



**Junta Ejecutiva del Programa
de las Naciones Unidas para
el Desarrollo y del Fondo de
Población de las Naciones Unidas**

Distr. general
30 de julio de 2004
Español
Original: inglés

Segundo período ordinario de sesiones de 2004

Nueva York, 20 a 24 de septiembre de 2004

Tema 4 del programa provisional

Evaluación

**Informe anual del Administrador sobre evaluación
correspondiente a 2003**

Resumen

En el informe sobre evaluación correspondiente a 2003, que abarca el período comprendido entre julio de 2003 y junio de 2004, se desarrollan informes anteriores y se examinan los avances logrados por el PNUD en su contribución a los resultados del desarrollo en los niveles nacional y mundial. Se señalan varias enseñanzas organizativas que se desprenden de las evaluaciones estratégicas.

Las principales evaluaciones temáticas y por países indican algunos logros, a la hora de influir en la formulación de políticas y estimular el debate nacional sobre el desarrollo humano. El PNUD ha llevado a cabo una labor eficaz de intermediario entre los organismos gubernamentales y los exteriores, de experimentación con éxito de las enseñanzas y las experiencias que se desprenden de su labor en el terreno y de aportación al diálogo teórico, pero debe intensificar su labor para situarse estratégicamente como importante asesor en materia de formulación de políticas a escala mundial y aprovechar sus sectores de especialización, tarea en la que a menudo logra resultados positivos.

Se puede determinar el rendimiento de la propia evaluación en la medida en que los datos que aporta sean pertinentes, asequibles y oportunos para la adopción de decisiones. A ese respecto, se han conseguido algunos logros, como se ha observado en las evaluaciones del apoyo del PNUD al proceso de documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) y en la presentación de informes sobre los objetivos de desarrollo del Milenio. El PNUD y sus fondos y programas asociados tienen aún camino por recorrer en materia de concienciación y creación de capacidad para apoyar la adopción de decisiones basadas en los datos de las evaluaciones.



Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
Introducción	1-2	3
I. La función de evaluación	3-26	3
A. Concienciación y desarrollo de la capacidad en materia de evaluación. . . .	10-18	5
B. Evaluación en las Naciones Unidas	19-21	7
C. Creación de alianzas en materia de evaluación	22-26	8
II. Evaluaciones principales	27-42	8
A. Evaluaciones y exámenes institucionales	28-31	9
B. Evaluaciones temáticas y multinacionales	32-33	9
C. Evaluaciones por países	34-39	10
D. Evaluaciones subnacionales	40-42	11
III. Resultados del desarrollo	43-61	12
A. Consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio y reducción de la pobreza	44-48	12
B. Fomento de la gestión democrática de los asuntos públicos	49-53	14
C. Energía y medio ambiente para un desarrollo sostenible	54-56	15
D. Prevención de crisis y recuperación	57-58	16
E. Afrontar el VIH/SIDA	59-61	17
IV. Enseñanzas organizativas	62-72	17
A. Posicionamiento y capacidad de respuesta	63-66	18
B. Gestión orientada hacia los resultados	67-69	18
C. Protagonismo nacional y creación de alianzas	70-72	19
V. Orientación futura en materia de evaluación	73-78	20
Anexos		
Estadísticas sobre evaluación	79-88	22
A. Evaluaciones del PNUD y sus fondos y programas asociados	79-82	22
B. Cumplimiento de las evaluaciones	83-88	23

Introducción

1. En este informe anual se presenta un panorama general del rendimiento de la función de evaluación correspondiente al periodo comprendido entre julio de 2003 y junio de 2004. El informe correspondiente a 2003 se refiere a años anteriores al detallar la contribución del PNUD a los resultados del desarrollo validados por la evaluación independiente y las principales enseñanzas organizativas que se desprenden de la evaluación estratégica. Se ha integrado la labor de evaluación de todos los fondos y programas asociados del PNUD y se presenta el valor en conjunto de la evaluación para la institución.

