de evaluación afronta su alineación con las iniciativas para fortalecer las capacidades nacionales de evaluación. Los Inspectores son plenamente conscientes del debate sobre el hecho de que, en parte, el fomento de la capacidad nacional de evaluación es un esfuerzo programático que debe vincularse al ciclo y a la administración de los proyectos, así como a las intervenciones para mejorar la gobernanza y la gestión en el sector público. En un informe de la DCI de 1982⁶³ se examinaron los esfuerzos programáticos de 23 organismos de las Naciones Unidas y del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, la OCDE y la Comisión Europea, y se pusieron de relieve las medidas adoptadas y los desafíos conexos. En el contexto actual, un nuevo estudio de la DCI sería encomiable ya que permitiría valorar los avances realizados al respecto por las distintas organizaciones.

132. Las dependencias de los programas han reconocido sus limitadas capacidades y han solicitado apoyo a la comunidad evaluadora para desarrollar las capacidades nacionales de evaluación. Los evaluadores del sistema de las Naciones Unidas reconocen la importancia estratégica de las capacidades nacionales de evaluación para el impacto y la sostenibilidad de la función de evaluación. Según la opinión de muchos de los jefes de las dependencias de evaluación, la alineación de la función de evaluación de las Naciones Unidas con los sistemas y el fomento de la capacidad nacionales es importante por numerosas razones, entre ellas las siguientes: a) la rendición recíproca de cuentas sobre los resultados; b) la inclusión de diversos sistemas de conocimientos para aumentar la validez; c) la participación en la planificación y la gestión para favorecer la utilización y el impacto; d) el apoyo a la mejora de la armonización y el desarrollo recíproco de las capacidades; y e) el apoyo a los sistemas y las instituciones sobre el terreno para aumentar la eficiencia y sostenibilidad de las funciones de evaluación en las Naciones Unidas y en los países, que es fundamental en el contexto actual. Esas opiniones fueron expresadas tanto por

⁶² En 2014, ONU-Mujeres también dispuso de una estrategia global específica de evaluación que abordaba la capacidad nacional de evaluación, así como el alcance y las asociaciones a nivel mundial.

⁶³ La cooperación del sistema de las Naciones Unidas en el desarrollo de la evaluación por los gobiernos, JIU/REP/82/12.

quienes consideran que tienen un mandato vinculado a la capacidad nacional de evaluación como por quienes, pese a carecer de ese mandato, otorgan importancia al fomento de la capacidad nacional de evaluación a efectos de la utilidad, el impacto y la sostenibilidad de la función de evaluación en el sistema de las Naciones Unidas. En ese sentido, no hubo objeciones a la valoración de sus esfuerzos para apoyar el fomento de la capacidad nacional de evaluación.

133. El análisis de la información facilitada indica un aumento de los vínculos entre la función de evaluación central, por una parte, y los sistemas y el fomento de la capacidad de evaluación nacionales, por otra. En la actualidad, 8 organizaciones no consideran la posibilidad de alineación con los sistemas nacionales. Las 16 organizaciones restantes muestran distintos grados de colaboración con expertos e instituciones nacionales. En algunas organizaciones, las actividades llevadas a cabo no suelen orientarse mediante una estrategia, ni tampoco la coordinación entre distintas organizaciones. La principal forma de colaboración es incluir a consultores o instituciones nacionales en las evaluaciones que se realizan. En la mayoría de los casos, el objetivo es mejorar en cierta medida el sentido de propiedad, lo que repercute en el empleo de la evaluación, así como aumentar la capacidad a través del aprendizaje práctico, la colaboración y la participación. Este no es un esfuerzo despreciable, puesto que repercute en el desarrollo recíproco de las capacidades. Sin embargo, es preciso trabajar mediante enfoques más sistemáticos y menos específicos.

134. Como se ha señalado, el PNUD y el UNICEF han integrado el fomento de la capacidad nacional de evaluación en las operaciones de la función de evaluación central. Aunque sus actividades de fomento de la capacidad nacional son encomiables en general, no se despliegan en un marco que mejore la colaboración y se base en el valor comparativo y añadido de cada una de ellas con miras a apoyar tal desarrollo. La alineación de la labor relativa a la función central con la labor de las dependencias de programas también forma parte de una estrategia que solo comienza a despuntar. Más recientemente, en 2014, ONU-Mujeres incluyó el fomento de la capacidad nacional de evaluación en su estrategia global de evaluación. Esa estrategia global es encomiable en la medida en que se ocupa de las asociaciones más amplias con organismos de las Naciones Unidas, instituciones financieras internacionales y fundaciones privadas.

135. Entre las enseñanzas que pueden extraerse sobre la manera de fomentar en mayor medida la capacidad nacional de evaluación figuran las siguientes: una de las condiciones más importantes es la capacidad de contextualizar el apoyo al fomento de la capacidad nacional de evaluación atendiendo a las circunstancias de cada país, y utilizar los conocimientos y sistemas de rendición de cuentas locales⁶⁴. Un enfoque de ese tipo es decisivo cuando se trata de utilizar las directrices más recientes del UNEG sobre fomento de la capacidad nacional de evaluación⁶⁵. El modelo del PNUD⁶⁶, que se basa en la capacidad endógena y el papel de liderazgo de los países, está reconocido como enfoque ejemplar para apoyar el sentido de propiedad nacional al fortalecer las capacidades. Evaluar el éxito de tales enfoques entraña múltiples dificultades, puesto que arrojan resultados con lentitud, carecen de forma definida y requieren estudios etnográficos serios sobre el proceso de desarrollo y los tipos de regresión, así como los saltos cuantitativos alcanzados.

⁶⁴ Sukai Prom-Jackson, "Rebirth, Restoration, Reclamation, and Responsibilities of the Evaluation Function of Africa", en *Evaluation matter: How can we strengthen national evaluation systems - Perspectives from around the globe*, Quarterly Knowledge Publication of the African Development Bank, vol. 2, núm. 3 (septiembre de 2013), págs. 76 a 81.

⁶⁵ UNEG, *National Evaluation Capacity Development: Practical tips on how to strengthen National Evaluation Systems* (2012).

⁶⁶ Conferencias internacionales sobre capacidades nacionales de evaluación organizadas por el PNUD (2009 y 2013).

136. Otra consideración importante en relación con el aumento de las capacidades nacionales se refiere a la utilización de mecanismos no tradicionales del sector privado, por ejemplo planes de capital de riesgo en el marco de colaboraciones con expertos nacionales y regionales de alto nivel encaminadas al aumento de la capacidad. Igualmente importante es el trabajo con las instituciones nacionales y regionales que desarrollan conocimientos, tales como universidades, centros de análisis y grupos de expertos, inclusive los que se establecen en el marco del proyecto del Banco Mundial sobre centros regionales para el aprendizaje acerca de la evaluación y sus resultados. Ninguna de esas sugerencias es nueva, ya que han formado parte de las recomendaciones de la DCI desde 1982.

137. También se reconoce que un buen fomento de la capacidad nacional de evaluación requiere enfoques más holísticos que comiencen a aplicarse en la fase de diseño de los programas, para pasar a la aplicación y vigilancia y llegar hasta la evaluación. A ese respecto cabe señalar que, si bien las funciones de evaluación de las organizaciones de las Naciones Unidas pueden desempeñar un papel clave en el fortalecimiento de la capacidad, el papel que juegan las dependencias de programas es igualmente importante para esos fines. La evaluación forma parte de la gobernanza y la gestión del sector público en los países, por lo que debería convertirse en un componente importante del apoyo prestado en esas esferas⁶⁷.

138. Desde 1989 se ha hecho un llamamiento en favor del fomento de la capacidad nacional de evaluación en el marco de varias resoluciones de las Naciones Unidas⁶⁸. Se han desplegado esfuerzos en esa dirección, aunque han sido dispersos y se desconocen sus resultados. Lo que se necesita en esta etapa es que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas pongan en marcha una serie de intervenciones bien diseñadas para promover la colaboración y las alianzas con objeto de fortalecer las capacidades nacionales de evaluación, y ofrecer el marco, los recursos y los incentivos necesarios a tal fin. Antes de dar ese paso habría que acometer un estudio adecuado sobre la situación de los esfuerzos desplegados en todo el sistema de las Naciones Unidas para fortalecer las capacidades nacionales de evaluación, que podría llevarse a cabo bajo la dirección de la DCI como continuación del trabajo ya realizado en ese ámbito. Dicho empeño debe vincularse al Año Internacional de la Evaluación 2015, que se centra en la capacidad nacional de evaluación.

139. Habida cuenta de las enseñanzas mencionadas, la aplicación de la siguiente recomendación favorecerá la sostenibilidad de la función de evaluación y la colaboración conexas.

⁶⁷ Véanse también: La cooperación del sistema de las Naciones Unidas en el desarrollo de la evaluación por los gobiernos (JIU/REP/82/12); y Sukai Prom-Jackson, “Rebirth, Restoration, Reclamation, and Responsibilities of the Evaluation Function of Africa”, en *Evaluation matter: How can we strengthen national evaluation systems – Perspectives from around the globe*, Quarterly Knowledge Publication of the African Development Bank, vol. 2, núm. 3 (septiembre de 2013), págs. 76 a 81.

⁶⁸ Resoluciones 44/211, 59/250 y 62/208 de la Asamblea General sobre la revisión trienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, y 67/226 sobre la revisión cuatrienal amplia de esa política.

Recomendación 8

El Secretario General, en su calidad de Presidente de la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación, debe adoptar medidas y apoyar la innovación respecto de la colaboración entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas así como con otros asociados, a fin de fortalecer las capacidades nacionales de evaluación de manera que se tengan en cuenta la rendición de cuentas, el aprendizaje y el desarrollo de conocimientos que aporten valor a escala nacional y mundial.

III. La función de evaluación descentralizada

A. Introducción

140. En los párrafos 24 y 25 de la introducción se define la evaluación descentralizada a los efectos del presente estudio. La definición se desarrolla en el anexo V. En los materiales de apoyo del anexo 27⁶⁹ también se expone el marco conceptual idóneo, que se centra en lo que se valora mediante la evaluación descentralizada así como en algunas de sus características especiales como función incorporada a la gestión. El estudio utilizó ese marco para responder a las principales cuestiones planteadas en torno a la función de evaluación descentralizada, a saber.

1. Demanda

¿Quiénes son los principales impulsores de la demanda? ¿Qué caracteriza al interés y a las demandas crecientes respecto de la función de evaluación descentralizada? ¿En qué medida la función de evaluación descentralizada está bien posicionada para responder a cualquier interés/demanda creciente?

2. Finalidad, valor comparado y marco normativo

¿Cuál es la naturaleza de la función de evaluación descentralizada del sistema de las Naciones Unidas? ¿Cuál es su finalidad y qué papel desempeña en la arquitectura del sistema de las Naciones Unidas? ¿Cuáles son sus características distintivas, su marco normativo y sus normas? ¿Cómo añade valor al sistema de las Naciones Unidas?

3. Arreglo estructural

¿Cómo se estructura la evaluación descentralizada para apoyar la adopción de decisiones: a) a nivel de los proyectos; y b) a nivel institucional como parte de un plan definido de operaciones en los departamentos? ¿Dónde se ubica la evaluación: en las sedes, las oficinas regionales, las oficinas en los países o los departamentos técnicos?

4. Marco institucional y sistemas de apoyo

¿Cuál es la naturaleza del marco institucional y los sistemas de apoyo para la función de evaluación descentralizada por lo que respecta a: a) las políticas, la estrategia y la aplicación de las políticas de evaluación; b) los sistemas de apoyo para la aplicación de las políticas, y la gestión, la realización y la garantía de la calidad; c) los recursos y la financiación; y d) las redes de profesionales similares al UNEG?

5. Desempeño

¿Qué caracteriza el desempeño de la función de evaluación descentralizada en relación con: a) el interés y la cobertura; b) la coherencia y las alineaciones; c) los mecanismos disponibles para favorecer la imparcialidad; d) la calidad de los informes y del sistema de garantía de la calidad y las competencias conexas; y e) la utilidad, es decir, las condiciones existentes para favorecer el empleo y el nivel de empleo de las evaluaciones y mejorar la naturaleza y el efecto de ese empleo?

6. Pertinencia y avance en el posicionamiento estratégico

¿Cuál es el nivel de preparación o la capacidad para afrontar las demandas y los cambios emergentes?

⁶⁹ Véase www.unjiu.org/en/Pages/default.aspx.

B. Marco institucional y normativo

Conclusión 14. Actualmente, la evaluación descentralizada de todo el sistema de las Naciones Unidas no está plenamente respaldada por marcos institucionales, sistemas y políticas bien definidos. La mayoría de las 28 organizaciones participantes en la DCI, cuando no todas, llevan a cabo evaluaciones descentralizadas que pueden clasificarse en 2 tipos diferenciados. En 11 de ellas los sistemas, las políticas y los procedimientos de evaluación de la organización influyen en diferente medida en la evaluación descentralizada. Ese no suele ser el caso en las demás organizaciones.

141. Antes de describir los dos tipos o modelos de función descentralizada, se proporciona una breve explicación sobre cómo ha evolucionado la función. En los primeros años, el sistema de evaluación de las Naciones Unidas se caracterizaba por un predominio de la *autoevaluación* en distintas organizaciones para apoyar sus proyectos y programas. En muchos casos, subyacía la necesidad de mejorar las actividades de cooperación para el desarrollo en el marco de proyectos específicos. Es interesante observar que, en ese momento, la definición de evaluación también reflejaba ese objetivo de la función⁷⁰. Así pues, los principales objetivos de la evaluación eran los siguientes: abarcar todo el abanico de actividades de las organizaciones; ofrecer un proceso continuo de retroinformación sobre los resultados obtenidos, a fin de adaptar rápidamente los objetivos y la estrategia y mejorar las actividades futuras; integrar la evaluación como elemento permanente del ciclo de gestión y proceso participativo que permitiera intensificar la dedicación y el empeño del personal, así como favorecer el desarrollo de la organización discente⁷¹.

142. También se suponía que las evaluaciones realizadas por los administradores responsables de los proyectos tenían más probabilidades de obtener el visto bueno y dar lugar a la adopción de medidas. Además, cuando se incorporaban a los procesos normales de gestión, reducían los “costos añadidos” en comparación con otros sistemas de evaluación más elaborados y sofisticados.

