



Junta Ejecutiva del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, del Fondo de Población de las Naciones Unidas y de la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos

Distr. general
1 de agosto de 2012
Español
Original: inglés

Segundo período ordinario de sesiones de 2012

Nueva York, 4 a 10 de septiembre de 2012

Tema 6 del programa provisional

UNFPA – Evaluación

Fondo de Población de las Naciones Unidas

Examen de la política de evaluación del UNFPA

Resumen

Mediante su decisión 2009/18, aprobada en el período de sesiones anual de 2009, la Junta Ejecutiva aprobó la política de evaluación del UNFPA y, entre otras cosas, pidió a la Directora Ejecutiva que presentara un examen de la política de evaluación en el período de sesiones anual de 2012 de la Junta Ejecutiva. Pidió también a la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) de las Naciones Unidas que realizara un examen independiente de la política de evaluación del UNFPA. El informe de la OSSI, titulado *Examen de la política de evaluación del Fondo de Población de las Naciones Unidas*, figura en el Anexo del presente documento. La respuesta de la dirección figura por separado, en el sitio Web del UNFPA.

Cabe señalar que cuando la Junta Ejecutiva tomó la decisión de reducir a una semana la duración de dos semanas del período de sesiones anual de 2012, decidió trasladar el tema del programa sobre la evaluación, entre otros, del período de sesiones anual de 2012 al segundo período ordinario de sesiones de 2012. Entre tanto, el UNFPA organizó dos consultas informales con los miembros de la Junta Ejecutiva los días 2 de mayo y 12 de junio de 2012, en las que la OSSI efectuó presentaciones sobre el examen de la política de evaluación, incluido el análisis del mandato relativo al examen. Además, la Junta Ejecutiva celebró una consulta conjunta informal PNUD/UNFPA sobre la evaluación en el período de sesiones anual de 2012.

La Junta Ejecutiva tal vez desee tomar nota del presente informe sobre el examen de la política de evaluación del UNFPA y aportar orientaciones.





DIVISIÓN DE INSPECCIÓN Y EVALUACIÓN

Examen de la Política de Evaluación del Fondo de Población de las Naciones Unidas

31 de julio de 2012

División de Inspección y Evaluación

JEFA DEL EQUIPO
DEMETRA ARAPAKOS

DATOS DE CONTACTO

DEMETRA ARAPAKOS, DIRECTORA
Tel.: +917-367-6033, Fax: +212-963-1211
Correo electrónico: arapakos@un.org

DEBORAH RUGG, SUBDIRECTORA INTERINA
Tel.: +917-367-8516, Fax: +212-963-1211
Correo electrónico: rugg@un.org

**CARMAN L. LAPOINTE, SECRETARIA GENERAL ADJUNTA
DE SERVICIOS DE SUPERVISIÓN INTERNA**
Tel.: +212-963-6196, Fax: +212-963-7010
Correo electrónico: lapointeios1@un.org

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción.....	1-3	4
II. Metodología.....	4	4
III. Antecedentes.....	5-7	4
IV. Resultados.....	8-25	5
A. La política de evaluación del UNFPA no examina con suficiente detenimiento el papel que debería desempeñar la evaluación en la Organización.....	8-11	5
B. La política no delimita claramente los ámbitos de las actividades de evaluación centralizadas y descentralizadas.....	12-14	6
C. La política no es clara en lo que respecta a la segregación de las funciones y las responsabilidades de la evaluación.....	15-18	7
D. La política de evaluación ha contribuido a la aplicación de un enfoque fragmentado y a veces disfuncional de la evaluación en el UNFPA.....	19-20	9
E. La actual política tiene deficiencias críticas.....	21	10
F. La política se presta a confusión en lo que se refiere a la cuestión de la independencia.....	22-25	11
V. Conclusión.....	26-33	12
VI. Próximas medidas críticas.....	34-37	13
Anexo I		
Observaciones del UNFPA sobre el proyecto de informe.....		15

I. Introducción

1. La elaboración de la política de evaluación del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) finalizó en 2009 (DP/FPA/2009/4). Se solicitó un examen de la política, tanto en el documento de la propia política (párrafo 21), como en la decisión 2009/18 de la Junta Ejecutiva del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)/UNFPA, en la que se pidió a la Directora Ejecutiva que presentara el examen en su período de sesiones anual de 2012. Posteriormente, la Junta Ejecutiva trasladó el tema del programa sobre evaluación al programa del segundo período ordinario de sesiones de 2012. Entre tanto, la Junta celebró una consulta informal PNUD/UNFPA sobre la evaluación en el período de sesiones anual de 2012.