2. El informe consta de cinco partes. En la parte I se detalla cómo ha aportado la función de evaluación datos de calidad como base para la adopción de decisiones y la rendición de cuentas y ha contribuido a la creación de capacidad en materia de evaluación. En la parte II se presentan las conclusiones de las principales evaluaciones realizadas durante el año, desde el nivel institucional hasta el subnacional. En la parte III se describen los resultados del desarrollo a los que el PNUD ha contribuido y que se han verificado mediante la evaluación. En la parte IV se ponen de relieve las enseñanzas fundamentales y pertinentes para la organización en conjunto que se desprenden de la evaluación estratégica. En la parte V se ofrece una síntesis del programa de evaluación en 2004.

I. La función de evaluación

3. La evaluación está al servicio de una doble función: la de aportar una base para mejorar la calidad de la política general y la programación, por un lado, y, por otro, la de constituir un medio para verificar los logros obtenidos en comparación con los resultados perseguidos. Para velar por que la practica de la evaluación siga siendo sólida, se han hecho mejoras continuas encaminadas a ajustar su estructura a los fines institucionales, examinar y actualizar la metodología y fortalecer la sistematización y la capacidad de evaluación en el PNUD y sus asociados.

Examen de la estructura de evaluación

4. Dos años después de su aplicación, se está examinando la estructura y su instrumentación. En la cima, el tercer informe sobre la eficacia de las actividades de desarrollo presentó la concepción de la eficacia del desarrollo, al determinar los factores y las condiciones que se han adoptado como impulsores de las estrategias organizativas del marco de financiación multianual 2004-2007. En la evaluación por países correspondiente a Nigeria y realizada en 2003, se comprobó la utilidad de dichos factores impulsores —entre otros, capacidad, protagonismo nacional y políticas— como marco para la evaluación y se está perfeccionando aún mas mediante el cuarto informe sobre la eficacia de las actividades de desarrollo, actualmente en preparación.

5. Las evaluaciones temáticas y estratégicas siguen constituyendo un instrumento eficaz de importancia institucional. Se ha demostrado su utilidad mediante las evaluaciones del apoyo del PNUD al proceso DELP y los informes nacionales sobre los objetivos de desarrollo del Milenio, que brindaron una plataforma oportuna para el debate sobre la supervisión coordinada de los avances con miras a la consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio y del rendimiento de los DELP, lo que vincula mas

claramente la vigilancia de la pobreza con las reformas de las políticas en pro de los pobres.

6. Desde su introducción en 2002, se ha aplicado activamente la evaluación por países o evaluación de los resultados de las actividades de desarrollo. Según las conclusiones de un examen inicial, constituía una base sólida para determinar si el PNUD estaba aplicando óptimamente su ventaja comparativa. La Oficina de Evaluación está estudiando la forma de ampliar su cobertura anual de los resultados de las actividades de desarrollo como instrumento de validación de los resultados del PNUD en el nivel de los países.

7. Una de las dificultades planteadas por la evaluación de la eficacia de las actividades de desarrollo y el informe sobre la eficacia del desarrollo ha sido la de conseguir una base documental fiable. La metodología requiere múltiples fuentes, tanto internas del PNUD como externas, como base para la selección y la validación de los datos. Una de ellas es las evaluaciones llevadas a cabo por las oficinas en los países. Según las conclusiones de un examen de las evaluaciones de resultados realizados en 2003, el nivel de esa actividad era bajo, pues sólo se había llegado a realizar el 20% de las previstas durante el año (véase el anexo, parte B). Ese desfase refleja las dificultades en materia de “evaluabilidad”: cuándo y cómo evaluar los resultados y las actividades de planificación en comparación con las evaluaciones de los proyectos en el terreno, que en el pasado eran más sencillas. Mejorará con la introducción —gracias al nuevo marco de financiación multianual— de resultados básicos, que son objetivos de un nivel inferior y, por tanto, más imputables y mensurables.

8. La Oficina de Evaluación del PNUD ha cooperado estrechamente con el Grupo de Apoyo a las Operaciones a fin de velar por que en la evaluación se siga prestando atención al marco de planificación institucional del marco de financiación multianual, facilitando documentación directa de la validación de los logros comunicados por la propia organización. El intercambio de planes de evaluación y auditoría entre la Oficina de Evaluación y la Oficina de Auditoría y Examen del Rendimiento ha propiciado una mejor coordinación en materia de evaluación por países. En el caso de Turquía, la evaluación de los resultados de las actividades de desarrollo siguió de cerca el proceso de auditoría y lo complementó. Los resultados combinados constituyen una evaluación más equilibrada del rendimiento interno y la contribución a la eficacia del desarrollo.