143. Los inconvenientes que se reconocieron durante ese período fueron la escasa calidad de las evaluaciones realizadas por personal que carecía de experiencia profesional en esa esfera, y la cuestión de si el personal podía evaluar objetivamente su propio trabajo. Así pues, ante las crecientes demandas de rendición de cuentas con independencia y calidad profesional, sumadas a la demanda de una evaluación que respaldara la adopción de decisiones a nivel institucional, la autoevaluación interna (*ahora denominada evaluación descentralizada para diferenciarla de la evaluación central*) pasó a ser un elemento menos visible en la arquitectura general de la función de evaluación durante la década de 2000. El interés principal pasó a ser la función de evaluación central. Las conclusiones del estudio muestran una necesidad creciente de equilibrar ambas funciones como parte de un sistema integrador que responda a la demanda y a las prioridades emergentes en la esfera del desarrollo.

Modelos y prototipos de la función de evaluación descentralizada en el sistema de las Naciones Unidas

144. El análisis de los diversos prototipos de la evaluación descentralizada muestra seis variantes. No todas son mutuamente excluyentes y, en algunos casos, no está claro quién es el responsable de la calidad cuando la función de evaluación central tiene el control sobre la elaboración del informe. Se puede considerar que las organizaciones aplican cualquiera de los dos prototipos a un tiempo. El anexo V b) proporciona

⁷⁰ Véase un glosario de términos relativos a la evaluación en el documento JIU/REP/78/5. Véase también JIU/REP/91/6.

⁷¹ Segundo informe sobre la evaluación en el sistema de las Naciones Unidas, JIU/REP/81/6.

información detallada sobre los seis prototipos. En un séptimo prototipo, los donantes que ayudan a financiar los proyectos gestionan y llevan a cabo la evaluación. Ese prototipo no figura en el gráfico. En conjunto, los seis tipos pueden clasificarse en dos modelos, que en el estudio se describen como sigue: a) evaluación descentralizada *ad hoc* y discrecional; y b) evaluación descentralizada, incluido un marco institucional con evaluaciones planificadas que se encargan a partes externas sobre la base de criterios de cobertura definidos. Ambos tipos se describen a continuación.

145. **Evaluación descentralizada *ad hoc* y discrecional.** Las autoevaluaciones, realizadas a discreción de miembros del personal como los administradores de proyectos con la aprobación de la dirección, se han mantenido en 27 organizaciones del sistema de las Naciones Unidas⁷² y forman parte de la función de gestión de los programas. Pueden describirse como evaluaciones descentralizadas *ad hoc* y discrecionales. En general no obedecen a opciones estratégicas sino que se ponen en marcha a discreción del personal y de la dirección. En la política de evaluación de algunas organizaciones se reconocen como autoevaluaciones aunque, en la mayoría de los casos, no se orientan por un marco institucional específico. En algunos casos se reconocen como parte del sistema de gestión basada en los resultados, pero no de forma sistemática. Es difícil valorar las pruebas obtenidas a partir de esas evaluaciones descentralizadas *ad hoc*, ya que no se informa sobre ellas de manera regular y los sistemas de evaluación y supervisión de la organización no siempre las recogen. En el sistema de las Naciones Unidas, representan un vasto fondo de conocimientos que ayuda a la Organización a “crear una cultura donde las evaluaciones se consideran una herramienta para el aprendizaje”⁷³. Esa cultura de evaluación y aprendizaje es muy importante para el desarrollo y la eficacia de la Organización de las Naciones Unidas. *Sin embargo, el sistema de las Naciones Unidas está dejando pasar la oportunidad de galvanizar y utilizar ese conjunto de conocimientos, y empoderar al personal que participa en dichas evaluaciones.*

146. La información facilitada sugiere una tendencia creciente a que esas evaluaciones se lleven a cabo para satisfacer los requisitos de los donantes que aportan fondos extrapresupuestarios para proyectos y programas especiales. Así pues, el interés principal ha pasado a ser el apoyo a la rendición de cuentas y, como tal, se diferencia del propósito original de llevar a cabo evaluaciones formativas orientadas al aprendizaje y la mejora de los proyectos, como se ha explicado en el párrafo 141. Habida cuenta de su importancia, la mejora de ese sistema de evaluación descentralizada debería basarse en una comprensión sólida de su propósito, papel y valor añadido comparado para el sistema de las Naciones Unidas; normas que promuevan su papel formativo; sistemas para favorecer la amplia colaboración del personal en lugar de “desempoderarlo” (algunos miembros del personal no poseen las aptitudes técnicas profesionales que se establecen en el documento de competencias básicas del UNEG para evaluadores del sistema de las Naciones Unidas: *UNEG Core Competencies for Evaluators of the UN System*); formación y programas de aprendizaje adecuados sobre la evaluación en todo el sistema de las Naciones Unidas; y desarrollo o recopilación de metodologías para la evaluación formativa que respondan a la necesidad de mejorar continuamente los proyectos.

147. En su empeño por apoyar la institucionalización generalizada, que incluye el desarrollo de una cultura de evaluación y la armonización de las metodologías de evaluación, el UNEG puso en marcha un programa de formación presencial destinado al personal de todo el sistema de las Naciones Unidas, así como a los asociados. El programa se ha interrumpido debido a la limitada capacidad del UNEG. Sin embargo, las distintas organizaciones del sistema imparten capacitación en materia de

⁷² La UNOPS no lleva a cabo evaluaciones.

⁷³ Marcos de rendición de cuenta en el sistema de las Naciones Unidas, JIU/REP/2011/5.

evaluación de forma generalizada. Se precisa información consolidada acerca de los diversos materiales de formación y orientación sobre la evaluación en las Naciones Unidas, así como el intercambio de enseñanzas y buenas prácticas en esa esfera. Para que la formación a cargo de órganos específicos y para todo el sistema (por ejemplo, la impartida por la Escuela Superior del Personal del Sistema de las Naciones Unidas) sea adecuada, debe basarse en los conocimientos especializados sobre la evaluación recabados sobre la base de las experiencias adquiridas en el marco del sistema de las Naciones Unidas.

148. Es muy importante que todas las evaluaciones descentralizadas se recojan e incluyan en el informe anual sobre la evaluación de cada organización, a fin de poner de relieve el conjunto de conocimientos de las Naciones Unidas y la amplia participación del personal en el desarrollo de la cultura del aprendizaje y evaluación. Conviene desarrollar un sistema de colaboración entre las organizaciones de las Naciones Unidas que mejore la capacidad del personal para gestionar y realizar evaluaciones de diversos tipos.

149. Evaluación descentralizada con un marco institucional. A continuación figuran las evaluaciones descentralizadas influidas por un marco institucional bien definido que incluye reglas definidas y un sistema de incentivos y comunicación a fin de apoyar un enfoque coherente y estratégico para la planificación, realización y notificación de esas evaluaciones. El marco correspondiente a esas funciones descentralizadas se caracteriza por los siguientes elementos, teniendo debidamente en cuenta las diferencias entre las organizaciones por lo que respecta a su alcance: a) la *política de evaluación* vigente define el papel de la función de evaluación descentralizada; b) las evaluaciones *se gestionan en varios departamentos y oficinas en los países*; c) las evaluaciones *se planifican*; d) *operan con arreglo a un conjunto de normas*; e) hay *mecanismos sistemáticos de garantía o control de la calidad y de mejora de la calidad*; y f) se informa sobre el cumplimiento de las políticas y el desarrollo de la función. Aunque la dependencia central de evaluación participa en esas funciones en distinta medida, en cualquier caso operan bajo el control de la dirección ejecutiva. La función central ofrece distintos tipos de mejora y/o control de la calidad. Esto se detalla en el anexo V b) con respecto a los modelos de la función de evaluación descentralizada.

150. Once de las 28 organizaciones participantes en la DCI (OIT, OMPI, OMS, ONU-Mujeres, ONUSIDA, OOPS, PMA, PNUD, UNESCO, UNFPA, UNICEF)⁷⁴ han adoptado esa clase de marco en distinta medida. Diez de esas organizaciones (salvo el ONUSIDA) respondieron a un cuestionario y suministraron datos para el análisis. El resultado de los análisis de los datos de las 10 organizaciones proporciona la base de las siguientes constataciones, conclusiones y recomendaciones.

151. En el caso de esas diez organizaciones, las evaluaciones descentralizadas son encargadas por distintas oficinas de programas, que incluyen sus departamentos técnicos o de programas, grupos temáticos y oficinas regionales en las sedes, y se llevan a cabo en centros regionales y en más de 150 oficinas en los países o centros técnicos. Es evidente que la función de evaluación descentralizada se ha fortalecido en cierta medida en algunas de esas organizaciones recientemente, y una serie de iniciativas emergentes, impulsadas por las distintas dependencias de gestión y evaluación, indica un interés creciente en la evaluación descentralizada y en las consideraciones sobre el valor que puede añadir a las organizaciones (véanse los materiales de apoyo disponibles en el sitio web de la DCI)⁷⁵.

⁷⁴ La OMPI facilitó datos limitados. Ello no obstante, se incluye en el análisis.

⁷⁵ Véase www.unjiu.org/en/Pages/default.aspx.

Conclusión 15. En su conjunto, el sistema de evaluación descentralizada carece de un marco normativo bien definido y adecuado y de normas específicas que favorezcan la gestión y la adopción de decisiones de manera eficaz.

152. Si bien es cierto que pueden aplicarse numerosos principios y normas del UNEG, estos no se elaboraron teniendo en cuenta la finalidad y la naturaleza de la evaluación descentralizada como parte esencial de la dirección ejecutiva y del sistema de evaluación formativa, ni su valor añadido comparado en el marco de los sistemas de evaluación de las organizaciones. La red regional de expertos en evaluación de las Naciones Unidas, que trabaja en todo lo relacionado con la evaluación descentralizada, puede desempeñar un papel en la elaboración de normas, la valoración adecuada y el establecimiento de principios adaptados a los fines de la evaluación descentralizada, como complemento de las normas y los principios del UNEG. La red más antigua, que lleva funcionando ocho años, es el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Evaluación en Asia y el Pacífico. Un aumento del apoyo y la colaboración respecto de esos grupos de evaluación serían significativos con miras a la elaboración de normas, metodologías y principios adaptados a los fines de la función descentralizada. **Los jefes ejecutivos deben apoyar el desarrollo de un marco normativo y principios adecuados para la función de evaluación descentralizada, junto con metodologías pertinentes a sus fines, y deben implantar un sistema adecuado de incentivos que impulse la más amplia implicación del personal en la evaluación y el aprendizaje.**

C. Políticas, aplicación e institucionalización

Conclusión 16. El diseño de políticas para la evaluación descentralizada ha sido importante para orientar el desarrollo de esa función en diez organizaciones examinadas en el presente estudio. En esas organizaciones se ha puesto en marcha un número considerable de medidas de apoyo a la aplicación de las políticas. El nivel de aplicación de las políticas y de institucionalización varía entre las organizaciones. Al formular las políticas se han pasado por alto dos esferas clave, a saber, la mejora de la coherencia entre las organizaciones de las Naciones Unidas y la alineación con los sistemas nacionales. En consecuencia, ambas esferas están muy poco desarrolladas en las distintas organizaciones con respecto a la función descentralizada. Como se ha indicado en capítulos anteriores, el nivel de evaluación central muestra lagunas similares al respecto.

153. En ocho de las diez organizaciones examinadas que prestan su apoyo a la función descentralizada, la política de evaluación especifica el papel de la evaluación descentralizada y el apoyo que recibe, si bien aborda de manera limitada la coherencia en el sistema de las Naciones Unidas y la alineación con los sistemas y las capacidades nacionales. En las diez organizaciones se encargan evaluaciones descentralizadas en todos los niveles, aunque estos varían según la forma en que cada organización está estructurada y su grado de descentralización. El examen de las políticas de evaluación de esas organizaciones muestra que las políticas son muy detalladas en cuanto al papel de la evaluación descentralizada y la forma de apoyarla. Entre las cuestiones que abarcan figuran las siguientes: a) la importancia, el valor añadido, el papel y los objetivos de la evaluación descentralizada en la organización; b) los arreglos para la planificación, la gestión y la financiación de la evaluación descentralizada; y c) algunas alineaciones y sinergias que se consideran fundamentales para la eficiencia y la sostenibilidad.

154. Las esferas en las que no se han centrado las políticas de evaluación centralizada son las siguientes: a) la coordinación y la coherencia de la evaluación descentralizada en todas las organizaciones de las Naciones Unidas, y el vínculo entre las evaluaciones

descentralizadas que encargan las organizaciones y la evaluación a cargo del MANUD; y b) el papel de la evaluación descentralizada en apoyo del fomento de la capacidad nacional de evaluación. Los Inspectores consideran que es en esas esferas donde los sistemas en vigor muestran más debilidad, lo que demuestra la importancia de las políticas de evaluación para definir las actuaciones que se llevan a cabo. **Los jefes ejecutivos deben asegurarse de que las políticas de evaluación de sus organizaciones tengan plenamente en cuenta la reforma de las Naciones Unidas al abordar la coherencia y las modalidades de colaboración entre las organizaciones, además de articular como es debido el papel que juega la función de evaluación respecto del apoyo al fomento de la capacidad nacional de evaluación u otras esferas prioritarias que son importantes para la eficacia y el impacto de la función.**

155. A fin de favorecer la aplicación de las políticas, ocho de las diez organizaciones examinadas que cuentan con sistemas descentralizados han invertido en el apoyo a la evaluación descentralizada, principalmente mediante la elaboración de directrices y la prestación de apoyo técnico. Además, han emprendido un amplio abanico de actividades de apoyo, entre las que destacan las siguientes: campañas de concienciación; encuentros y talleres; iniciativas especiales para el establecimiento de una base institucional común; fomento de la capacidad mediante manuales; evaluaciones de la calidad; actividades de formación; y desarrollo de comunidades de profesionales o grupos y redes de aprendizaje. Se ha informado de que dos de las formas más efectivas de aplicar las políticas son, por un lado, recabar el liderazgo de la organización y, por el otro, informar a las juntas ejecutivas sobre los progresos de la función descentralizada, de manera que la labor de evaluación descentralizada y sus resultados sean visibles con miras a la adopción de decisiones y al reconocimiento institucional.