2. En respuesta a la decisión 2009/18, la Directora Ejecutiva pidió a la Oficina de Servicios de Supervisión Interna de las Naciones Unidas (OSSI) que llevara a cabo el examen. La División de Inspección y Evaluación de la OSSI realizó dicho examen. En el presente informe se dan a conocer los resultados.

3. El objetivo de ese examen fue analizar la política de evaluación del UNFPA para determinar su pertinencia orgánica y la idoneidad de su diseño, con vistas a formular recomendaciones sobre cualquier posible enmienda para mejorar su eficacia en general. Aunque el examen no evaluó directamente la aplicación de la política, se incluyen en este informe algunas cuestiones de aplicación surgidas en el transcurso del examen.

II. Metodología

4. La OSSI llevó a cabo el examen entre mayo y junio de 2012, utilizando los siguientes tres métodos de acopio de datos:

i. Entrevistas con: 12 miembros del personal del UNFPA en la Sede de Nueva York; dos asesores para seguimiento y evaluación de las oficinas regionales de África y Asia y el Pacífico; cuatro oficiales de seguimiento y evaluación, cuatro oficinas en los países; tres miembros de la Junta Ejecutiva (incluidos el Presidente y un Vicepresidente); y un representante del Departamento del Reino Unido para el Desarrollo Internacional (DFID).

ii. Un examen documental amplio de anteriores informes de evaluación, memorandos internos y comunicaciones por correo electrónico; decisiones pertinentes de la Junta Ejecutiva; políticas y orientaciones del UNFPA; y otras evaluaciones pertinentes.

iii. Un estudio comparado de la política de evaluación del UNFPA con las normas y criterios de evaluación del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la ONU-Mujeres y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

III. Antecedentes

5. En junio de 2009, tras su aprobación por la Junta Ejecutiva, el UNFPA adoptó su primera política de evaluación. El objetivo de la política es “establecer una base

institucional común para la función de evaluación del UNFPA y mejorar la calidad de las evaluaciones. La política contribuirá a asegurar la independencia de la función de evaluación y servirá de guía para realizar las evaluaciones para el aprendizaje institucional, la gestión orientada al logro de resultados y la rendición de cuentas”¹. Además, la política tiene los propósitos específicos de: a) aumentar el uso de los resultados en la adopción de decisiones por la administración; b) aumentar la eficacia de los programas; c) fortalecer la capacidad nacional de evaluación; d) contribuir a la utilización sistemática de los resultados de la evaluación, y e) apoyar el aprendizaje institucional.

6. La política definió un marco general para la orientación de las evaluaciones del UNFPA. Especificó la realización de las evaluaciones del UNFPA en dos categorías generales: evaluaciones independientes que serían llevadas a cabo por la División de Servicios de Supervisión, en consonancia con la política de supervisión y con el marco de rendición de cuentas del UNFPA, y evaluaciones descentralizadas, que serían dirigidas por los países, las regiones y la Sede, supervisadas por la División de Programas.

7. Además, la política de evaluación pidió a la dirección que diera a conocer los pormenores operacionales del marco general. En consecuencia, la entonces Directora Ejecutiva elaboró comunicaciones internas en las que se explican detalladamente las funciones y responsabilidades de las distintas dependencias del UNFPA con respecto a la aplicación de la política, y se señalan los requisitos y las expectativas en relación con la evaluación de los programas en la Organización.

IV. Resultados

A. La política de evaluación del UNFPA no examina con suficiente detenimiento el papel que debería desempeñar la evaluación en la Organización

8. Tanto en la política de evaluación del UNFPA, como en la decisión de la Junta Ejecutiva que le presta apoyo, se hace referencia general a la función de la evaluación en el UNFPA. La actual política señala que la “evaluación en el UNFPA es una función amplia que refuerza la rendición de cuentas, la supervisión y el aprendizaje con el fin de apoyar las decisiones de la administración y mejorar la eficacia de los programas”². La política señala, además, que el UNFPA se adhiere a la definición que el Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas ha dado a la palabra evaluación como “una valoración, lo más sistemática e imparcial posible, de una actividad, proyecto, programa, estrategia, política, tópico, tema, sector, área operativa, desempeño institucional, etc. Incide principalmente en los logros esperados y alcanzados, examinando la cadena de resultados, los procesos, los factores contextuales y la causalidad, a fin de entender los logros o la ausencia de éstos. Su objetivo es determinar la pertinencia, el impacto, la efectividad, la eficiencia y la sostenibilidad de las intervenciones ... Una evaluación debe suministrar información basada en información fáctica que sea creíble, fiable y útil, facilitando la incorporación oportuna de las conclusiones, recomendaciones y

¹ DP/FPA/2009/4, párrafo 1.