9. Han aumentado las oportunidades de mejorar la armonización de las políticas y los procedimientos de evaluación de los fondos y los programas asociados del PNUD. El documento de sesión preparado por el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) y el PNUD para el período de sesiones de enero de la Junta Ejecutiva PNUD/FNUAP (DP/CRP.2) propone formas de armonizar los sistemas de planificación y autoevaluación mediante el marco de financiación multianual y los mecanismos conexos de presentación de informes anuales orientados hacia los resultados.

A. Concienciación y desarrollo de la capacidad en materia de evaluación

10. Si bien la estructura introducida en 2001 fue un primer paso, los procesos de gestión orientada hacia los resultados y simplificación no han inculcado aún una cultura de la evaluación. No es un problema exclusivo del PNUD, sino una dificultad más general: la de cómo mejorar la gestión para que reconozca el valor de los datos como base para la adopción de decisiones y un sistema que utilice los datos substantivos como fundamento de la rendición de cuentas en los diferentes niveles. La concienciación y el desarrollo de la capacidad son dos de las formas como la Oficina de Evaluación ha intentado abordar esa cuestión.

Aprendizaje e intercambio

11. La Oficina de Evaluación ha creado una asociación con el Centro de Recursos para el Aprendizaje, el Grupo de Apoyo a las Operaciones y la Dirección de Gestión para impartir capacitación al personal del PNUD en materia de planificación, vigilancia y evaluación y presentación de informes basados en los resultados y perfeccionarla. Durante 2003, más de 220 miembros del personal del PNUD de más de 60 países —incluidos representantes residentes, representantes residentes adjuntos, oficiales de programas y personal del programa LEAD— han recibido esa clase de capacitación durante todo un día. Las operaciones y la capacitación en materia de evaluación corren a cargo de personal de la Oficina de Evaluación, en misión de evaluación de los resultados de las actividades de desarrollo en las oficinas en los países, con lo que se reducen los costos de las transacciones.

12. La Oficina de Evaluación ha iniciado la ejecución de un programa de intercambio de personal, en virtud del cual funcionarios nacionales acuden a la sede a trabajar en asuntos de evaluación durante un período limitado. Un programa experimental ejecutado durante 2003 junto con la oficina en Sri Lanka dio resultados extraordinariamente positivos. La Oficina de Evaluación ha celebrado consultas con todas las direcciones regionales para formular un programa más intensivo de intercambio como contribución suplementaria al desarrollo de la capacidad.

Iniciativas nacionales y regionales

13. La Oficina de Evaluación ha iniciado un examen de los métodos actuales de evaluación en el nivel de los países para fortalecer la cultura y la práctica de la evaluación. Se han logrado algunos avances. Las propias conclusiones relativas a los resultados de las actividades de desarrollo han propiciado el desarrollo de la capacidad en materia de evaluación. En Bulgaria, la evaluación puso de relieve desfases en el sistema de evaluación de las actividades de la oficina en el país, lo que movió a ésta a modificar sus marcos de actuación. Otras oficinas en los países han iniciado su propio desarrollo de la capacidad en materia de evaluación en 2003, entre ellas las de Guatemala, Moldavia y Panamá.

14. La colaboración entre la Oficina de Evaluación y la Dirección Regional para Europa y la Comunidad de Estados Independientes se ha plasmado en una iniciativa regional para la creación de capacidad en materia de evaluación de las repercusiones de sus actividades. Otras iniciativas similares de colaboración fueron un seminario de estrategia, de dos días de duración, en la región de Asia y el Pacífico sobre la mejora de la evaluación para el aprendizaje, en el que participó personal de 15 oficinas

del PNUD en los países y dos servicios subregionales de recursos como parte de la comunidad regional de redes de evaluación (EvalNet). En África, el UNIFEM lanzó una iniciativa junto con la Asociación Africana de Evaluación para crear capacidad interna y de los asociados en materia de criterios comunes de evaluación basados en los principios de participación, derechos humanos, igualdad entre los sexos y gestión basada en los resultados. Está en marcha la experimentación de un marco de supervisión y evaluación que integra esas facetas y que, de dar resultados positivos, constituirá la base de un conjunto de directrices y normas a escala del UNIFEM. La Dependencia de Vigilancia y Evaluación del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) está organizando iniciativas regionales para la creación de dependencias regionales y capacidad del personal de gestión de programas en materia de procedimientos, instrumentos y metodologías de evaluación.