156. Lo más valorado en relación con el apoyo prestado a la aplicación de las políticas relativas a las funciones descentralizadas es el papel que ha jugado la función de evaluación central, en particular en el PNUD, el UNICEF, el UNFPA y ONU-Mujeres. Esas organizaciones han elaborado normas, directrices y procedimientos operacionales sobre la evaluación descentralizada. Los Inspectores también constataron la creciente importancia del papel que desempeñan las redes regionales de evaluación de las Naciones Unidas. Una práctica ejemplar mencionada es el programa de capacitación conjunto organizado por el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Evaluación en Asia y el Pacífico, que ha sido fundamental para el desarrollo de competencias significativas a fin de aplicar las políticas.

Conclusión 17. La medida en que se han institucionalizado políticas de evaluación pertinentes es diversa, y son escasas las funciones de evaluación central que muestran estrategias claras sobre la manera de apoyar la evaluación descentralizada o el tipo de resultados que cabe esperar con respecto al desempeño del sistema de evaluación descentralizada.

157. En las diez organizaciones examinadas, las opiniones de los responsables de la evaluación descentralizada sobre la medida en que se han institucionalizado políticas pertinentes en esa esfera sugieren logros variables al respecto. El análisis de los datos procedentes del cuestionario sobre la evaluación descentralizada indica que cinco organizaciones presentan una buena institucionalización de las políticas y sistemas sólidos para aplicarlas, a saber, la OIT, ONU-Mujeres, el PNUD, el UNFPA y el UNICEF.

158. Se han adoptado una serie de mecanismos de apoyo a la institucionalización, entre los que figuran directrices; manuales y guías; listas de consultores expertos; una base de datos o plataformas de recursos sobre la evaluación; sistemas de seguimiento

de las respuestas; y sitios web para la evaluación. La medida en que esos mecanismos han servido para apoyar la institucionalización varía según la organización. Disponer de una lista de consultores expertos parece tener una utilidad limitada, aunque también parece muy necesario por la sencilla razón de que las evaluaciones se encargan con la idea de recurrir a consultores externos independientes que procedan de diversas disciplinas y grupos lingüísticos. Por consiguiente, las limitaciones relacionadas con el número y la clase de evaluadores y expertos incluidos en esas listas que pueden servir de apoyo a la evaluación descentralizada son un problema fundamental que afecta a la imparcialidad y credibilidad de la función descentralizada. Por otra parte, los limitados fondos destinados a la función impiden afrontar los costos de contratación de determinados consultores. Sin embargo, se hace notar que los expertos calificados en materia de evaluación no abundan en el mercado de la consultoría.

159. Recientemente, las organizaciones han puesto en marcha nuevas iniciativas para apoyar la institucionalización. ONU-Mujeres ha publicado en Internet una guía sobre la evaluación para el personal de dirección, y ha impartido capacitación a cientos de evaluadores en todo el mundo sobre la manera de incorporar una perspectiva de género a la evaluación. El PNUD ha desarrollado cursos de capacitación dirigidos al personal y a la dirección a través de Internet, y se está centrando en establecer alianzas estratégicas con la función descentralizada y los sistemas nacionales. El UNICEF ha asumido en todo momento un papel de liderazgo respecto de la capacitación en materia de evaluación. Actualmente imparte dos cursos de capacitación a través de Internet, y también ha apoyado el desarrollo de un curso de formación en el sitio web de EvalPartners (MY M&E). La OIT dispone de un programa de certificación para gestores. La OMS, ONU-Mujeres, el PNUD, la UNESCO, el UNFPA y el UNICEF han introducido diversas innovaciones en el desarrollo de sistemas de garantía de la calidad o de seguimiento de la aplicación. La OACI, el OOPS y la UNESCO han acometido un proceso de recopilación de todas las autoevaluaciones existentes y/o metaanálisis. Una de las iniciativas más destacadas a nivel de organización, iniciada en 2013 como parte de una reforma interna, es el desarrollo de una red internacional de evaluación por la OMS.

160. También en ese sentido, es interesante la iniciativa de 2014 del PMA con respecto a su función de evaluación central; tras años de mantener una asociación limitada con la función de evaluación descentralizada, está desarrollando un modelo de apoyo a esa función mediante un enfoque innovador de gestión y garantía de la calidad que la situará temporalmente bajo el control de la dependencia central de evaluación, a la espera del desarrollo de una evaluación descentralizada completa que permita el establecimiento del marco y las capacidades correspondientes. Ese enfoque previsto, que se caracteriza por el control de la evaluación central, tiene elementos idénticos a los modelos empleados por ONU-Mujeres y las prácticas actuales y emergentes de la FAO, la ONUDI y el PNUMA⁷⁶. Tales organizaciones presentan variaciones por lo que respecta a la medida y al tipo de control de la calidad, así como al empleo de los informes finales de evaluación en los niveles central o descentralizado. Se necesita un análisis más profundo para poner de relieve algunos de los patrones emergentes de la evaluación descentralizada habida cuenta de las estructuras, el nivel de desarrollo y las capacidades de las organizaciones, tanto a nivel central como descentralizado.

161. Las organizaciones también han señalado que, entre los desafíos clave que afronta la institucionalización, se incluyen la financiación inadecuada, el apoyo

⁷⁶ Las tres organizaciones indicaron que carecían de función de evaluación descentralizada; los administradores de proyectos inician las evaluaciones, que se llevan a cabo sobre el terreno pero se gestionan a través de una evaluación en la dependencia central, que también se encarga de la garantía de la calidad y la elaboración del informe correspondiente, proceso que se reconoce como evaluación central. Se necesita más claridad sobre los distintos modelos.

insuficiente del personal directivo superior, una cultura de evaluación débil, deficiencias en los sistemas de vigilancia y de datos, y escasa viabilidad respecto de la evaluación de los programas. En algunos casos esto también afecta a la función central, como ya se ha señalado. La siguiente sección pone de relieve algunas de esas constataciones en el nivel descentralizado.

D. Recursos

Conclusión 18. En la mayoría de las organizaciones, la información sobre la asignación presupuestaria o la base normativa de la asignación no está bien definida ni es del todo transparente. Se considera que el gasto es insuficiente y muy reducido en comparación con los fondos destinados a la evaluación descentralizada en los organismos bilaterales. Las sugerencias formuladas en aras de una gestión más eficiente incluyen nuevas formas de colaboración entre las organizaciones y el trabajo interconectado, incluida la definición de planes de evaluación en el MANUD.

162. En respuesta a las preguntas sobre los desafíos que hay que afrontar para fortalecer la función de evaluación descentralizada, nueve de las diez organizaciones destacaron la financiación insuficiente como uno de los principales obstáculos. La asignación presupuestaria para la función descentralizada se identifica en las políticas de evaluación de siete organizaciones. En cuatro organizaciones, la función suele financiarse con cargo a un porcentaje del presupuesto destinado a proyectos o programas. Es difícil obtener información sobre el monto real asignado a la función de evaluación descentralizada: cuatro de las diez organizaciones han facilitado información sobre montos específicos destinados a tal fin. Otras tienen un presupuesto combinado con el de otras funciones de vigilancia y valoración. En promedio, las organizaciones gastan alrededor de 35.000 dólares de los Estados Unidos por evaluación (los costos variables no incluyen el tiempo del personal), en una horquilla de 20.000 a 55.000 dólares. Si bien esas cantidades suelen ser más elevadas que el gasto del MANUD, cuyas evaluaciones tienen un alcance más amplio (30.000 dólares de los Estados Unidos por evaluación), son bajas en comparación con el gasto que los organismos de donantes bilaterales destinan a las evaluaciones descentralizadas⁷⁷. Esto plantea interrogantes sobre la calidad de las evaluaciones.

163. Habida cuenta de que la financiación es insuficiente y se necesitan más fondos, algunas organizaciones han propuesto que se prioricen nuevas formas de gestionar los costos, incluida una estrategia integrada para la utilización de los recursos de personal y el fomento de la colaboración entre organizaciones con respecto a los sistemas y mecanismos destinados a la función:

- Según el PNUD, hay margen para *mejorar la eficiencia y combinar los recursos, especialmente a nivel de país o al tratar temas comunes; mejorar los resultados, la planificación de la evaluación y la coherencia; y fomentar la capacidad de generar conocimientos especializados de forma conjunta*. El MANUD ofrece una oportunidad para cumplir esos objetivos, una vez estén conceptualizados de manera adecuada y planificados en el marco del Programa Único y los principios del MANUD.
- La OACI y el OOPS han sugerido la *necesidad de utilizar las numerosas directrices producidas por cada organización y desarrollar un compendio de herramientas para su empleo en todas las organizaciones*.

⁷⁷ Véase Departamento de Desarrollo Internacional y UK Aid (Reino Unido), *Rapid Review of Embedding Evaluation in the UK Department for International Development: Final Report* (febrero de 2014).

- Otros han sugerido la necesidad de *examinar todos los sistemas vigentes de garantía de la calidad y seguimiento con el fin de extraer enseñanzas comunes y específicas de las organizaciones y elaborar un marco común.*
- La UNODC ha sugerido que las organizaciones descentralizadas y pequeñas utilicen una institución común para que valore la calidad de todos los informes de evaluación, como hace el Departamento de Desarrollo Internacional en el Reino Unido.
- Otros han sugerido fortalecer y utilizar sistemas nacionales al tiempo que se mejora su capacidad.

164. Un foro que permita a todas las organizaciones tratar esa serie de cuestiones relativas a la coordinación y la colaboración entre las funciones de evaluación descentralizada, en el que participen representantes de las dependencias de evaluación y los directores y administradores de las evaluaciones descentralizadas, ofrecería una importante plataforma para iniciar la colaboración en ese nivel. **Los jefes ejecutivos de las organizaciones de las Naciones Unidas deben mejorar la colaboración y la eficiencia para desarrollar funciones de evaluación descentralizada conformes con el programa de reforma de las Naciones Unidas para la coherencia, limitar los costos de transacción y promover el sentido de propiedad nacional.**

E. Credibilidad (imparcialidad y calidad) y utilidad

Imparcialidad

Conclusión 19. Se han hecho progresos con respecto a la mejora de la imparcialidad de la función descentralizada. Se ha establecido un amplio abanico de sistemas y mecanismos en ocho de las diez organizaciones. Esas organizaciones utilizan una combinación de nueve mecanismos diseñados para limitar el sesgo y el control que ejerce la dirección, así como favorecer la transparencia y la confianza de los principales interesados. Esto es importante para responder a las expectativas generadas por las demandas de rendición de cuentas sobre la función.

165. La credibilidad de la evaluación descentralizada ha sido un tema de interés debido al hecho de que las evaluaciones se planifican, gestionan y llevan a cabo en la dependencia de gestión, y la aprobación y la presentación de informes dependen o son responsabilidad del gestor, lo que puede poner en entredicho la independencia. La naturaleza de la estructura de la evaluación descentralizada no satisface los criterios de independencia estructural o funcional. Sin embargo, a fin de limitar el sesgo administrativo en las constataciones, las organizaciones han puesto en marcha un amplio abanico de medidas y mecanismos destinados a aumentar la imparcialidad, la objetividad y la transparencia en las evaluaciones descentralizadas. Se otorga prioridad a los siguientes aspectos: a) utilización de consultores externos; b) participación de los interesados; c) utilización de grupos de gestión de la evaluación o comités de evaluación; d) aplicación de códigos éticos de conducta y directrices sobre independencia en las conductas. Esos mecanismos han desempeñado un papel clave para promover la credibilidad, la transparencia y el sentido de propiedad.

166. Numerosas organizaciones emplean a consultores externos en la evaluación descentralizada para poner de manifiesto su independencia. Se conocen numerosos casos en que ese mecanismo no asegura dicha independencia, ya que el gestor o los gestores que encargan el informe deben aprobar su versión final. Con frecuencia, algunas organizaciones bilaterales han tratado de llevar a cabo por sus propios medios, es decir, de manera independiente, las evaluaciones del proyecto que financiaban. En la actualidad, algunas organizaciones encargan a la oficina central que se ocupe de la

mejora y el control de la calidad y se asegure de que la evaluación satisface los criterios de calidad con independencia. Ese es el modelo aplicado por ONU-Mujeres. No hay duda de que es el interés en la rendición de cuentas lo que impulsa las diversas iniciativas a nivel descentralizado en favor de la independencia. Para que la evaluación descentralizada sea adecuada a los fines previstos, en primer lugar es preciso reconsiderar la importancia de esa función, ante todo apoyando las evaluaciones formativas que contribuyan a la introducción de mejoras así como de las rectificaciones necesarias con miras a obtener resultados. El sistema de las Naciones Unidas debe tener esto en cuenta al desarrollar su estrategia y otorgar prioridad al papel que juega la función de evaluación.

Calidad

Conclusión 20. Ocho de las diez organizaciones participantes en la DCI han invertido en la mejora de las capacidades relativas a los conocimientos sobre la evaluación con el fin de fortalecer la calidad de las evaluaciones descentralizadas. Sin embargo, debe hacerse más para aumentar la transparencia y la calidad de los informes de evaluación mediante métodos más objetivos y sistemáticos que aborden, en la medida de lo razonable, las normas técnicas y la eficacia de la gestión.

167. Una esfera clave de interés por lo que respecta a la mejora de la calidad de la evaluación descentralizada es la contratación de especialistas en materia de evaluación. Diez organizaciones examinadas cuentan con especialistas en vigilancia y evaluación en sus sedes y en las oficinas regionales y de país. Esos especialistas han aumentado en los últimos años (ONU-Mujeres, PMA, PNUD, UNFPA y UNICEF), aunque se podría señalar que aún no son suficientes. Sin embargo, en muchos casos dedican menos del 25% de su tiempo a la evaluación. En cambio, se dedican casi por completo a otras tareas relacionadas con la gestión del ciclo de proyectos, tales como la planificación, la vigilancia, los exámenes y demás valoraciones. Si bien es razonable que los especialistas apoyen el desarrollo de los sistemas y contribuyan a mejorar el sistema de gestión basada en los resultados y la viabilidad de la evaluación tanto por lo que respecta a la función central como a la función descentralizada, la dedicación excesiva en esas esferas deja en segundo plano un trabajo que sería muy eficaz para mejorar la función de evaluación descentralizada y su desarrollo. A la luz de las demandas y los cambios emergentes que afectan a la función descentralizada, es necesario reconsiderar el número y el empleo efectivo de especialistas en materia de vigilancia y evaluación para apoyar la evaluación descentralizada en lo fundamental.