² DP/FPA/2009/4, Resumen.

experiencias en los procesos de adopción de decisiones”³. Cuando la Junta Ejecutiva hizo suya la política en 2009, observó que “la función de evaluación tiene por fin evaluar la eficacia y eficiencia de los programas y los resultados del UNFPA”⁴.

9. Sin embargo, la actual política no proporciona una explicación suficientemente clara del concepto y la función de la evaluación en el contexto orgánico específico del UNFPA, como se requiere de conformidad con las normas y los criterios del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas relativos a las políticas de evaluación⁵. La política no guarda una vinculación explícita con los mandatos, objetivos o prioridades estratégicos de la Organización –elemento de fundamental importancia para establecer el marco necesario para determinar la estructura de la función y la forma en que se utilizarán los resultados de la evaluación. Por ejemplo, las políticas de evaluación del PNUD y del UNICEF esbozan y alinean el concepto de evaluación de conformidad con sus mandatos y necesidades orgánicas específicas. La política del PNUD define el propósito de la evaluación en términos de una valoración de las repercusiones del PNUD en la erradicación de la pobreza, el crecimiento económico y el desarrollo sostenible de los países en que se ejecutan los programas, mientras que la política del UNICEF señala que la evaluación debe analizar la contribución del UNICEF a las estrategias mundiales en colaboración con asociados clave, en particular con respecto a la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

10. Sobre la base de las entrevistas realizadas por la OSSI, cabe decir que existe consenso general con respecto a la función de la evaluación en el UNFPA entre sus interlocutores internos y externos. No obstante, la política no se refiere explícitamente a esa función en la Organización, que debería incluir la aportación de datos e información para la dirección estratégica y el contenido sustancial de los programas de los países, el suministro de información sobre la “huella” que el UNFPA deja sobre el terreno para los beneficiarios, y la realización de evaluaciones intersectoriales de las prioridades programáticas críticas, como la salud materna.

11. Un debate más explícito y detallado, que vincule la evaluación con el mandato general del UNFPA, los logros y las metas previstos, facilitaría el fortalecimiento de las actividades de evaluación al definir la contribución que aportarán para mejorar los resultados de los programas, ofrecer mayor claridad en relación con los logros que se espera alcanzar en la evaluación en el UNFPA, y establecer una base más firme para su puesta en práctica. En particular, el nuevo plan estratégico del UNFPA para 2014-2017 brinda una ocasión oportuna para exponer la función y la contribución que deben aportar los distintos tipos de evaluación en ese contexto tan pertinente.

B. La política no delimita claramente los ámbitos de las actividades de evaluación centralizadas y descentralizadas

12. La actual política de evaluación señala que la División de Servicios de Supervisión llevará a cabo evaluaciones *centralizadas*, y que las oficinas en los

³ DP/FPA/2009/4, párrafo 7.

⁴ Decisión 2009/18, párrafo 5.

⁵ Normas para la evaluación en el sistema de las Naciones Unidas, Norma 1.2.

países, las oficinas regionales y las divisiones de la Sede llevarán a cabo evaluaciones *descentralizadas*; sin embargo, no explica claramente sus diferencias y complementariedades, ni define sus respectivos propósitos, objetivos y utilidad.

13. Las evaluaciones centralizadas deben tener un alcance más amplio –a escala mundial y de la Organización. Deben realizarse con independencia de los responsables por las operaciones de los programas y de los resultados que intentan evaluar. Deben abordar cuestiones estratégicas e intersectoriales, comunes a toda la Organización. También deben hacer una evaluación independiente de la calidad de las evaluaciones descentralizadas y determinar los criterios para la valoración de las actividades de evaluación descentralizadas de la Organización. Esa función debe estar a cargo de la División de Servicios de Supervisión.