Servicios de evaluación

15. La Oficina de Evaluación ha fortalecido los servicios que presta a las oficinas en los países, los centros regionales y las direcciones de la sede en diversas fases del ciclo de evaluación. Servicios similares prestan la Dependencia de Aprendizaje e Innovación del personal del UNIFEM y la Dependencia de Evaluación del Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas (VNU). La asistencia previa a la evaluación abarca, entre otras cosas, asesoramiento y apoyo para la planificación de la evaluación, formulación de mandatos y selección de consultores. Para mejorar la calidad de la concepción de la evaluación, se presta apoyo, en caso de que se lo solicite, en materia de fijación de objetivos, alcance y planteamiento, metodología y ejecución. La asistencia posterior a la evaluación abarca, entre otras cosas, el examen de la calidad y la coherencia de los proyectos de informes.

16. El Centro de Recursos de Evaluación, creado en 2004, presta un servicio esencial en línea que permite a las oficinas en los países, las direcciones y las dependencias introducir y actualizar interactivamente sus planes de evaluación. Su extensa biblioteca, actualizada por el centro de coordinación participante en cada una de las operaciones, contiene más de 320 evaluaciones del PNUD enlazadas con un potente buscador. Un bucle de realimentación cuenta con el apoyo del componente de localización de recomendaciones sobre evaluación del centro. Se seguirá ampliando ese instrumento en consonancia con la estrategia de gestión de los conocimientos institucionales.

Redes de conocimientos y publicaciones

17. EvalNet constituyó un cauce activo para la consulta y el diálogo de expertos y el intercambio de sus experiencias durante 2003. Su composición ha superado los 500 miembros, el 70% de los cuales se encuentran en oficinas en los países. La Oficina de Evaluación concibió y alberga el sitio en la red Internet del Grupo de las Naciones Unidas sobre Evaluación, conocido como Foro de Evaluación de las Naciones Unidas. Desde su creación en 2003 ha constituido una plataforma accesible para el intercambio de información y el diálogo. Su composición ha superado los 250 miembros y cada uno de los equipos de trabajo del Grupo de las Naciones Unidas sobre Evaluación ha utilizado ese servicio y se han celebrado diversos debates muy animados sobre los informes relativos a los objetivos del desarrollo del Milenio y otro sobre el desarrollo de la capacidad en materia de evaluación.

18. La publicación titulada *Essentials*, de la Oficina de Evaluación, está destinada a ayudar a los especialistas a entender y comparar diversas experiencias relativas a un determinado tema de desarrollo. Entre los abordados recientemente figuran los siguientes: “El voluntariado y el desarrollo”, “La asistencia electoral”, “La informatización de la gestión pública” y “El Fondo Fiduciario Danés para el Desarrollo”. En todos los casos, para la elección de los temas, basada en datos substantivos de evaluación, se ha contado con la orientación de las redes de práctica.

B. Evaluación en las Naciones Unidas

19. La estructura de evaluación y la labor de desarrollo de la capacidad del PNUD están en consonancia con la reforma del sistema de las Naciones Unidas. El proceso de reforma tiene dos consecuencias principales: a) la necesidad de coordinación al evaluar los objetivos de desarrollo del Milenio, a la que contribuyen todas las organizaciones de las Naciones Unidas y b) la normalización de los métodos de evaluación en el nivel operacional. El Grupo de las Naciones Unidas sobre Evaluación, de cuyas presidencia y secretaría se encarga el PNUD, promueve la colaboración de los organismos de evaluación de las Naciones Unidas.