168. Por otra parte, ONU-Mujeres utiliza un modelo diferente en el que los especialistas regionales en materia de evaluación que prestan su apoyo a la evaluación descentralizada informan tanto al director de la dependencia de evaluación como al director de la oficina regional en un marco de rendición de cuentas común, y desempeñan un papel clave para mejorar la calidad de la evaluación descentralizada. Ese modelo tiene la ventaja de centrar la labor del especialista en la evaluación. Queda por comprobar la eficacia de dicho sistema de rendición de cuentas conjunta en ONU-Mujeres.

Conclusión 21. Según la información facilitada por las diez organizaciones examinadas, la mayor parte de las evaluaciones descentralizadas ha mejorado en promedio⁷⁸, aunque su calidad se mantiene por debajo de la media y es preciso trabajar más en el desarrollo del sistema a fin de favorecer la producción de información sólida sobre la calidad de la evaluación descentralizada a nivel global.

⁷⁸ El análisis de la mejora se basa en informes anuales y entrevistas seleccionadas a lo largo de los últimos cuatro años.

169. Las dependencias de evaluación central llevan a cabo un amplio abanico de actividades de apoyo a la mejora de la evaluación descentralizada. En conjunto, las más apreciadas son las valoraciones de la calidad de los informes de evaluación, la retroinformación acerca de lo que es preciso mejorar, y la rendición de cuentas sobre la calidad en el ámbito institucional como parte de los informes anuales sobre la evaluación.

170. Las diez organizaciones examinadas producen anualmente unos 640 informes de evaluación, que incluyen evaluaciones sobre los productos, los resultados y el impacto, así como evaluaciones complejas y de otro tipo. En los tres últimos años, siete de las diez organizaciones participantes en la DCI han llevado a cabo valoraciones sistemáticas y pormenorizadas sobre la calidad de los informes de evaluación descentralizada⁷⁹. Los sistemas actuales utilizan un conjunto de criterios comunes vinculados a los criterios de calidad del UNEG para los informes de evaluación, si bien presentan gran variedad, por ejemplo en relación con los números y tipos de indicadores de la calidad, el proceso de valoración, y los esquemas de calificación empleados.

171. Sin embargo, el análisis de los datos facilitados por seis organizaciones muestra que, en conjunto, la calidad del 50% al 74% de las evaluaciones fue alta teniendo en cuenta los fines a los que se aplican los sistemas en cada una de ellas⁸⁰. Esto contrasta con la opinión de los entrevistados en las otras tres organizaciones que carecen de sistemas de evaluación, donde se consideró que la calidad de las evaluaciones descentralizadas fue deficiente o inferior a la media en general. Por consiguiente, queda pendiente el desarrollo entre todas las organizaciones de una base amplia y estable para emitir juicios sobre la calidad de la evaluación descentralizada en el sistema de las Naciones Unidas. Los sistemas de que disponen el PNUD, el UNICEF y el UNFPA ofrecen bases ejemplares sobre las que puede llevarse a cabo esa tarea. Entre otros métodos mencionados se incluye la utilización de una fuente o institución central que preste su apoyo a varias organizaciones para que lleven a cabo dicha valoración.

Empleo y rendición de cuentas

Conclusión 22. Al igual que la función central, la función descentralizada responde muy bien a las demandas de rendición de cuentas sobre los resultados y al empleo de datos empíricos resultantes de la evaluación para mejorar los proyectos y programas. Aún deben equilibrarse plenamente las demandas de rendición de cuentas con la necesidad de desarrollar la cultura de la evaluación y del aprendizaje, así como favorecer el intercambio de evaluaciones en los organismos de las Naciones Unidas y entre esos organismos en los ámbitos regional, nacional y mundial.

172. Esta conclusión reproduce lo expresado con respecto al nivel central. Las diez organizaciones participantes en la DCI han desarrollado un amplio abanico de sistemas para favorecer la utilización de la evaluación, que pueden agruparse en seis categorías generales según las esferas de que se ocupan, a saber: a) el aumento de la colaboración del personal y la dirección; b) el fomento de la inclusión en el empleo de la evaluación e incentivos conexos; c) la participación de los asociados; d) los sistemas de seguimiento; e) los sitios web; y f) los mecanismos de retroalimentación.

173. Los sistemas que se consideran más útiles para favorecer el empleo de las evaluaciones son los siguientes: establecimiento de un sitio web que permita acceder a

⁷⁹ OIT, OMS, ONU-Mujeres, PNUD, UNESCO, UNFPA y UNICEF.

⁸⁰ OIT, OMS, ONU-Mujeres, PNUD, UNESCO y UNICEF – los informes anuales de los últimos cuatro años demuestran que la calidad ha ido mejorando con el paso del tiempo.

todos los informes de evaluación; planes de acción para poner en práctica las recomendaciones formuladas sobre la base de las evaluaciones; sistemas de seguimiento y respuesta de la dirección con respecto a la aplicación de las recomendaciones; inclusión de los datos empíricos obtenidos a partir de las evaluaciones descentralizadas en los informes anuales de evaluación que se presentan al personal directivo superior y/o al órgano rector, con el fin de aumentar la visibilidad; participación de los interesados nacionales en la planificación, realización y/o gestión de la evaluación con el fin de favorecer la inclusión y el sentido de propiedad; y consultas significativas y participación del personal y la dirección en la esfera de la evaluación, al tiempo que se salvaguarda la objetividad.

174. Cinco de las diez organizaciones han establecido sistemas para dar seguimiento a la aplicación de las recomendaciones, y esto se considera fundamental para favorecer el empleo de las evaluaciones en esas organizaciones. Dichos sistemas revelan diferentes niveles de aplicación. Se ha informado sobre los diversos efectos de ese empleo, y los más importantes son los siguientes: mejora de la capacidad de rendición de cuentas sobre la utilización de los recursos y los resultados obtenidos; aumento de la calidad de las decisiones relativas a los programas; mejora de los proyectos y programas; aumento de la transparencia y sus repercusiones en la confianza; mayor apoyo de los donantes; y facilidad para la movilización de recursos.

175. De manera similar a lo constatado con respecto a la función de evaluación central, la información facilitada sobre la función descentralizada muestra de forma coherente que, en la mayoría de las organizaciones, el empleo de las evaluaciones tiene más efecto en la rendición de cuentas y la introducción de mejoras específicas en programas y proyectos, y mucho menos en relación con el desarrollo de la cultura del aprendizaje y de la evaluación. El análisis muestra un efecto muy reducido por lo que se refiere al intercambio de evaluaciones entre los organismos de las Naciones Unidas a nivel de país, regional o entre regiones. Hay más demanda de rendición de cuentas, seguida del interés en mejorar los programas y proyectos en curso. Las demandas de empoderamiento del personal como trabajadores del conocimiento son menos importantes. Los principales usuarios de las evaluaciones descentralizadas, en orden decreciente, son los gobiernos donantes, seguidos de los administradores de proyectos y los responsables de su aplicación.

F. Preparación para afrontar el cambio y los desafíos: evolución de las demandas, la capacidad y la preparación

Conclusión 23. Los sistemas actuales de evaluación descentralizada en las diez organizaciones participantes en la DCI que se han examinado ofrecen la oportunidad de facilitar una respuesta a las demandas resultantes de los cambios de alcance mundial así como a las necesidades más acuciantes de la agenda para el desarrollo después de 2015. El sistema puede jugar un papel importante cuando la evaluación descentralizada comience a afrontar las dificultades relacionadas con las metodologías, las prioridades y la coherencia, sobre la base de metas y estrategias coherentes y bien definidas que permitan evitar enfoques e intervenciones *ad hoc*.

Una respuesta efectiva debe ser estratégica y coherente y estar basada en el valor añadido

176. Los Inspectores observaron que la mayoría de las organizaciones otorgan cada vez más importancia a la evaluación descentralizada. Esto se explica por varios factores. En primer lugar, cada vez se reconoce más que, en general, las deficiencias en la calidad de la evaluación descentralizada limitan su valor efectivo como fuente

principal de datos empíricos o componente básico de la evaluación institucional en el nivel central. A la baja calidad de la evaluación se suma la baja calidad de los sistemas de gestión de los datos y la información en que se apoya la evaluación. De ahí la necesidad de prestar más atención al sistema de evaluación descentralizada con miras a fortalecer las capacidades de recopilación de datos, análisis y vigilancia.

177. En segundo lugar cabe señalar la falta de modelos de mejores prácticas y el rápido ritmo del desarrollo global, que ponen de manifiesto lo siguiente: a) la necesidad de una evaluación continua, formativa y de procesos que se centre en someter a prueba las hipótesis sobre lo que funciona y por qué y cómo funciona; b) la importancia de que el personal participe de forma sistemática en la función a fin de favorecer el amplio abanico de ideas sobre la evaluación y el desarrollo de la cultura del aprendizaje en la organización; c) la necesidad de coherencia y alineación de las funciones de evaluación entre los organismos de las Naciones Unidas sobre el terreno y en todos los niveles de la función descentralizada; y d) el reconocimiento de que la evaluación descentralizada debe gozar de suficiente credibilidad y calidad para limitar los errores al adoptar decisiones sobre esa base y mejorar la confianza de los distintos interesados en la función, es decir, donantes, gestores, gobiernos, así como administradores y responsables de la aplicación de proyectos.

178. En 2012 y 2013, algunas organizaciones pusieron en marcha varias iniciativas para responder a esas demandas emergentes. Algunas han realizado encuestas (OACI y PMA) o metaestudios (OIT y UNESCO) a fin de conocer mejor la situación actual y los resultados de la evaluación descentralizada en su organización. La OMS utiliza una de las estrategias más amplias con miras al desarrollo de la evaluación descentralizada en toda la organización, vinculada a su programa de reformas en curso para la descentralización.

179. Una de las observaciones formuladas se refiere a la necesidad crítica de que las organizaciones renuncien al empleo de tácticas *ad hoc* y operen en un marco estratégico bien definido cuando se ocupan del desarrollo de la función de evaluación descentralizada. Así pues, hay que tener en cuenta la capacidad existente al adoptar cualquier decisión de aumentar la carga de trabajo de la función descentralizada. Al dar prioridad al desarrollo de la organización discente y a la cultura del aprendizaje hay que considerar el establecimiento de un sistema de incentivos adecuado. Todos los factores que afectan al desarrollo de la función descentralizada deben valorarse para evitar el riesgo de que ese desarrollo resulte incoherente y desequilibrado, y es preciso diseñar un plan coherente con objeto de limitar dicho riesgo, en su caso.

El nivel de preparación de la función de evaluación ante los cambios y desafíos que afronta el sistema de las Naciones Unidas es muy básico

180. Los inspectores valoraron la preparación de la función descentralizada sobre la base de un conjunto de criterios significativos. La evaluación descentralizada presenta los siguientes puntos fuertes y débiles.

Principales puntos fuertes

181. Los proyectos se evalúan de forma sistemática con la participación de todo el personal de las organizaciones, si bien hay variaciones entre ellas. Esto proporciona una base para el desarrollo de la organización discente, siempre que ese esfuerzo se galvanice e intensifique mediante una metodología y un sistema de incentivos adecuados que permitan valorar la asunción de riesgos y la innovación. En general, la evaluación descentralizada se alinea con otros sistemas de análisis (vigilancia, exámenes, valoraciones y evaluaciones de procesos), lo que permite facilitar con rapidez datos empíricos para los procesos de adopción de decisiones en curso a nivel de programas. Cada vez hay más especialistas y asesores de alto nivel en materia de

evaluación que participan en la evaluación descentralizada, y ese grupo de personas debe ampliarse y apoyarse sistemáticamente.

Principales desafíos

182. No hay metas ni estrategia claramente definidas para afrontar las tendencias emergentes ya señaladas, por lo que las actividades que se ponen en marcha suelen ser *ad hoc* y, en general, no se tienen en cuenta los factores de riesgo ni las repercusiones para el sistema en su conjunto.

183. Las metodologías para acelerar el aprendizaje en el marco de sistemas emergentes y transformadores requerirían la reintroducción de evaluaciones más formativas y otros métodos tales como la evaluación en tiempo real. De manera análoga, el *modus operandi* de los sistemas y la naturaleza desestructurada del desarrollo repercutirían en la adopción de modelos y métodos de evaluación no tradicionales. La falta de amplias bases de datos estadísticos y de sistemas sólidos de información es crítica. Para subsanar esa deficiencia habría que fortalecer a las Naciones Unidas así como las capacidades nacionales en materia de estadística.

184. Aumenta la demanda de coherencia entre las organizaciones de las Naciones Unidas. La evaluación conjunta es limitada, incluso en el contexto del MANUD que, como se ha señalado, solo lleva funcionando diez años. Habría que abordar y gestionar como es debido el conjunto de limitaciones institucionales identificadas en relación con la evaluación conjunta a causa de las distintas estructuras de gobernanza en las organizaciones. Para ello habría que sortear las trabas burocráticas y favorecer las interconexiones mediante formas de colaboración muy proactivas. La determinación para hacerlo se refleja en las palabras de un entrevistado: “*querer es poder*”.

185. Hay menos consolidación respecto del conjunto de las evaluaciones de país; los registros muestran un vasto fondo de evaluaciones que, de compilarse, proporcionarían una amplia base de conocimientos que permitiría orientar el desarrollo en los países. Como ejemplo, cabe señalar que, entre las evaluaciones llevadas a cabo en al menos 150 países con los que trabajan las Naciones Unidas, figuran evaluaciones descentralizadas y exámenes a mitad de camino realizados por cada una de sus organizaciones en relación con sus propios programas, así como por las oficinas regionales; evaluaciones a cargo del MANUD bajo la dirección del coordinador residente y del equipo de las Naciones Unidas en el país; evaluaciones de país realizadas por las dependencias centrales de evaluación; evaluaciones llevadas a cabo por diversos asociados sobre proyectos comunes; y otras evaluaciones como las realizadas por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) y otros asociados para el desarrollo. Así pues, el fondo de conocimientos sobre cada país es amplio, con niveles variables de calidad, aunque no es accesible para las Naciones Unidas de manera centralizada y dista mucho de ser accesible para los gobiernos y los asociados interesados. La propuesta de 2015 del MANUD relativa a una metaevaluación y una metasíntesis independientes sobre todo el sistema supone un esfuerzo absolutamente necesario para maximizar el empleo de las evaluaciones a nivel descentralizado.