14. Las evaluaciones descentralizadas deben tener un alcance comparativamente más limitado. Deben realizarse sobre el terreno, tanto en las oficinas del PNUD en los países como en las oficinas regionales, e incluir un componente relativo a la Sede para la prestación de apoyo y la coordinación de las actividades descentralizadas y para consolidar los resultados y presentar informes al respecto, cuando proceda. Las evaluaciones descentralizadas deben estar integradas en las operaciones de los programas, cuyos resultados se han de evaluar. Deben abordar cuestiones de pertinencia específica y de carácter prioritario para las actividades de programación nacionales y regionales. Esa función debe ser dirigida por la División de Programas y llevada a cabo en las oficinas sobre el terreno.

C. La política no es clara en lo que respecta a la segregación de las funciones y las responsabilidades de la evaluación

15. Sobre la base de los resultados anteriormente señalados con respecto al alcance de las funciones de evaluación centralizadas y descentralizadas, cabe decir que es necesario que la política defina con más claridad la segregación de sus respectivas funciones y responsabilidades. El tono impreciso con que se ha redactado la política ha contribuido a crear confusión y al surgimiento de distintas interpretaciones en la Sede y entre el personal de supervisión y evaluación de las oficinas en los países y oficinas regionales con respecto a cuál de las oficinas en la Sede (la División de Servicios de Supervisión o la División de Programas) debe dirigir ciertas tareas. Una vez que el tema sea esclarecido en la política, el personal superior de todas las oficinas afectadas deberá examinar y dar a conocer su acuerdo común y su interpretación con respecto a las funciones y responsabilidades de la evaluación.

16. En términos generales, la política señala que “La División de Servicios de Supervisión presta servicios de supervisión para todas las evaluaciones, incluida la vigilancia y el examen de la calidad de las evaluaciones”; estipula, asimismo, que “la División de Programas coordina la planificación de la evaluación en el UNFPA; fomenta el profesionalismo de la evaluación mediante asesoramiento, directrices, formación ...”⁶. El personal encuentra difícil conciliar las responsabilidades de una oficina por la supervisión general de la evaluación con la responsabilidad de otra oficina en materia de profesionalismo y planificación de la evaluación. Las comunicaciones internas sobre la política, expedidas por la entonces Directora Ejecutiva señalan que la División de Servicios de Supervisión “aporta insumos para

⁶ DP/FPA/2009/4, párrafos 13 y 14 c).

las orientaciones”, mientras que la División de Programas “presta asesoramiento”, y que la División de Servicios de Supervisión “aporta insumos para el plan de evaluación bienal del UNFPA”, mientras que la División de Programas “coordina los planes anuales y bienales del Fondo”. Como mínimo, las interpretaciones resultantes han dado lugar a debates internos con el propósito de determinar a qué oficina compete la responsabilidad principal, pero también pueden afectar negativamente la independencia operacional de la División de Servicios de Supervisión. Las funciones de evaluación independientes solo deben prestar orientación con respecto a las actividades relativas a su propio mandato, y deben decidir de manera autónoma el grado de prioridad se les ha de asignar y el método de planificación. La política debe indicar las consultas y las interacciones pertinentes entre las dos oficinas para asegurar el cumplimiento de los objetivos de evaluación generales sin afectar la independencia operacional de la División de Servicios de Supervisión.

17. Entre los diversos ejemplos que permiten apreciar el modo en que esa falta de claridad ha dado lugar a ineficiencias y confusión, debido a que la División de Servicios de Supervisión y la División de Programas dan mensajes diferentes, y un tanto conflictivos, cabe citar los siguientes:

- Diferentes orientaciones en materia de evaluación, elaboradas por separado por la División de Servicios de Supervisión y la División de Programas, destinadas a las oficinas regionales y en los países;
- Sesiones de formación para el personal sobre el terreno celebradas por separado por la División de Servicios de Supervisión y la División de Programas; e
- Elaboración de informes sobre las funciones de evaluación, preparados por la División de Servicios de Supervisión y la División de Programas sin previa labor de consulta entre ellas.

18. La actual política adolece de falta de claridad en las siguientes esferas concretas:

- *Garantía de calidad.* La política atribuye a la División de Servicios de Supervisión la responsabilidad de valorar la calidad de las evaluaciones, y asigna a la División de Programas la responsabilidad de promover el profesionalismo en la evaluación. Sin embargo, la calidad de la evaluación puede alcanzarse mejor mediante un enfoque de carácter más general, tanto al nivel centralizado como descentralizado, que incluya el establecimiento de los criterios adecuados para valorar la calidad de la evaluación, difundir esos criterios, elaborar aptitudes y capacidades adecuadas para su cumplimiento, y asignar las funciones para la vigilancia y valoración de la calidad, tanto sobre una base continua como periódica.
- *Orientación metodológica y asesoramiento técnico.* Como se ha señalado anteriormente, la responsabilidad por la prestación de orientación metodológica y asesoramiento técnico para la evaluación descentralizada en la Organización no está determinada con precisión. Aunque los criterios relativos a las funciones centralizadas (independientes) y descentralizadas (integradas) pueden diferir, las orientaciones y el asesoramiento deben ajustarse para satisfacer esas distintas necesidades y han de coordinarse cuando proceda para

garantizar la coherencia con los criterios que se aplican para valorar la calidad. Es preciso que la política aporte mayor claridad en ese sentido.