20. El Grupo de las Naciones Unidas sobre Evaluación se centró en varios sectores básicos de trabajo en 2003. Según un estudio sobre normas y criterios, más de las tres cuartas partes de las organizaciones de las Naciones Unidas tienen una política explícita de evaluación y más de las cuatro quintas partes cuentan con directrices al respecto, pero la capacidad y la práctica varían. El imperativo que se plantea es el de acordar un conjunto común de normas mínimas obtenidas a partir de esas diversas prácticas. Mientras que un estudio de la presentación de informes sobre los objetivos de desarrollo del Milenio descubrió criterios diferentes en las organizaciones, un imperativo común es el de vincular los resultados de los programas con los objetivos de desarrollo del Milenio. El Grupo de las Naciones Unidas sobre Evaluación prestó apoyo continuo para la preparación del examen trienal amplio de la política por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas.

20. El plan de vigilancia y evaluación del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) fue aprobado en 2002 e incluido en las directrices de CCA/MANUD. Un examen de experiencias correspondientes a 21 países piloto puso de relieve el valor de la simplificación de los métodos de evaluación para aumentar la garantía de calidad, intercambiar datos y reducir la carga que suponen para las autoridades nacionales los diversos procedimientos de evaluación. El de determinar unos resultados comunes, pero válidos, correspondientes a los diversos ámbitos de la labor de las organizaciones de las Naciones Unidas sigue siendo un imperativo sobre el que se seguirá trabajando durante los doce próximos meses, durante los cuales más de 30 países formularán planes de vigilancia y evaluación del MANUD y conexos.

21. En la reunión anual del Grupo de las Naciones Unidas sobre Evaluación, celebrada en abril de 2004, se formularon las prioridades para el año siguiente, a saber, normas y criterios, desarrollo de la capacidad en materia de evaluación y reforma y armonización de las Naciones Unidas.

C. Creación de alianzas en materia de evaluación

22. El PNUD representa a las Naciones Unidas en la red de evaluación del Comité de Asistencia para el Desarrollo y ha procurado mediar para lograr una mayor participación de cada una de las organizaciones de las Naciones Unidas en los sectores de labor substantiva de la red. En el marco de la red, el PNUD ha accedido a hacer de piloto a fin de ensayar un nuevo planteamiento para las organizaciones multilaterales de evaluación, que se basará en una evaluación de la estructura del PNUD en materia de evaluación y en los instrumentos de evaluación del rendimiento. La función de piloto entrañará el beneficio suplementario de ayudar al PNUD en la actualización continua de sus instrumentos de evaluación.

23. Se siguen fortaleciendo los lazos de colaboración con las oficinas de evaluación de organismos bilaterales, en particular los Gobiernos de Alemania, Dinamarca, los Países Bajos y el Reino Unido. Esas relaciones no se limitan a la movilización de recursos y abarcan también sectores de interés metodológico y temático mutuo, como lo ejemplifica la evaluación conjunta con el Gobierno de los Países Bajos de las vinculaciones entre gestión democrática de los asuntos públicos y reducción de la pobreza, que está en marcha.

24. El PNUD ha invertido en asociaciones nacionales, regionales e internacionales de evaluación. La Asociación Internacional de Evaluación del Desarrollo, creada en 2002, cuenta con más de 200 miembros de 60 países. La asociación ha desarrollado varias vías de trabajo, tales como a) consolidar los datos empíricos sobre cómo mejorar la utilidad y la utilizabilidad de la evaluación y b) evaluación y rendición de cuentas.

25. En 2003, el UNIFEM y la Asociación Africana de Evaluación crearon la red de evaluadores en materia de desarrollo e igualdad de los sexos de África para fortalecer el análisis basado en el sexo en materia de evaluación. También se ha desarrollado la colaboración entre el PNUD y la Sociedad Malaya de Evaluación, gracias a la cual personal de la oficina en el país asistió a una conferencia internacional sobre evaluación y gestión de resultados organizada por dicha Sociedad y miembros de ésta han protagonizado debates en EvalNet.

26. En el nivel nacional, la Red de Vigilancia y Evaluación de Níger, presidida por un miembro del personal del PNUD, ha sido una de las más activas en la región, pues cuenta con más de 200 miembros de la administración pública, universidades, organizaciones de las Naciones Unidas, organizaciones no gubernamentales (ONG) y sector privado. En 2003, la Asociación de Evaluación de Sri Lanka, creada con apoyo del PNUD, presentó una política nacional sobre evaluación a solicitud del Ministerio de Formulación y Ejecución de Políticas.