186. La alineación es mínima en ese fondo de evaluaciones de país. Se informó a los Inspectores sobre un caso de alineación entre una evaluación sobre Mongolia a cargo del PNUD y la correspondiente evaluación del MANUD, que se valoró como experiencia difícil. Las entrevistas realizadas sugieren que una alineación satisfactoria depende en amplia medida de que los gobiernos nacionales asuman un papel de liderazgo para que el sistema de las Naciones Unidas colabore y consolide esa labor. Las iniciativas encaminadas a apoyar el fomento de la capacidad nacional tendrían que tener en cuenta ese factor tan importante, inclusive el papel de los gobiernos y los asociados nacionales en la evaluación del impacto del trabajo de las Naciones Unidas a largo plazo.

187. La escasa idoneidad de la cultura de la evaluación, del aprendizaje y del intercambio de información en las organizaciones es un desafío que debe afrontar el personal directivo superior, y su papel con respecto a la evaluación deber ser menos reactivo y asumir el liderazgo proactivo.

188. La limitada alineación con los sistemas nacionales es una esfera importante que debe abordarse y que podría nutrirse de las conexiones entre las organizaciones y con los gobiernos nacionales y las instituciones que asumen un papel de liderazgo. La mayoría de los gobiernos carece de una oficina externa independiente. El apoyo al desarrollo de esos sistemas independientes en los países aumentaría considerablemente la credibilidad de los sistemas nacionales de evaluación.

189. La aplicación de la siguiente recomendación aumentará la coherencia e integridad de la función descentralizada.

Recomendación 9

Los jefes ejecutivos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben elaborar el marco institucional y los sistemas de apoyo necesarios para aumentar la calidad y el valor añadido de la evaluación descentralizada e intensificar el apoyo que prestan al sistema de las Naciones Unidas con el fin de afrontar los desafíos emergentes, por ejemplo los contemplados en la agenda para el desarrollo después de 2015, y para mejorar la coherencia y las alineaciones respecto de la evaluación en las organizaciones del sistema y entre ellas, así como con las instituciones nacionales.

Anexo I

Marco de resultados de la función de evaluación en el sistema de las Naciones Unidas

Las cifras se refieren a los elementos de la matriz de madurez de la función de evaluación central.

* Esferas no valoradas en el estudio de 2014. Sin embargo, se valoró la preparación para valorar el impacto y el valor global de la función.

<i>Jerarquía de resultados</i>	<i>Indicadores</i>
Impacto en el sistema de las Naciones Unidas*	Metas alcanzadas por el sistema de las Naciones Unidas en las siguientes esferas: desarrollo, asuntos humanitarios, normativas, paz y seguridad.
Impacto intermedio: Impacto del empleo de los productos de la evaluación*	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento de la credibilidad del sistema de las Naciones Unidas. • Supervisión y gobernanza eficaces de los órganos rectores y los interesados clave – asociados nacionales y para el desarrollo. • Mejora de la calidad de planes estratégicos, políticas, programas y proyectos, y mejora de la reforma institucional. • Mejora del papel de liderazgo del sistema de las Naciones Unidas en el contexto mundial (conocimientos, adopción de decisiones y gobernanza).
Resultados: Nivel alto de empleo de la evaluación	<ul style="list-style-type: none"> • Mejor rendición de cuentas sobre resultados y recursos. • Aumento del aprendizaje y las mejoras: nivel alto de utilización de las recomendaciones formuladas sobre la base de la evaluación y de las enseñanzas extraídas (79) para adoptar decisiones bien fundamentadas y mejorar las estrategias, los programas y las actividades (81, 82, 83, 84). • Mayor contribución al adelanto de la evaluación del desarrollo y a los conocimientos y el impacto a escala mundial (43). • Aumento de la colaboración, la eficiencia y las alineaciones respecto de la evaluación en el sistema de las Naciones Unidas.
Productos: Productos y capacidad institucional de gran calidad	<ul style="list-style-type: none"> • Cobertura: amplia, pertinente y adecuada para apoyar la adopción estratégica de decisiones y el desarrollo de políticas, programas y proyectos (elemento 30) (básico). • Informes de evaluación fidedignos y de gran calidad (perspectivas imparciales, válidas, fidedignas e inclusivas) (72) (básico). • Metodologías de gran calidad para promover la evaluación del desarrollo (65). • Mejor gestión de los conocimientos: extracción de datos de las evaluaciones, síntesis, enseñanzas extraídas e intercambio de información a nivel interno y externo (77, 78). • Organización discente y capacidades de evaluación sólidas: más capacidad, fomento de la cultura de obtención de resultados, aprendizaje, mejora y producción y utilización de conocimientos (23, 21, 26, 34, 41, 43, 54, 65, 66, 76, 77, 78, 51, 79, 81, 82, 83, 84). • Preparación y compromiso frente a los cambios globales (37, 9, 22, 7, 24, 81, 86, 28, 41, 43, 65, 77, 78, 34, 36, 37).
Aportaciones y actividades:	Sistemas, procesos, procedimientos, herramientas y mecanismos de gran calidad.

<i>Función básica – Actividades y procesos</i>	<i>Entorno propicio – Marco institucional y de la organización</i>	
<p>I. Pertinencia, capacidad de respuesta y de adaptación, preparación para el cambio y los desafíos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Planificación, gestión y realización de evaluaciones • Presentación de informes a los órganos rectores o de gestión • Enseñanzas extraídas y síntesis • Respuesta a las reformas, mandatos y desafíos: <ul style="list-style-type: none"> • Respuesta a la reforma de las Naciones Unidas, los desafíos mundiales, el fomento de la capacidad nacional, la igualdad entre los géneros y el adelanto de la evaluación del desarrollo • Renovación y adelanto: <ul style="list-style-type: none"> • Autoevaluación • Valoración externa y examen por homólogos • Examen y actualización de políticas <p>II. Independencia, imparcialidad, inclusividad</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mecanismos institucionales • Independencia funcional • Independencia profesional a nivel técnico • Independencia en relación con las conductas <p>III. Calidad – técnica y administrativa</p> <ul style="list-style-type: none"> • Competencias del personal • Normas sobre los informes de evaluación • Grupo de referencia • Grupos de consultoría externos • Capacitación y desarrollo profesional del personal <p>IV. Utilidad</p> <ul style="list-style-type: none"> • Condiciones y medidas encaminadas a aumentar el empleo: <ul style="list-style-type: none"> • Respuesta y seguimiento de la dirección, y sistema de seguimiento • Difusión, comunicación y gestión de los conocimientos: <ul style="list-style-type: none"> • Elaboración de obras y publicaciones analíticas 	<p>Fundamentos</p> <p>Carta Resoluciones Mandato Rendición de cuentas Marco</p> <p>Recursos</p> <p>Presupuesto regular Presupuesto extraordinario Capital humano Capital social</p> <p>Cultura de rendición de cuentas y aprendizaje en la organización</p> <p>Liderazgo Incentivos Redes</p> <p>Arreglos de gobernanza – papeles y responsabilidades</p> <p>En materia legislativa En materia ejecutiva En materia de evaluación</p> <p>Arquitectura de la evaluación</p> <p>Alineaciones con los sistemas de vigilancia/investigación/gestión de los conocimientos</p>	<p>Sistema institucional</p> <p>Política Normas y principios (UNEG y otros) Directrices (UNEG) Gestión basada en los resultados y sistema de rendición de cuentas Gestión de los conocimientos y sistema de aprendizaje Directrices y manuales elaborados por las dependencias de evaluación</p> <p>Comunidades de profesionales</p> <p>UNEG Grupos de evaluación regionales de las Naciones Unidas</p>

Anexo II

Componentes y subcomponentes de la función de evaluación en el sistema de las Naciones Unidas

A: Demanda de evaluación

Demanda y finalidad de la demanda

Contexto de la organización:

- Naturaleza y nivel de la demanda (preguntas abiertas) (véanse también los componentes III y VI)

B: Oferta, adaptación, crecimiento

Componente: mejora del entorno propicio – Marco institucional y de la organización, apoyo a la evaluación y su idoneidad para responder a la demanda

- **Arquitectura de la evaluación** (*en qué medida se pueden afrontar la gestión y realización de evaluaciones y las alineaciones con otras dependencias de supervisión, producción de conocimientos y aprendizaje*)
- **Gobernanza** (*funciones de las dependencias legislativa, ejecutiva y de evaluación*)
- **Mandato, metas, estrategia y política de evaluación**
- **Apoyo a la aplicación de la política de evaluación** (*promulgación, directrices, vigilancia de las políticas, mecanismos de retroalimentación*)
- **Recursos (normas e idoneidad) y financiación**
- **Cultura de resultados, rendición de cuentas, evaluación y aprendizaje en la organización** (*marco de la gestión basada en los resultados, liderazgo, y desarrollo de la organización discente, es decir, apoyo al aprendizaje permanente de los empleados; empleo de la evaluación y adopción de medidas sobre esa base; reflexión; pensamiento crítico y divergente; capacitación para facilitar la comprensión en todos los niveles; sistema de incentivos para la asunción de riesgos que permita someter a prueba las ideas que surgen; acceso a la información, intercambio de conocimientos y establecimiento de comunidades de profesionales*)

Componente: aumento de la pertinencia (cobertura), eficiencia y capacidad de adaptación, y preparación frente al cambio y los desafíos con miras a seguir avanzando en el futuro

- **Pertinencia** al abarcar programas y proyectos en la organización (planificación y cobertura de la evaluación)
- **Capacidad de adaptación y mejora y crecimiento continuos**
- **Preparación para apoyar:** i) la evaluación descentralizada; ii) la reforma de las Naciones Unidas; iii) el fomento de la capacidad nacional de evaluación; iv) los desafíos globales; y v) la igualdad entre los géneros, los derechos humanos y la diversidad
- **Orientación y reflexiones sobre el progreso de la función de evaluación en el futuro**

Componente: aumento de la credibilidad: independencia, imparcialidad, inclusión y participación de los interesados

- **Independencia estructural** y políticas relativas al jefe de la dependencia de evaluación
- **Independencia funcional** – planificación, gestión y obtención de productos
- **Mecanismos internos para asegurar la imparcialidad:** controles y participación de los interesados para obtener perspectivas equilibradas e imparcialidad
- **Independencia profesional/técnica e integridad**
- **Independencia en relación con las conductas**

Componente: aumento de la credibilidad: validez y fiabilidad (calidad técnica)

- **Evaluadores y equipos de evaluación:** calidad del personal y los consultores
- **Condiciones existentes para asegurar la calidad y la coherencia** en la aplicación de normas
- **Calidad de los informes de evaluación** (producto)

C: Resultados**Componente: mejora de la utilidad y del posible impacto**

- 1. Condiciones existentes para aumentar la utilización**
- 2. Nivel de resultados: naturaleza y nivel de la utilización (resultado)**
- 3. Nivel de impacto: efecto de la utilización (impacto)**

Anexo III

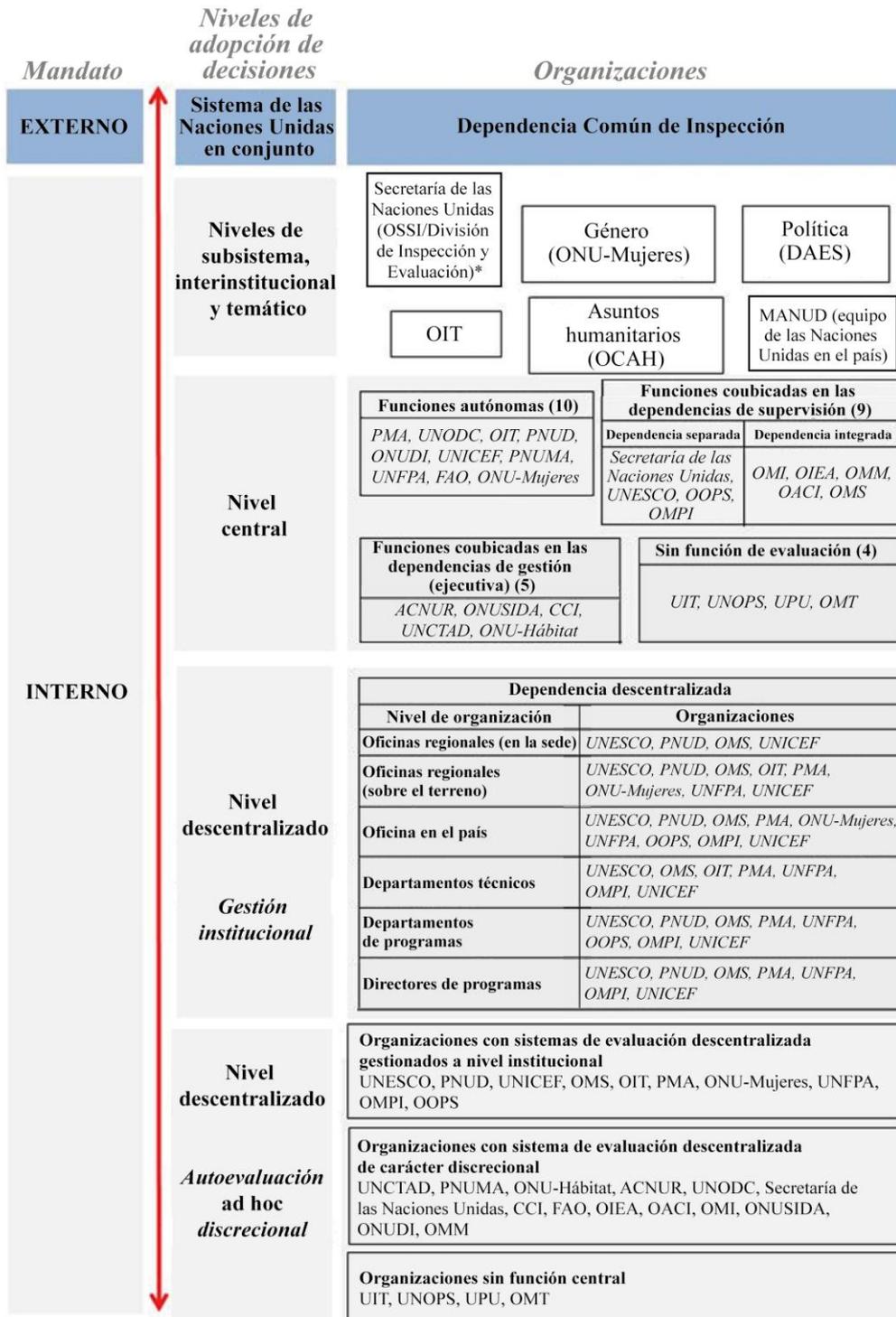
Organizaciones participantes en la DCI (fondos y programas, organismos especializados, Secretaría de las Naciones Unidas y otras entidades)