- *Planificación de la evaluación.* La política atribuye la responsabilidad por la planificación de la evaluación a la División de Programas, y las comunicaciones internas de la entonces Directora Ejecutiva señalan que corresponde a la División de Servicios de Supervisión aportar insumos para el proceso. La planificación de la evaluación debe ser una labor coordinada, que incorpore los insumos de todas las partes interesadas pertinentes. Aunque la planificación de las evaluaciones centralizadas y descentralizadas debe estar a cargo de quienes son responsables separadamente por dichas tareas, debe tener en cuenta una secuencia y calendario adecuados para intensificar las oportunidades de sinergia. Si bien el esclarecimiento del ámbito de esas actividades debe contribuir a evitar la duplicación y traslape innecesarios, la política debe esclarecer como corresponde las responsabilidades en materia de planificación.
- *Representación en el Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas.* La política señala que la División de Programas “establece vínculos con el Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas”, mientras que en las comunicaciones internas de seguimiento se señala que la División de Servicios de Supervisión “representa al UNFPA en el Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas”⁷. Si bien la División de Servicios de Supervisión es la mejor situada para representar al UNFPA en el Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas, la División de Programas también podría beneficiarse de la participación en ciertas actividades de formación y de intercambio de información en las reuniones y la labor del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas.

D. La política de evaluación ha contribuido a la aplicación de un enfoque fragmentado y a veces disfuncional de la evaluación en el UNFPA

19. Aunque la política afirma que la evaluación “es una función amplia”, no esboza un enfoque integrado, que incorpore la complementariedad entre los distintos componentes centralizados y descentralizados. En su lugar, describe elementos que, al no existir una clara orientación en materia de aplicación, han contribuido a la tensión entre los distintos componentes. En consecuencia, la evaluación en el UNFPA carece de una visión comprendida por todos –vale decir, de funciones claramente definidas y bien entendidas, que permitan ver su aporte colectivo a la mejora de la ejecución y de los resultados de los programas. El trato fragmentado de los distintos componentes también da lugar a retos en materia de comunicaciones y resta eficacia a la colaboración, contribuyendo a una inútil duplicación de esfuerzos y a la difusión de mensajes contradictorios, como los ejemplos anteriormente señalados en relación con orientaciones, formación y presentación de informes. El reciente informe titulado *Quality Assessment of UNFPA Decentralized Country Programme Evaluations, 2012*, es otro ejemplo de un enfoque fragmentado, que refleja la falta de acuerdo entre la División de Servicios de Supervisión y la División de Programas sobre la idoneidad de las normas y criterios que han de aplicarse, lo cual limita la utilidad del informe.

⁷ DP/FPA/2009/4, apartado c) del párrafo 14, y comunicaciones internas.

20. La actual política contiene la suposición implícita de que la evaluación de la rendición de cuentas compete a la función centralizada, y que la evaluación del aprendizaje compete a la función descentralizada. Sin embargo, tanto la evaluación de la rendición de cuentas como del aprendizaje puede ser llevada a cabo por ambas funciones, aunque con distinto énfasis; por ejemplo, la evaluación descentralizada debe vigilar de manera continua los indicadores de la ejecución, de las actividades y de los resultados de los programas, mientras que la evaluación centralizada debe valorar periódicamente la pertinencia de los indicadores que se utilicen, la integridad de las actividades de acopio de datos y los progresos en la consecución de determinados resultados y repercusiones de los programas. En consecuencia, se necesita un enfoque general, coordinado, para asegurar la comprensión y la utilización comunes de cada uno de los componentes de la evaluación como instrumentos que aportan tanto garantía sobre la ejecución de los programas como experiencia para una futura labor de diseño y aplicación de los programas.