II. Evaluaciones principales

27. Las evaluaciones estratégicas han seguido siendo fundamentales para la función de evaluación del PNUD. La Oficina de Evaluación gestionó y concluyó el informe sobre la eficacia del desarrollo, cinco estudios temáticos a escala mundial y ocho evaluaciones de países sobre los resultados de las actividades de desarrollo, complementados por más de 20 evaluaciones institucionales, temáticas y por países llevadas a cabo durante el mismo período por fondos y programas asociados del PNUD (véanse los datos justificativos en el párrafo A del anexo). También se llevaron

a cabo 50 evaluaciones (de programas, planes, resultados y proyectos) en el nivel subnacional, 28 de las cuales fueron evaluaciones de resultados (véase el párrafo B del anexo). Más adelante se comunican las conclusiones de dichas evaluaciones.

A. Evaluaciones y exámenes institucionales

28. En el informe sobre la eficacia del desarrollo se pusieron de relieve la solidez cada vez mayor del rendimiento de los proyectos del PNUD a lo largo del último lustro y la importancia decisiva que reviste el protagonismo nacional para su sostenibilidad y eficacia. El estudio subió el listón en materia de evaluación de la eficacia, al exigir a la organización que elevara sus instrumentos de mensuración a los niveles superiores para que reflejasen sus intervenciones en materia de asesoramiento normativo, intermediación y promoción de políticas.

29. Se formuló el segundo marco de cooperación mundial (GCF-II) del PNUD para intensificar el apoyo de éste a los países en desarrollo que necesitan beneficiarse de los conocimientos mundiales sobre las decisivas dimensiones de la reducción de la pobreza y del desarrollo humano. Según la Oficina de Evaluación, el GCF-II había contribuido en gran medida a la transformación del PNUD en una organización basada en los conocimientos y enlazada en red a escala mundial mediante la creación de comunidades de práctica y redes de conocimientos y la descentralización del apoyo en materia de formulación de políticas a los servicios subregionales de recursos. Por otra parte, el GCF-II sólo había hecho una contribución marginal a la integración de la promoción y la investigación a escala mundial en la práctica del PNUD en el nivel de los países.

30. Según la evaluación independiente de las repercusiones del Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización (FNUDC), realizada de conformidad con la decisión 99/22 de la Junta Ejecutiva, si bien el FNUDC había hecho una contribución substancial a la consecución de resultados del desarrollo mediante sus programas locales de gestión de los asuntos públicos y microfinanciación, el desequilibrio entre su sector de especialización y las tendencias en materia de financiación de los donantes internacionales, agravado por la debilidad de sus propias estructuras internas de gestión, ha inspirado dudas sobre la viabilidad financiera del Fondo a partir de 2004.

31. En 2003, se examinó mediante una serie de informes la labor de la Dependencia Especial de Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo. No se han llevado a cabo evaluaciones externas, pero los exámenes internos han indicado que la cooperación Sur-Sur por parte del PNUD ha contribuido a la colaboración en aumento entre países en desarrollo, en particular en la ampliación de las oportunidades regionales y subregionales en materia de corrientes comerciales e inversión.

B. Evaluaciones temáticas y multinacionales

32. Partiendo de la primera fase de una evaluación de las vinculaciones micro-macro en el Asia meridional, se concluyó un segundo estudio, ampliado para que abarcara iniciativas de organismos asociados del PNUD, en Bangladesh, la India, el Nepal, el Pakistán y Sri Lanka. Sus conclusiones revelan que las políticas macroeconómicas pueden tener efectos negativos incluso en iniciativas bien concebidas en el nivel comunitario. Es necesario incluir estrategias apropiadas de supervivencia durante la pla-

nificación y apoyar la promoción de una orientación cada vez mas favorable a los pobres en ciertas políticas del nivel macro. Dentro de la evaluación por parte del FMAM de las vinculaciones mutuas entre los logros medioambientales mundiales y los beneficios locales en su cartera de proyectos, se investigó también la comprensión de las relaciones entre los niveles macro y micro y sus efectos. Mediante un examen de proyectos correspondientes a 14 países, apoyado por un amplio examen teórico, la evaluación reveló repercusiones positivas de diversas iniciativas locales, incluidos el desarrollo de servicios energéticos sostenibles y la conservación comunitaria.