Tipo	Organización participante en la DCI	Mandatos y mandato predominante (P)		
		Orientado al desarrollo	Humanitario	Normativo
Fondos y programas	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD)	X		X (P)
	Centro de Comercio Internacional (CCI)	X (P)		
	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	X (P)		
	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)	X	X	X (P)
	Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)	X (P)	X	X
	Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat)	X (P)	X	X (P)
	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)	X	X (P)	X
	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)	X (P)	X	
	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)	X (P)		X
	Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS)	X	X (P)	
	ONU-Mujeres	X (P)	X	X
	Programa Mundial de Alimentos (PMA)	X (P)	X (P)	
Organismos especializados	Organización Internacional del Trabajo (OIT)	X	X	X (P)
	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)	X	X	X (P)
	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)	X	X	X (P)
	Organización Mundial de la Salud (OMS)	X	X	X (P)
	Organización de Aviación Civil Internacional (OACI)	X	X	X (P)
	Organización Marítima Internacional (OMI)			X (P)
	Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT)	TC		X (P)
Unión Postal Universal (UPU)	TC		X (P)	

<i>Tipo</i>	<i>Organización participante en la DCI</i>	<i>Mandatos y mandato predominante (P)</i>		
		<i>Orientado al desarrollo</i>	<i>Humanitario</i>	<i>Normativo</i>
	Organización Meteorológica Mundial (OMM)			X (P)
	Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI)	X		X (P)
	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUUDI)	X (P)		X
	Organización Mundial del Turismo (OMT)	X (P)		X
Entidades de la Secretaría de las Naciones Unidas y de otro tipo	Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI)	X	X (P)	X
	Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS)			Organismo ejecutivo
	Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA)	TC		X (P)
	Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA)	X	X	X

Anexo IV a)

Arquitectura de la función de evaluación en el sistema de las Naciones Unidas



Anexo IV b)

Arquitectura de la función de evaluación en el sistema de las Naciones Unidas (información detallada sobre arreglos estructurales para la Secretaría de las Naciones Unidas)

<i>Mandato</i>	<i>Organizaciones y entidades</i>	<i>Niveles de adopción de decisiones</i>
Externo	Dependencia Común de Inspección del sistema de las Naciones Unidas	Sistema de las Naciones Unidas en su conjunto
Interno	OSSI/Función central de evaluación (División de Inspección y Evaluación)	Nivel de subsistemas en su conjunto
	Funciones de evaluación incorporadas a departamentos, oficinas y programas en la Secretaría de las Naciones Unidas	<ul style="list-style-type: none"> • Departamentos del ámbito de la paz y la seguridad: DOMP, DAAT, DAP, OAD, Oficina de Asuntos del Espacio Ultraterrestre • Comisiones regionales: CEPA, CESPAP, CEPE, CEPAL, CESPAP • Oficinas de las Naciones Unidas situadas fuera de la sede: ONUG, ONUV, ONUN • Asuntos humanitarios y derechos humanos: OCAH, ACNUDH • Apoyo a la gestión: OESG, DAGGC, DG, DS, DPI, OAJ • Otros: Oficina del Alto Representante para los Países Menos Adelantados, los Países en Desarrollo Sin Litoral y los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo; OAEA
	Fondos y programas y organismos especializados con sus propias funciones de evaluación central y descentralizada bajo la supervisión de la OSSI	ONU-Mujeres, PNUMA, UNCTAD, OIT, UNODC, CCI, ONU-Hábitat, OOPS

El estudio no incluyó los siguientes departamentos/oficinas/programas de la Secretaría de las Naciones Unidas: departamentos del ámbito de la paz y la seguridad (DOMP, DAAT, DAP, OAD, Oficina de Asuntos del Espacio Ultraterrestre); comisiones regionales (CEPA, CESPAP, CEPE, CEPAL, CESPAP); oficinas de las Naciones Unidas situadas fuera de la sede (ONUG, ONUV, ONUN); oficinas del ámbito de los asuntos humanitarios y los derechos humanos (OCAH, ACNUDH); departamentos de apoyo a la gestión (OESG; DAGGC; DG; DS; DPI; OAJ); la Oficina del Alto Representante para los Países Menos Adelantados, los Países en Desarrollo Sin Litoral y los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo; y la OAEA. Así pues, no abarcó las esferas de la paz y la seguridad ni el mecanismo de coordinación interinstitucional de la OCAH y el ACNUDH sobre asuntos humanitarios y derechos humanos.

La División de Inspección y Evaluación de la OSSI lleva a cabo la función de evaluación central para esos departamentos. El estudio incluyó esa División en el análisis de la función de evaluación central de las organizaciones de las Naciones Unidas.

Las funciones de evaluación se describen como incorporadas a los distintos departamentos, oficinas y programas cuya función es interna. Esa función de evaluación presenta una estructura mixta. Hay funciones de evaluación incorporadas a los programas que planifican y llevan a cabo sus propias evaluaciones a discreción. Hay dependencias de evaluación separadas y autónomas donde trabajan evaluadores profesionales que se dedican únicamente a la evaluación (por ejemplo, en el DPI o el DOMP) y que responden a las demandas de evaluación de la dirección para orientar las operaciones del departamento en cuestión. También hay dependencias de evaluación autónomas que, además de la evaluación, realizan otras funciones (por ejemplo, en el DAGGC). Otras dependencias carecen de función o capacidades especialmente dedicadas a la evaluación (por ejemplo, el DAES, el DG y el DAP). Se realizaron entrevistas y se entablaron consultas con esas dependencias, si bien la información recabada se utilizó para orientar el alcance del estudio.

Los departamentos se incluyeron en el estudio bienal de la OSSI de 2010 sobre la capacidad de evaluación de la Secretaría de las Naciones Unidas. La DCI procuró evitar la duplicación de esfuerzos así como otro proceso de recopilación de datos, lo que se planteó como preocupación al comenzar a determinar el alcance del estudio. La DCI toma nota del interés manifestado por que se lleve a cabo un análisis general de la finalidad, la estructura, la eficiencia y la idoneidad de la función de evaluación en esos departamentos, oficinas y programas de la Secretaría de las Naciones Unidas, siguiendo el modelo del presente estudio en particular. La DCI acogería con agrado la oportunidad de colaborar con la División de Inspección y Evaluación de la OSSI a ese respecto.

Hay ocho organizaciones que también forman parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, ya que obtienen una parte de sus recursos de la Oficina del Secretario General. Se trata de ONU-Mujeres, el PNUMA, la UNCTAD, la OIT, la UNODC, el CCI, el OOPS y ONU-Hábitat. La OSSI también se encarga de supervisarlas. Se incluyeron en el estudio debido a que forman parte de los fondos y programas o los organismos especializados. Presentan un arreglo estructural diferente en cuanto a la función de evaluación, típico de esos fondos y programas u organismos especializados, que incluye una función central claramente definida y una función descentralizada.

Anexo V a)

Definición de términos seleccionados respecto de la función de evaluación de las Naciones Unidas: evaluación central y descentralizada

La función de evaluación del sistema de las Naciones Unidas ha evolucionado. A medida que evolucionaba se han ido desarrollando diversos conceptos y constructos y, en relación con estos, una terminología bastante confusa. Los términos empleados significan cosas distintas o tienen matices diferentes. Ese fue uno de los desafíos del estudio. A continuación se definen los conceptos y constructos clave que se definieron y utilizaron en el estudio en relación con la evaluación central y descentralizada, incluida la noción de autoevaluación. Se apoya la normalización de los términos empleados. Se invita a la comunidad evaluadora a contribuir a esta lista de manera que sirva de apoyo a la evolución de la función y sus características emergentes.

Función de evaluación central

En el sistema de las Naciones Unidas, la función de evaluación central se apoya en dependencias de evaluación que operan independientemente del control de la *dirección ejecutiva y la dependencia programática* por lo que respecta a la planificación, la gestión y la realización de la evaluación, así como la presentación de informes conexos.

En algunas organizaciones, la oficina de evaluación central opera como oficina autónoma, y puede hacerlo de dos maneras, a saber: i) fuera de la oficina del jefe ejecutivo; o ii) como dependencia autónoma en dicha oficina. En otros casos opera en la oficina del jefe ejecutivo como parte integrante de las dependencias de investigación, políticas y planificación estratégica (y, por tanto, no es autónoma). En otras organizaciones, opera junto con otras funciones de supervisión en la oficina de supervisión de la organización, y nuevamente lo hace de dos formas, a saber: i) como dependencia separada en la oficina de supervisión; o ii) como parte integrante de otras funciones de supervisión.

La característica distintiva de la función central es que produce evaluaciones para apoyar de manera general la adopción de decisiones sobre políticas, programas y estrategias de la organización a nivel central, si bien son numerosas las funciones centrales que llevan a cabo evaluaciones de proyectos en diversa medida.

Los informes se dirigen principalmente a órganos intergubernamentales, órganos consultivos de alto nivel y personal directivo superior con miras a introducir cambios en toda la organización y mejorar las políticas, los programas generales (en los ámbitos nacional, regional o mundial), así como las cuestiones transversales y las reformas institucionales.

Las funciones centrales presentan niveles variables de independencia según los distintos criterios de valoración de la independencia estructural, funcional, profesional, inclusiva y con respecto a las conductas. El nivel de independencia puede ser bajo, alto o medio. Esa independencia no es automática, sino que conlleva la puesta en marcha de mecanismos que persigan la independencia estructural, funcional, técnica y respecto de la transparencia y las conductas.

Algunas organizaciones describen la función central como *institucional*, dando a entender que las evaluaciones tienen más efecto en ese nivel. Sin embargo, ese término también es aplicable a las evaluaciones descentralizadas.

Función de evaluación descentralizada

La evaluación descentralizada se planifica, gestiona y realiza fuera de la dependencia de evaluación central. En un principio se la denominó *autoevaluación*, pero ese término se abandonó debido a que la autoevaluación figuraba incluso en algunas funciones centrales (véase el término autoevaluación más adelante).

Las evaluaciones descentralizadas están incorporadas en las dependencias de programas junto con las funciones de la dirección ejecutiva que responden de la planificación y aplicación de proyectos y programas. Esto incluye proyectos y programas en los niveles o departamentos de las oficinas técnicas, regionales y en los países.

Así pues, la función de evaluación descentralizada suele operar como parte esencial de la gestión de los programas e incluye la evaluación, la vigilancia y otras actividades analíticas conexas con el fin de apoyar la adopción de decisiones asociada a las distintas etapas de la aplicación de proyectos y programas.

Desde el punto de vista estructural, las evaluaciones descentralizadas de ese tipo no son independientes del control de los directores de los programas por lo que respecta a la planificación, gestión, realización y aprobación de la evaluación, así como la presentación de los informes correspondientes. Esto es aplicable tanto a las evaluaciones gestionadas y realizadas a discreción por el personal de los programas como a las evaluaciones encargadas o contratadas a consultores externos, en cuyo caso los directores de los programas deben otorgar la aprobación final del informe. Esto también afecta a las evaluaciones a cargo del MANUD.

Las **evaluaciones descentralizadas no independientes** las lleva a cabo el personal, o se encargan a consultores externos bajo el control de la dirección ejecutiva por lo que respecta a la planificación, la elaboración y la presentación de informes.

Las **evaluaciones descentralizadas independientes** se planifican a nivel descentralizado y en otros niveles bajo el control de otros órganos independientes fiables, y la aprobación final y la publicación del informe son independientes. No obstante, su credibilidad en tales circunstancias depende de la transparencia en cuanto a la participación de interesados clave.

Autoevaluación

Este es el término que genera más confusión. En su estudio, la DCI adoptó la decisión de no utilizarlo para categorizar las funciones. Se emplea principalmente de manera calificativa.

La posición general es que la autoevaluación no es independiente, teniendo en cuenta lo siguiente:

- i) La dependencia central no la lleva a cabo. Sin embargo, se argumenta que algunas dependencias centrales no son independientes cuando están subordinadas al jefe ejecutivo, o que presentan niveles variables de independencia si se consideran todos los factores de independencia identificados en la matriz de madurez de la DCI.
- ii) No la realiza un consultor externo. Se sostiene que el mero hecho de recurrir a un consultor externo no garantiza la independencia cuando el informe sigue estando bajo el control del director del programa. Además, los consultores externos no siempre trabajan con una perspectiva independiente.

Los administradores de proyectos realizan la autoevaluación para uso propio, a fin de mejorar los proyectos y programas.

iii) Se argumenta que el interés de los directores de los programas hará que trabajen con integridad y no manipulen los datos extraídos, dada la necesidad de recabar conocimientos que conduzcan a una mejora. En ese sentido, la cuestión de la independencia es irrelevante y lo que importa es la integridad y la confianza en la dirección.

Las autoevaluaciones que se utilizan estrictamente para los programas (tal como se describen en algunas definiciones) son poco frecuentes, ya que también responden a las demandas de rendición de cuentas sobre el empleo de recursos en diversos contextos, particularmente al recabar apoyo presupuestario extraordinario. Se esgrime que es mejor utilizar la expresión “evaluación formativa” para describir las evaluaciones que se aplican directamente al diseño y la mejora de los proyectos y programas.

A continuación figuran dos definiciones de autoevaluación, una anterior utilizada por la DCI y otra más reciente de la OSSI. En el presente estudio, ambas se clasifican en la función descentralizada.

Autoevaluación – definición histórica (véase JIU/REP/81/6): *evaluaciones realizadas “de manera que abarque[n] toda la gama de actividades de las organizaciones”, “[...] un proceso continuo de retroinformación rápida sobre la experiencia y los resultados que se van obteniendo” y su empleo “para adaptar rápidamente los objetivos y la estrategia de ejecución y para mejorar las actividades futuras”, “[...] la integración de la evaluación como componente normal del ciclo de gestión”, “[...] un proceso de participación que puede intensificar la dedicación y la intervención del personal” y favorecer el establecimiento de una cultura de la evaluación y el aprendizaje en la organización.* Ese era el modo de proceder de todas las organizaciones en la década de 1980.