E. La actual política tiene deficiencias críticas

21. La política de 2009 no aborda varias cuestiones críticas que son muy importantes para asegurar un marco sólido y adecuado para las actividades de evaluación. Tal como se recomienda en las normas y criterios del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas relativos a las políticas de evaluación, y en las políticas de otras entidades de las Naciones Unidas, debería incluir los siguientes elementos:

- *Planificación y asignación de prioridades para la evaluación.* Es necesario ofrecer orientaciones sobre el modo en que se asignan las prioridades en el plan de trabajo de la evaluación, de modo que se realicen las evaluaciones apropiadas, en el momento oportuno, para garantizar así su adecuada contribución a la mejora de la ejecución y los resultados de los programas. Un marco de planificación del trabajo, de carácter más general, que abarque tanto las evaluaciones centralizadas como las descentralizadas, facilitaría la adopción de decisiones más estratégicas sobre las prioridades de la evaluación. Aunque la solución de los problemas del ámbito de los distintos componentes debería contribuir a eliminar una innecesaria duplicación, la mejor coordinación de la planificación de la evaluación también ayudaría a garantizar una secuencia adecuada y la complementariedad de las evaluaciones centralizadas y descentralizadas.
- *Recursos de evaluación.* La política debe apoyar criterios de referencia que disfruten de apoyo general en relación con el total de los recursos de evaluación –tanto humanos como financieros– a escala de la Organización, los programas y los proyectos. El nivel de los recursos debe ser de una cuantía tal que permita una evaluación adecuada y sostenible, y ha de medirse tanto al nivel centralizado como descentralizado, quedando entendido que las exigencias de los distintos proyectos y programas pueden requerir niveles superiores o inferiores de asignación de recursos de evaluación, en función de determinados factores, como la complejidad y la importancia desde un punto de vista estratégico. En el contexto de la comunidad de evaluación del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas, los criterios de referencia fluctúan entre el 3 y el 5 por ciento de los recursos de los programas y/o proyectos asignados a la evaluación. El UNFPA tal vez desee examinar los gastos en

evaluación de otras entidades de las Naciones Unidas en relación con otros criterios de referencia.

- *Procedimientos de seguimiento.* La política debe describir con mayor detenimiento los mecanismos específicos de seguimiento de las evaluaciones, las políticas de divulgación de información y los procedimientos de difusión de informes. Debe señalar explícitamente el modo en que se determinarán, se dará seguimiento y se supervisarán las respuestas y los plazos para la aplicación de las recomendaciones, los plazos y las condiciones de la puesta de los informes en conocimiento del público, y la manera en que se difundirán los resultados y los informes de las evaluaciones, tanto dentro de la Organización como fuera de ella.
- *Incorporación de perspectivas de género y de derechos humanos.* La política debe hacer referencia a la necesidad de asegurar la incorporación de perspectivas de género y de derechos humanos en la planificación y realización de las evaluaciones del UNFPA.
- *Sistemas de gestión del conocimiento.* La política debe describir el modo en que las lecciones aprendidas y las buenas prácticas derivadas tanto de las evaluaciones centralizadas como descentralizadas se aprovecharán, almacenarán, compartirán y utilizarán, no solamente con respecto a la realización de las evaluaciones propiamente dichas, sino especialmente en el contexto del diseño y la aplicación de los programas.
- *Necesidades específicas de los programas por países.* La política debe reconocer que los programas por países del UNFPA diferirán como corresponda en relación con las prioridades estratégicas, las metas, el entorno político y los retos operacionales. La política debe tener en cuenta la importancia de atender a las necesidades de evaluación específicas de los países al nivel descentralizado, y de su supervisión por parte de la División de Programas.

F. La política se presta a confusión en lo que se refiere a la cuestión de la independencia

22. Uno de los principios de la actual política es el de la independencia, en función del cual: “La evaluación en el UNFPA se llevará a cabo con el más alto grado de objetividad e imparcialidad. En las evaluaciones centralizadas que realiza la División de Servicios de Supervisión esto se logra gracias a la independencia estructural de la División respecto de la administración ... Las evaluaciones descentralizadas garantizarán la objetividad y la imparcialidad mediante diversos mecanismos”⁸.

23. Sin embargo, la política no describe con suficiente detalle el principio de la independencia en lo que respecta a pertinencia y ejecución. Como se indica en un examen en curso del DFID sobre la función de evaluación en el UNFPA, la independencia debe considerarse en el contexto de un proceso que incorpora tres elementos:

⁸ DP/FPA/2009/4, apartado d) del párrafo 11.