33. La función de promoción e intermediación del UNIFEM para influir en procesos de paz y seguridad y la coherencia y eficacia de las diversas estrategias utilizadas en sus programas sobre el VIH/SIDA fueron objeto de evaluaciones temáticas transregionales durante el año en examen. Respecto de la paz y la seguridad, se comprobó que el UNIFEM había sido eficaz para tender puentes entre diversos grupos e influir en procesos de consolidación de la paz y había obtenido logros concretos en materia de integración de la igualdad de los sexos en las reformas constitucionales, legislativas y electorales. En relación con el VIH/SIDA, la evaluación reveló que el UNIFEM había sido eficaz a la hora de ampliar los conocimientos, concienciar sobre la agravación de esa pandemia que entraña la desigualdad entre los sexos y de transmitir las opiniones de mujeres seropositivas a los encargados de la formulación de políticas.

C. Evaluaciones por países

34. Durante el período sobre el que versa este informe, se concluyeron ocho evaluaciones de los resultados de las actividades de desarrollo en Bangladesh, Bulgaria, Egipto, Etiopía, Nigeria, Turquía, Ucrania y Viet Nam. Los disturbios políticos obligaron a dejar en suspenso una evaluación de Haití.

35. En Etiopía, la evaluación de los resultados de las actividades de desarrollo fue encaminada a determinar cómo había reaccionado el PNUD ante las emergencias y las dificultades para el desarrollo en el país como base para ayudar a la organización a adoptar un nuevo posicionamiento. La evaluación reveló que el PNUD ocupaba una posición decisiva en la estructura general de coordinación y enlace entre el Gobierno y los asociados exteriores y había desempeñado un papel decisivo en la formulación del DELP, al facilitar las consultas regionales y de la sociedad civil. La continuidad de la vitalidad y la visibilidad del papel del PNUD en materia de coordinación de la labor teórica en el país dependerá de su capacidad para aportar enseñanzas y experiencias procedentes de su labor operacional en el terreno.

36. En Turquía, donde el PNUD desempeñó un papel decisivo para estimular el debate sobre cuestiones de desarrollo humano mediante la producción y la difusión de informes nacionales y el apoyo a la creación de un centro de desarrollo humano en Estambul, ha habido una vinculación lograda entre las iniciativas macro y micro. El PNUD ha intensificado ese papel de promoción con actividades en el terreno y ha organizado la modificación de un importante proyecto de infraestructura regional en las zonas sudoriental y oriental del país para que se centrara en el desarrollo humano. También se observó una promoción eficaz en Ucrania, donde el PNUD desempeñó un papel decisivo en el debate sobre la formulación de políticas y en el diálogo sobre desarrollo humano mediante la preparación de informes de calidad sobre desarrollo humano, y en Egipto, donde se abordaron cuestiones de desarrollo humano en

el debate nacional, impulsado por el informe nacional sobre el desarrollo humano de 1994, que señaló las disparidades geográficas y en materia de desigualdad de los sexos existentes en el país. Desde entonces, el informe nacional sobre el desarrollo humano de Egipto ha servido como instrumento utilizado por los gobernadores regionales para familiarizarse con los conceptos y los problemas del desarrollo.

37. En Turquía, el PNUD logró integrar las preocupaciones medioambientales en el debate normativo nacional mediante la creación de capacidad nacional en materia de formulación de políticas y de gestión dentro del Gobierno y entre los grupos de la sociedad civil, gracias a lo cual Turquía acabó ratificando la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. En Egipto, el PNUD encabezó el fortalecimiento de la secretaría técnica del Consejo Nacional de la Mujer, gracias a lo cual se consiguió la integración de la igualdad de los sexos en todos los aspectos del quinto plan quinquenal nacional del país. La evaluación reveló que en general la oficina en el país había desempeñado un papel extraordinariamente dinámico en sus actividades de promoción y establecimiento de relaciones, por lo que estaba en condiciones excelentes para desempeñar su papel en el futuro.