Autoevaluación (Lista de la OSSI de los principales términos relacionados con la supervisión, versión 1.0, abril de 2013): *evaluación realizada por los directores de programas y los administradores de proyectos, principalmente para su propio uso. La autoevaluación se centra en los subprogramas y puede aplicarse a todos los sectores, con inclusión de los asuntos políticos, jurídicos, humanitarios, económicos y sociales, la información pública y los servicios comunes. El diseño y la realización de la autoevaluación, como parte esencial del proceso de gestión, se especifican en las etapas de planificación y programación, junto con el diseño del subprograma correspondiente. Los directores de los programas aplican las constataciones para introducir los ajustes necesarios en la ejecución, o las constataciones se reincorporan al proceso de planificación y programación en forma de propuestas de cambios de diseño y/u orientación del subprograma o proyecto en cuestión. Si bien los resultados de la autoevaluación no suelen comunicarse a nivel intergubernamental, las conclusiones que se extraen de la información analítica generada a partir de distintos subprogramas y proyectos de un programa pueden utilizarse como insumos para valorar el programa en su conjunto.*

Tipos de evaluación descentralizada incluidos en el estudio

El estudio clasifica la función descentralizada en dos modelos principales, que se describen a continuación. Cada uno de los modelos incluye distintos prototipos que no necesariamente se excluyen. Dichos prototipos figuran en el anexo V b), en la página siguiente.

Evaluación descentralizada *ad hoc* de carácter discrecional

Realizada por el personal y los gestores a discreción, sin alineación con la demanda institucional. No se vincula a un marco institucional de adopción de

decisiones sobre presentación de informes u otras decisiones estratégicas a nivel de programa. Se ajusta a la definición de la DCI y la OSSI, si bien puede utilizarse también con fines de rendición de cuentas, como ponen de manifiesto datos aislados sobre tendencias recientes.

Evaluación descentralizada en un marco institucional

Habida cuenta del amplio alcance del modelo *ad hoc*, este se desarrolló con miras a promover la planificación y el valor estratégico de la función de evaluación descentralizada.

Esta clase de evaluación descentralizada se ve influida por un marco institucional bien definido con reglas precisas así como un sistema de incentivos y comunicación que respaldan la aplicación de un enfoque coherente y estratégico a la planificación y realización de las evaluaciones, así como a la presentación de los informes correspondientes. El marco de esa función descentralizada se caracteriza por los siguientes elementos: i) la *política de evaluación* vigente define el papel de la función de evaluación descentralizada; ii) las evaluaciones *se gestionan en* varios departamentos y oficinas en los países; iii) las evaluaciones *se planifican*; iv) *operan* con arreglo a un conjunto de normas; v) hay *mecanismos sistemáticos de garantía o control de la calidad y de mejora de la calidad*; y vi) se informa sobre el cumplimiento de la política y el desarrollo de la función.

Aunque la dependencia central de evaluación participa en esas funciones en distinta medida, en cualquier caso estas operan bajo el control de la dirección ejecutiva. La función central ofrece distintos tipos de mejora y/o control de la calidad. Las organizaciones difieren en la medida en que se aplican los factores identificados respecto de la institucionalización.

Anexo V b)**Modelos y prototipos de la función de evaluación descentralizada en el sistema de las Naciones Unidas**

Los distintos prototipos no son mutuamente excluyentes. Las organizaciones pueden aplicar más de un prototipo al mismo tiempo.

<i>Modelo 1: Ad hoc y discrecional – Casi todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas</i>			<i>Modelo 2: Marco institucional bien definido – Algunas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas</i>		
<i>Prototipo 1</i>	<i>Prototipo 2</i>	<i>Prototipo 3</i>	<i>Prototipo 4</i>	<i>Prototipo 5</i>	<i>Prototipo 6</i>
La dependencia de programas lleva a cabo la planificación y la gestión.	La dependencia de programas lleva a cabo la planificación y gestión.	La dependencia de programas lleva a cabo la planificación y la gestión.	La dependencia de programas lleva a cabo la planificación y la gestión (con arreglo a la política establecida).	La dependencia de programas lleva a cabo la planificación (con arreglo a la política establecida).	La dirección ejecutiva lleva a cabo o participa en la planificación (con arreglo a la política establecida).
Marco institucional no definido, o derivado de la gestión basada en los resultados.	Marco institucional no definido, o derivado de la gestión basada en los resultados.	Marco institucional no definido, o derivado de la gestión basada en los resultados.	Marco institucional definido en diversos grados respecto de la formulación de políticas, la planificación, la gestión y la ejecución.	La dirección ejecutiva aprueba las decisiones sobre lo que debe evaluarse.	La dirección ejecutiva aprueba las decisiones sobre lo que debe evaluarse. Se establecen criterios sobre lo que se evalúa.
Uno o varios miembros del personal encargado de los proyectos o programas realizan la evaluación.	La evaluación se encarga a un consultor externo seleccionado mediante criterios técnicos. El consultor es independiente del programa o proyecto que se evalúa.	El personal o un consultor externo realizan la evaluación.	El personal o uno o varios consultores externos realizan la evaluación.	El consultor externo realiza la evaluación, pero la dirección y la dependencia de programas la gestionan.	La dependencia de evaluación central gestiona y lleva a cabo la evaluación.

Modelo 1: Ad hoc y discrecional – Casi todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas

Modelo 2: Marco institucional bien definido – Algunas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas

Prototipo 1	Prototipo 2	Prototipo 3	Prototipo 4	Prototipo 5	Prototipo 6
La mejora y la garantía de la calidad se llevan a cabo sobre una base <i>ad hoc</i> .	La mejora y la garantía de la calidad se llevan a cabo sobre una base <i>ad hoc</i> .	La dependencia de evaluación central lleva a cabo la mejora de la calidad, así como la labor de apoyo y orientación (mediante manuales y materiales de orientación).	La dependencia de evaluación central lleva a cabo una labor intensiva de mejora de la calidad, apoyo y orientación (mediante servicios de asistencia directa y/o manuales y materiales de orientación y formación que tratan de la evaluación y la calidad en el diseño de proyectos (es decir, valoraciones de la viabilidad de la evaluación).	La dependencia de evaluación central lleva a cabo la mejora de la calidad, así como la labor de apoyo y orientación, en su mayor parte mediante materiales de orientación.	La dependencia de evaluación central lleva a cabo la mejora de la calidad, así como la labor de apoyo y orientación.
La dirección ejecutiva otorga la aprobación y autorización definitivas.	La dirección ejecutiva otorga la aprobación y autorización definitivas del informe.	La dirección ejecutiva otorga la aprobación definitiva y publica el informe.	La dependencia de evaluación central aprueba, autoriza y publica el informe tras la validación o verificación u otro mecanismo de control de la calidad de cada informe.	La dirección ejecutiva otorga la aprobación definitiva y publica el informe; la dependencia de evaluación central valora la calidad del informe y comprueba el cumplimiento de las normas y los requisitos institucionales de presentación de informes para apoyar la formulación de políticas.	La dependencia de evaluación central otorga la aprobación definitiva y publica el informe.
Informe de uso interno – mejora y rectificación.	Informe de uso interno – mejora y rectificación.	Informe de uso interno – mejora y rectificación.	Informes de uso más amplio.	Informes de uso más amplio.	Informes de uso más amplio y como parte del grupo de informes para la función central.
Informes no capturados en el sistema de gestión de conocimientos.	Informes no capturados en el sistema de gestión de conocimientos.	Informes no capturados en el sistema de gestión de conocimientos.	Informes capturados en el sistema de gestión de conocimientos o en la plataforma de recursos de la evaluación.	Informes capturados en el sistema de gestión de conocimientos o en la plataforma de recursos de la evaluación.	Informes capturados en el sistema de gestión de conocimientos o en la plataforma de recursos de la evaluación.

Anexo VI

Modelos institucionales empleados en 23 organizaciones del sistema de las Naciones Unidas

<i>Tipos de modelo</i>	<i>Número de organizaciones con modelo</i>	<i>Número de evaluaciones completadas con arreglo a un modelo en 2012-2013</i>
<p>Modelo 1: La evaluación se encarga a una empresa o un experto externos. Esa fuente externa es plenamente responsable de la calidad, e informa sobre la evaluación.</p> <p>La dependencia de evaluación se encarga de prestar apoyo para llevar a cabo la evaluación. Un grupo de gestores o lectores externos de evaluaciones se encargan de la garantía de la calidad.</p>	2	5
<p>Modelo 2: La dependencia de evaluación es plenamente responsable de la evaluación. Dirige la gestión y se encarga de la garantía de la calidad y la elaboración del informe en general. Vela por que la evaluación sea significativa para la organización (validez institucional).</p> <p>Se contrata a un experto en la materia para que dirija al equipo encargado de la evaluación, quien además posee amplios conocimientos analíticos o sobre la evaluación y perspectiva estratégica. Asimismo, se contrata a un equipo de expertos que prestan su apoyo a la evaluación. La dependencia de evaluación también puede participar en el piloto o la evaluación <i>per se</i>, en algunos casos, codirigir el equipo.</p>	16	417
<p>Modelo 3: La dependencia de evaluación es plenamente responsable de la evaluación. Dirige la gestión, la garantía de la calidad y la elaboración del informe, y es responsable del valor institucional de la evaluación.</p> <p>La dependencia de evaluación dirige el equipo. La codirección con un experto externo es otra opción. La dependencia recurre al apoyo de expertos según las necesidades.</p>	10	72
<p>Modelo 4: La evaluación se lleva a cabo a nivel interno y no se contrata a fuentes externas.</p>	3	9
<p>Modelo 5: Otros modelos incluyen la realización del proyecto a nivel descentralizado, si bien con sujeción al control de la calidad y a la aprobación definitiva de la dependencia de evaluación.</p>	3	35

Anexo VII

Demandas relativas a la función de evaluación más allá de la elaboración y presentación de los informes de evaluación

<i>Apoyo interno a la organización, incluida la función descentralizada</i>	<i>Desarrollo de la función en la organización</i>	<i>Difusión (global, regional y nacional)</i>
Gestión basada en los resultados y apoyo a la calidad en el diseño de proyectos y programas	Formulación de políticas Examen y actualización de políticas (por un equipo externo) Promulgación de políticas	Colaboración en el marco de una plataforma global y conocimientos globales: Conferencias y talleres Publicaciones
Desarrollo de guías y herramientas sobre la evaluación en todas las organizaciones	Informe anual sobre la función de evaluación y las evaluaciones	Labor normativa, coherencia, armonización e intercambio de conocimientos: Reforma del UNEG y de las Naciones Unidas: reunión general anual e intercambio de prácticas de evaluación del UNEG
Formación del personal (seminarios web, aprendizaje presencial, educación a distancia)	Enseñanzas extraídas de distintas evaluaciones (síntesis) para adoptar medidas de gestión	Alianzas globales para la metodología: Participación en calidad de miembro de la Red de Redes para la Evaluación del Impacto y los Asociados en la Evaluación
Formación para el personal directivo superior		
Desarrollo de herramientas de formación en Internet		
Evaluación descentralizada: mejora y control de la calidad	Comunicación y difusión	Fomento de la capacidad nacional de evaluación
Desarrollo y presentación de informes sobre los sistemas de seguimiento	Guías de metodología para las evaluaciones de la función central	
Sistemas de datos: plataforma para todas las evaluaciones de las organizaciones y la gestión del conocimiento		Vínculos para una evaluación independiente de todo el sistema

Anexo VIII

Evolución de las dependencias de evaluación en las organizaciones participantes en la DCI, 1977-2013

Ilustración de la progresión en el aumento del nivel de desarrollo y del personal (análisis basado en datos procedentes de múltiples fuentes. No todas las fuentes sirven a las mismas organizaciones. Las fechas indican el año de establecimiento de la función.)

		<i>Función de evaluación central</i>							
		<i>Nivel de desarrollo</i>			<i>Número de miembros del personal y de consultores en las dependencias de evaluación</i>				
		<i>1980</i>			<i>2011</i>	<i>2013</i>		<i>2012-2013</i>	
<i>1977</i>	<i>20 organizaciones</i>	<i>Número de miembros del 1980-2005 personal (sin datos) 2006</i>		<i>2013</i>	<i>Número de miembros del personal (21 org.)</i>	<i>Número de miembros del personal profesional (24 org.)</i>	<i>Número de miembros del personal de servicios generales</i>	<i>Número total de miembros del personal</i>	<i>Número de consultores (17 org.)</i>
<i>Nivel de madurez*</i>					132	160	39,5	199,2 (para dos años)	988,5
Nivel 5									
Nivel 4				PNUD	15	18	6	24	160
Transición al nivel 4				OIT	7	5,5	1	6,5	85
				PMA	8	16	3	19	188
				ONU-Mujeres (2011)	8	12	2	14	X
				ONUDI	4	4	3	7	141
				UNICEF	7	14	3	17	X
				OSSI	19	22	4	26	X
				UNFPA	5	6	1	7	46
				UNESCO	X	6,5	1	7,5	X
Nivel 3 (principales elementos de la función disponibles, operaciones rutinarias en curso)	FAO	8	PNUD	FAO	15	17	4	21	318
	UNFPA	5	PMA, CCI	OIEA-	5	5	X	5,3	2
	OMS	1	ONUDI	PNUMA	7	6	3	9	3
	PMA	10	UNICEF	ONUSIDA	2	X			X
	PNUD	1	UNESCO	UNODC	4	3	2	5	X
	CCI	2	FAO	OMPI	2	3	2		8
	PNUMA	2	UNODC						
			ONU-Hábitat						

Función de evaluación central											
Nivel de desarrollo					Número de miembros del personal y de consultores en las dependencias de evaluación						
1980					2011	2013		2012-2013			
1977	20 organizaciones	Número de miembros del 1980-2005 personal (sin datos) 2006		2013	Número de miembros del personal (21 org.)	Número de miembros del personal profesional (24 org.)	Número de miembros del personal de servicios generales	Número total de miembros del personal	Número de consultores (17 org.)		
Nivel de madurez*					132	160	39,5	988,5 (para dos años)			
Transición al nivel 3 (algunos elementos del sistema disponibles, funcionamiento mecánico)	PMA (1963)	OIT (1977)	3	OIT	CCI		2	1	3	7	
	PNUD (1967)	UNESCO (1987)	2	ONU-Mujeres	OMS		4	0,5	4,8	X	
	FAO (1968)	ONU-Hábitat (1979)	1	OSSI (1994)	UNCTAD		2	0,5	2,5	11	
	OMM (1968)	OMM	2	UNFPA	ONU-Hábitat		2	2	4	1	
	UNFPA (1972)	ONUDI	1	OIEA							
	PNUMA (1975)	ACNUR (1980)	4	PNUMA							
	CCI (1975)	UNICEF	2	UNCTAD							
	UNICEF (1976)	OIEA (1978/80)	10								
	ONUDI (1976)	DAES (1980)	4								
	OMS (1976)										
Nivel 2 (en desarrollo y <i>ad hoc</i>)	DS (1974)										
	UNESCO				OACI		2	2	0,2	2,45	1
	OIT				ACNUR		5	7	1	8	13
						OMI		2	1	X	0,5
					OMM		2	1	0,25	0,75	X
					OOPS		2	2	X	2	2
Nivel 1 (inexistente/orientada al desarrollo de la función)	OIEA, UIT, OMI, UNCTAD	OMI, UNCTAD, UIT, UPU			UNOPS, UPU, OMT, UIT						