- Estructurales –es decir, relativos a la posición que ocupa la actividad de la evaluación en de la Organización;
- Funcionales –es decir, relativos a la independencia en la planificación, la dotación de recursos, la realización de las actividades de evaluación y la presentación de informes al respecto; y
- De comportamiento –es decir, relativos a las competencias, acciones y actitudes de las personas que realizan las actividades de evaluación.

24. Aunque los últimos dos elementos son igualmente importantes, tanto para las funciones centralizadas como descentralizadas, el primero reviste mayor importancia para la función centralizada (en el contexto del UNFPA) que dirige la División de Servicios de Supervisión, que necesita actuar de manera autónoma (en lo que respecta a presentación de informes), vale decir, sin sujeción a los directamente responsables por la dirección de los programas. Con todo, los responsables por la conducción y dirección de la función de evaluación centralizada necesitan tener acceso a foros del personal directivo superior, de gobernanza y de liderazgo para asegurar la adecuada consideración de las prioridades contextuales y estratégicas y de los retos operacionales, de modo que pueda demostrarse la pertinencia de las actividades de evaluación. Las funciones descentralizadas, e integradas, aunque se benefician de características (incluidas las relativas a aspectos funcionales y de comportamiento) que aseguran la integridad y la credibilidad de las evaluaciones, tienen que ser estructuralmente independientes de la dirección de los programas.

25. La independencia es, pues, una cuestión compleja y con múltiples dimensiones. El reconocimiento de esa complejidad podría redundar en beneficio de la política, que adoptaría una posición explícita con respecto al modo en que se aplican en el UNFPA la necesidad y la práctica de la independencia, tanto en las funciones de evaluación centralizadas como descentralizadas.

V. Conclusión

26. La política de evaluación del UNFPA de 2009 ofrece un marco general para la evaluación basado en un paradigma que incorpora tanto evaluaciones centralizadas como descentralizadas. En consecuencia, ese paradigma, que atiende a la mayoría de las necesidades de evaluación de la Organización y que en general está en consonancia con su estructura, debe continuar, y la División de Servicios de Supervisión debe seguir dirigiendo las actividades de evaluación independientes y centralizadas, mientras que la División de Programas debe dirigir las actividades de evaluación descentralizadas e integradas.

27. No obstante, es posible fortalecer la política aportándole mayor claridad y precisión. La política revisada debe ser más explícita con respecto a las funciones y las responsabilidades de las funciones centralizadas y descentralizadas. En los casos en que la responsabilidad esté compartida entre ambas funciones, como ocurre con el apoyo metodológico, es de fundamental importancia que exista una firme labor de coordinación y colaboración entre las funciones en los ámbitos que son de interés mutuo.

28. Además, la política debe examinar el modo en que los dos tipos de funciones tienen previsto colaborar, identificando los instrumentos y mecanismos de

ejecución, tales como los requisitos en materia de consultas y coordinación y los procedimientos normalizados para el intercambio de planes de evaluación y proyectos de informes, con el fin de facilitar una coordinación más eficaz.

29. También es necesario subsanar las deficiencias críticas de la política, de modo que tenga un carácter más sólido, y ponerla en consonancia con las normas y criterios del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas relativos a la evaluación. Las deficiencias que deben subsanarse se señalan en el párrafo 21. Al respecto, el UNFPA tal vez desee examinar las políticas de otras entidades semejantes de las Naciones Unidas, en términos de envergadura y estructura de ejecución operacional, como un medio de útil comparación para fortalecer y mejorar la política del UNFPA.

30. Por otro lado, el examen de la política debe tener en cuenta el plan estratégico del UNFPA 2014-2017, con el propósito de asegurar la consonancia entre las actividades de evaluación y los mandatos, las prioridades y los objetivos de la Organización.

31. Junto con el examen de la política, sería conveniente realizar un estudio de identificación de las actividades de evaluación en el UNFPA, que permitiera apreciar visualmente el marco de evaluación, indicando las actividades específicas relacionadas con la evaluación que se llevarán a cabo, la persona a cargo de ellas, la fecha o el ciclo de esas actividades y el modo en que se tiene previsto utilizarlas.

32. Por último, se necesita un defensor de la evaluación que actúe en nombre del Director Ejecutivo –que comprenda el tema de la evaluación y pueda promover su importancia y el valor añadido– con el fin de asegurar un enfoque amplio y coordinado de la evaluación en el UNFPA. Las actividades de evaluación de fundamental importancia, como la planificación, el establecimiento de los criterios de valoración de la calidad, y de las actividades de seguimiento, deben ser coordinadas al nivel de toda la Organización, de modo que se evite su duplicación en labores paralelas pero distintas. El Director Ejecutivo del UNFPA tal vez desee considerar la posibilidad de encomendar a uno de sus Subdirectores la labor de actuar en su representación desempeñando las funciones de defensor. Esa persona aseguraría, asimismo, la coordinación de las funciones que son compartidas, como la planificación de la evaluación, la orientación metodológica y el apoyo técnico.