<i>Función de evaluación descentralizada</i>					
<i>Organizaciones con evaluaciones discrecionales</i>			<i>2013: Nivel de la calidad del apoyo prestado por la dependencia de evaluación central a la función descentralizada</i>		
	PNUD, ONUDI, OIT, OMI, UNESCO, OMS, UPU, UIT	PNUD, CCI, OMS, UNICEF, PNUMA, UNFPA, ACNUR, FAO, OACI, UNESCO, OMS, OIT, ONUDI, UIT, W/PNUD		<p>Apoyo amplio</p> <p><i>UNODC, OSSSI, UNFPA, UNICEF, OIT, ONUDI, OMS</i></p> <p>Apoyo considerable</p> <p><i>UIT, PNUD, ONU-Mujeres, ONUSIDA</i></p>	<p>Apoyo limitado</p> <p><i>UNCTAD, ONU-Hábitat, ACNUR, OOPS, PMA, FAO, UCAO, OMI, UNESCO, OMPI</i></p> <p>Ausencia de apoyo</p> <p><i>PNUMA, OIEA, OMM</i></p>

Nota: La conceptualización del nivel de madurez o desarrollo se basa en el sistema conceptual de la DCI sobre la matriz de madurez. El análisis de 1977 y 1980 se basa en informes de la DCI centrados en la función. El análisis de 2006 se basa en numerosas fuentes: i) sello de Calidad del Equipo de Tareas del UNEG: Sinopsis de referencia de las respuestas de la lista de miembros del UNEG —basada en la autoevaluación de 23 organizaciones de las Naciones Unidas, de las que 16 son organizaciones participantes de la DCI. Se utilizaron las normas y los principios del UNEG; ii) exámenes por homólogos de distintas organizaciones entre 2006 y 2007 (PNUD, UNICEF); informes de la DCI sobre el Marco de Supervisión y Rendición de Cuentas 2005/06. El análisis de ONU-Mujeres (1911) se basa en registros de la función de evaluación del UNIFEM y de los demás organismos asociados que centran su labor en el género y el empoderamiento de las mujeres bajo la dirección de la OSSSI.

* Org. = organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

Anexo IX

La organización discente: cultura de resultados, rendición de cuentas, aprendizaje de doble ciclo, utilización e intercambio de evaluaciones

Análisis de las distintas organizaciones: puntuaciones medias y número de organizaciones en distintos niveles de desarrollo, sobre la base de indicadores que describen a la organización discente

	Puntuación media	Número de organizaciones en distintos niveles de la matriz de madurez			
		Nivel 1 (1 y 2)	Nivel 2 (3 y 4)	Nivel 3 (5 y 6)	Nivel 4 (7 y 8)
Cultura de resultados, rendición de cuentas y aprendizaje en la organización (23) (elemento básico – puntuación total resumida en la matriz de madurez)	4,3	1	11	12	-
I. Alineación, difusión y generatividad					
Alineación con otros sistemas de apoyo (21)	4,7	-	10	11	3
Apoyo a la evaluación descentralizada (26)	4,8	1	11	3	8
Apoyo al fomento de la capacidad nacional de evaluación (34)	3,5	8	9	5	2
Total	4,35				
II. Desarrollo, contribución, transformación, creación					
Valoración continua de la función (41)	5,5	1	7	7	10
Contribución a los conocimientos sobre la evaluación (43)	4,8	4	8	4	8
Controles y participación de los interesados, e inclusión de perspectivas (54)	6,0	-	3	11	10
Metodologías – desarrollo e innovación (65)	5,3	-	9	11	4
Desarrollo profesional del personal (66)	5,1	-	12	5	7
Total	5,34				
III. Intercambio de conocimientos y comunidades de prácticas					
Aumento de la accesibilidad y la transparencia (76)	6,4	2	3	3	16
Intercambio de conocimientos a nivel interno (77)	5,4	1	5	10	8
Intercambio de conocimientos a nivel externo (78)	4,7	6	5	10	3
Información accesible (51)	6,0	1	2	11	10
Total	5,6				
IV. Aprendizaje de doble ciclo – utilización y adopción de medidas					
Aplicación de recomendaciones (79)	4,8	7	1	11	5
Utilización para decisiones estratégicas (81)	5,0	1	7	12	4
Utilización institucional/acumulativa (82)	5,2	1	7	8	8
Utilización formativa (83)	4,9	1	9	9	5
Uso externo a la organización (otros organismos de las Naciones Unidas, ámbito nacional, asociados en el desarrollo) (84)	4,3	3	9	11	1
Total	4,84				
Puntuación media total	4,8				
Promedio de organizaciones en distintos niveles		2,1	7,3	8,8	6,2

Nota: Las cifras a continuación de los indicadores corresponden a las categorías de la matriz de madurez.

Anexo X

Atributos y funciones de liderazgo

Análisis de las distintas organizaciones: puntuaciones medias y número de organizaciones en cuatro niveles de desarrollo

Funciones de liderazgo	Puntuación media	Número de organizaciones en distintos niveles de la matriz de madurez			
		Nivel 1 (1 y 2)	Nivel 2 (3 y 4)	Nivel 3 (5 y 6)	Nivel 4 (7 y 8)
Liderazgo global del personal directivo superior*					
Elemento básico (22) <i>Responsabilidad predominante (básica)</i>	4,4	0	11	13	0
I. Metas, estrategia, relaciones					
Metas y estrategia (9) <i>Responsabilidad conjunta</i>	5,2	1	7	12	4
Estructura de gobernanza (6) <i>Responsabilidad conjunta</i>	5,8	0	7	6	11
II. Institucionalización de la función					
Promulgación de políticas (12) <i>Responsabilidad conjunta</i>	5,1	1	4	16	3
Organización discente y cultura de evaluación (23) <i>Responsabilidad predominante</i>	4,3	2	10	12	0
Sistemas de apoyo y sistemas conexos, y alineaciones e incentivos para fortalecer la evaluación (21) <i>Responsabilidad predominante</i>	4,7	0	10	11	3
Recursos dedicados, estables y adecuados (15, 19, 50) <i>Responsabilidad predominante</i>	4,8	2	10	9	3
Garantía del empleo de la evaluación (79, 81, 82, 83, 84, 85, 86) <i>Responsabilidad conjunta</i>	4,5	2	8	14	0
III. Rendición de cuentas e independencia					
Salvaguarda de la independencia e integridad en el enfoque (61) <i>Responsabilidad predominante</i>	5,9	1	1	12	9
Garantía de acceso a la información para la evaluación (51) (independencia y transparencia). Sin embargo, lo más importante es la calidad de los datos y la eficiencia al acceder a los datos, la información y los sistemas disponibles. <i>Responsabilidad predominante</i>	5,9	1	2	11	10
Garantía de la independencia en el programa de trabajo (49) <i>Responsabilidad predominante</i>	5,7	1	4	9	10
Accesibilidad y transparencia (76) <i>Responsabilidad conjunta</i>	6,4	2	3	6	16
Puntuación media	5,0				
Promedio de organizaciones en los distintos niveles		1	6,7	11,4	4,8

Nota: Las cifras junto a los indicadores corresponden a las categorías de la matriz de madurez.

* El personal directivo superior comprende cabalmente el papel y el valor añadido de la evaluación, apoya y promueve de manera activa la función en la propia organización, y desarrolla el sistema de incentivos adecuado. La DCI aplica unos principios respecto del liderazgo y el desarrollo de una cultura del aprendizaje y la rendición de cuentas, incluido el liderazgo para llevar a cabo la función de evaluación mediante unos valores y con ejemplaridad; información y comunicación; motivación, orientación y disciplina; y participación.

Anexo XI

Relación entre la cuantía de la financiación complementaria, las salvaguardias para una utilización eficiente e independiente, y el nivel de desarrollo de la función

<i>Porcentaje de recursos complementarios en 13 organizaciones (conjuntos de datos completos)</i>	<i>Puntuación media para el nivel de desarrollo</i>	<i>Puntuación media para las salvaguardias de la independencia, la sostenibilidad de la función, la utilización eficiente, y los costos limitados de transacción (indicador 18)</i>	<i>Puntuación media Independencia (estructural, funcional, en las conductas, profesional y técnica) (indicadores 45 a 62)</i>
Financiación complementaria escasa			
Del 1% al 10%: PNUD, UNESCO, UNFPA	6,3	6,3	6,7
Del 11% al 20%: PMA, ONU-Mujeres, OIEA, UNCTAD	5,8	6,6	6,4
Total	6,1	6,5	6,5
Financiación complementaria media			
Del 21% al 30%: ONUDI, CCI	5,7	5,5	5,4
Del 31% al 40%: UNICEF, FAO	6,1	4,5	6,4
Total	5,9	5,0	5,9
Financiación complementaria elevada			
Por encima del 40%: PNUMA (46%), ONU-Hábitat (82%)	5	4,2*	5,1

* Estimaciones de datos para ONU-Hábitat.

Anexo XII

Preparación para el cambio y los desafíos mundiales, incluidas las necesidades de la agenda para el desarrollo después de 2015 con miras al desarrollo sostenible

	Puntuación media	Número de organizaciones en distintos niveles de la matriz de madurez			
		Nivel 1 (1 y 2)	Nivel 2 (3 y 4)	Nivel 3 (5 y 6)	Nivel 4 (7 y 8)
Afrontar el cambio y los desafíos mundiales (factor básico) (37)*	5,0	-	8	5	2
I. Planteamiento y perspectivas estratégicas					
Metas y estrategia (9)	5,2	1	7	12	4
Liderazgo (22)	4,4	-	11	13	0
Reconocimiento por los Estados Miembros (7)	5,5	-	7	11	6
Planificación estratégica y óptima de la cobertura (24)	5,8	-	6	7	11
Utilización estratégica (81)	5,0	1	7	12	4
Efecto de la utilización – impacto (86)	3,9	4	10	10	0
Total	4,9				
II. Innovación, adaptación y renovación					
Equilibrio de las actividades (28)	5,6	-	6	9	9
Valoración continua (41)	5,5	1	6	7	10
Contribución al adelanto de la evaluación del desarrollo (43)	4,8	4	8	4	8
Metodologías e innovaciones (65)	5,3	-	9	11	4
Total	5,3				
III. Colaboración, incluidas las plataformas mundiales					
Intercambio interno (77)	5,4	1	5	10	8
Intercambio externo (78)	4,7	5	5	10	3
Total	5,0				
IV. Coherencia, inclusión, sentido de propiedad, alineación					
Apoyo a la capacidad nacional de evaluación (34)	3,5	8	10	10	0
Igualdad entre los géneros, recursos humanos e inclusión (36)	5,2	1	9	5	9
Apoyo a la evaluación descentralizada (37)	4,7	3	10	3	8
Total	4,4				
Desarrollo de la cultura de aprendizaje en la organización (puntuación agregada – elementos de la lista)	4,8	-	8	16	0
Puntuación media entre organizaciones	4,9				
Promedio de organizaciones en los distintos niveles		1,5	7,7	9,1	4,5

Nota: Las cifras que figuran junto a los indicadores corresponden a las categorías de la matriz de madurez.

* Conocimiento pleno de las tendencias y los desafíos mundiales. En busca de nuevos enfoques y alianzas (respecto de la planificación, la cobertura, la labor conjunta, las metodologías y los factores para el análisis de contexto), y revisión de las antiguas alianzas y los métodos que favorecen la diversidad de conocimientos con miras a afrontar las necesidades más acuciantes.

**Panorama general de las medidas que deben adoptar las organizaciones participantes
sobre la base de las recomendaciones de la Dependencia Común de Inspección
JIU/REP/2014/6**

Informe	Efectos deseados	Naciones Unidas, sus fondos y programas														Organismos especializados y OIEA														
		JJE	Naciones Unidas*	UNCTAD	CCI	PNUD	PNUMA	UNFPA	ONU-Hábitat	ACNUR	UNICEF	UNODC	UNOPS	OOPS	ONU-Mujeres	PMA	FAO	OIEA	OACI	OIT	OMI	UIT	ONUSIDA	UNESCO	ONUDI	OMT	UPU	OMS	OMPI	OMIM
		<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Informe	Para la adopción de medidas	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
Informe	Para la información	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Recomendación 1	f			E	E				E				E					E		E		E					E		E	
Recomendación 2	f		E	E	E	E	E	E	E	E	E		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	
Recomendación 3	f, h		L	L	L	L	L	L	L	L	L		L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	
Recomendación 4	f		L	L	L	L	L	L	L	L	L		L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	
Recomendación 5	f		E			E	E	E	E	E	E		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	
Recomendación 6	f		E	E	E	E	E	E	E	E	E		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	
Recomendación 7	d		E	E	E	E	E	E	E	E	E		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	
Recomendación 8	c		E																											
Recomendación 9	d, i			E	E	E	E	E	E	E	E		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	

Leyenda: L: Recomendación para la adopción de decisiones por un órgano legislativo.

E: Recomendación para la adopción de medidas por un jefe ejecutivo.

■: La recomendación no requiere la adopción de medidas por la organización.

Efectos deseados: a: mejor transparencia y rendición de cuentas; b: difusión de prácticas mejores/óptimas; c: más coordinación y cooperación; d: coherencia y armonización reforzadas; e: mejor control y cumplimiento; f: más eficacia; g: ahorro financiero considerable; h: más eficiencia; i: otros.

* Incluye únicamente la OSSI. Abarca todas las entidades enumeradas en ST/SGB/2002/11 excepto la UNCTAD, la UNODC, el PNUMA, ONU-Hábitat, el ACNUR, y el OOPS.