33. El nombramiento de un defensor de la evaluación será de enorme importancia para la aplicación de una política de evaluación revisada del UNFPA. La OSSI considera que el Director Adjunto de Programas sería el más indicado para asumir el cargo de defensor de la evaluación.

VI. Próximas medidas críticas

34. El UNFPA deberá examinar la política con el fin de alcanzar los siguientes resultados:

- Vincular explícitamente el papel de la evaluación a los cometidos y objetivos de la Organización;
- Subsanan las deficiencias de la actual política;
- Esclarecer las funciones y las responsabilidades de las funciones centralizadas y descentralizadas; y

- Definir los instrumentos y mecanismos que se utilizarán para la coordinación entre ambas funciones.

35. Junto con el examen de la política, el UNFPA debe realizar un estudio de identificación de las actividades de evaluación, tal como se indica en el párrafo 31 *supra*.

36. El Director Ejecutivo deberá nombrar un defensor de la evaluación en la Organización, que se encargue de promover y coordinar las funciones de evaluación centralizadas y descentralizadas.

37. Tras el examen de la política y el nombramiento del defensor de la evaluación, deberá tenerse en cuenta la posibilidad de organizar un debate dirigido con representantes de la oficina del Director Ejecutivo, la División de Servicios de Supervisión, la División de Programas y las oficinas regionales, para examinar un plan de aplicación de la política y asegurar el acuerdo y entendimiento comunes en relación con las funciones y responsabilidades de la evaluación.

Anexo I

La OSSI presenta en este Anexo el texto completo de las observaciones recibidas del UNFPA sobre el Examen de la Política de Evaluación del Fondo de Población de las Naciones Unidas. Esta práctica se instituyó en virtud de la resolución 54/263 de la Asamblea General, tras la recomendación formulada por el Comité Asesor de Auditoría Independiente. Las observaciones del UNFPA sobre el proyecto se han incorporado como corresponde en este informe final.

Observaciones del UNFPA sobre el proyecto de informe:

27 de julio de 2012

Estimada señora Lapointe:

Muchas gracias por su memorando de fecha 24 de julio de 2012, en respuesta a la petición que nos hiciera llegar nuestra Junta Ejecutiva al transmitir el ***Proyecto de Informe sobre el Examen de la Política de Evaluación del Fondo de Población de las Naciones Unidas***.

Como se señala en el informe, los resultados indican la existencia de deficiencias críticas en la actual política, que afectan el modo en que se llevan a cabo las evaluaciones y en que se aplican en toda la Organización. Hemos tomado nota de las cuestiones y las observaciones que usted ha planteado, específicamente en términos de la segregación de las funciones y las responsabilidades, la delimitación del alcance de las actividades de evaluación centralizadas y descentralizadas, y la cuestión de la independencia. Tomo nota, asimismo, de las próximas medidas críticas que recomienda con el propósito de revisar y consolidar la política y llevar adelante la evaluación en el UNFPA. Deseo también darle la seguridad de que actuaremos de conformidad con esas recomendaciones, según corresponda.

Me siento optimista en el sentido de que los resultados del examen nos ayudarán a mejorar la política, y también a asegurar la pertinencia y eficacia de la evaluación en nuestra labor en materia de políticas y programación en general.

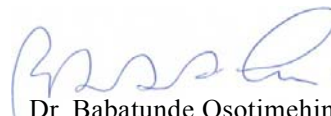
Mi oficina está preparando una respuesta al informe, de conformidad con lo solicitado también por nuestra Junta Ejecutiva.

Aguardo con interés la posibilidad de recibir el informe final tan pronto como sea posible.

Permítame reiterar mi gratitud, tanto a usted como a su equipo, por la valiosísima colaboración prestada.

Con cordiales saludos,

Atentamente,



Dr. Babatunde Osotimehin
Director Ejecutivo

Señora Carman Louise Lapointe
Secretaria General Adjunta
Oficina de Servicios de Supervisión Interna
380 Madison Avenue, 46th Street
Naciones Unidas
Nueva York

Por fax: 1-212-963-7010