38. Ucrania ha estado en la vanguardia con las medidas adoptadas para abordar el VIH/SIDA, la reintegración de Crimea, la recuperación de Chernobyl y la desactivación de minas terrestres. El PNUD ha tenido mucho éxito en la movilización de recursos en esos sectores y contribuyó a más que duplicar los gastos en la ejecución de programas en 2002 y de nuevo en 2003. Sin embargo, un aspecto negativo ha sido una profusión de iniciativas diversas, en algunos casos carentes de cohesión interna y coherencia externa, y que podrían ir en detrimento de las decisivas funciones de coordinación e intermediación, cuya eficacia había comprobado el PNUD en Etiopía. Asimismo, se puso de relieve esa dificultad en los casos de Turquía y Egipto, pese a sus diferencias en los niveles de recursos.

39. Entre las diez evaluaciones y exámenes de las actividades operacionales que el VNU llevó a cabo durante 2003, en el examen de la labor realizada en Burkina Faso se expusieron los logros en materia de desarrollo de la creación de capacidad comunitaria, en particular en materia de planificación y formulación de proyectos y en la participación de sectores marginados, en particular las mujeres, en la adopción de decisiones respecto de los sectores en los que trabajaba el VNU.

D. Evaluaciones subnacionales

40. Las evaluaciones subnacionales comprenden evaluaciones de programas, planes, resultados y proyectos llevadas a cabo en un solo país y gestionadas por la oficina del PNUD en él. En todas las regiones geográficas y en todos los sectores de operaciones del PNUD durante 2003 se hicieron evaluaciones de resultados (véanse los detalles en el párrafo B del anexo). La mayoría de esas 28 evaluaciones realizadas durante el año en examen se centraron en la creación de una gestión democrática de los asuntos públicos y la reducción de la pobreza. Se ha comprobado que el PNUD hizo contribuciones importantes, incluidos el apoyo al desarrollo de marcos políticos y reguladores, el desarrollo de la capacidad de los agentes estatales y no estatales y la conclusión con éxito de iniciativas experimentales pertinentes. Sin embargo, en pocos casos se vio que la contribución del PNUD a todos los elementos necesarios para garantizar la consecución completa de los resultados previstos fuera

substantial, lo que refleja el doble imperativo de formular y ejecutar iniciativas que influyan en los resultados y evaluarlas.

41. Las siete evaluaciones de proyectos realizadas por el VNU durante el año en examen confirmaron que gran parte de las aportaciones concretas del programa radican en la capacidad de los voluntarios para combinar conocimientos técnicos y profesionalidad con motivación, dedicación y flexibilidad. En sectores delicados, tales como los de derechos humanos, VIH/SIDA y resolución de conflictos, el programa ha sido particularmente eficaz para granjearse la confianza de las comunidades, al aportar la neutralidad y la universalidad de las Naciones Unidas al voluntariado. Se comprobó que los equipos mixtos de voluntarios nacionales e internacionales eran un mecanismo en general eficaz para intensificar la experiencia y el intercambio de conocimientos, además de lograr máximos beneficios de la cooperación Sur-Sur. También se reconoció la contribución del VNU al estímulo de las actividades de los voluntarios locales y al espíritu del voluntariado en las comunidades.

42. Durante el año en examen, la Dependencia del Protocolo de Montreal del PNUD contrató una serie de evaluaciones independientes, para lo que contó con la orientación de la Oficina de Evaluación del Fondo Multilateral, encaminadas a evaluar la pertinencia continua del apoyo del fondo a diversos tipos de proyectos en diferentes países y regiones y, concretamente, el rendimiento global del fondo en la reducción de las sustancias que agotan la capa de ozono conforme a las metas fijadas. En el caso del plan de eliminación gradual en el sector de los disolventes en China, la evaluación reveló que se había aplicado con éxito hasta la fecha, pues se habían logrado reducciones en el consumo nacional de clorofluorocarburo 113, tricloreto y clortetraciclina. La evaluación recomendó mejoras en el sistema de vigilancia de la clortetraciclina y apoyo técnico a las empresas fabricantes de disolventes. Tras presentarse al Comité Ejecutivo, del que forman parte todas las organizaciones de las Naciones Unidas, las enseñanzas que se desprenden de todas las evaluaciones del Fondo Multilateral, se las integra en sus políticas, procedimientos, directrices y criterios actualizados del Fondo Multilateral.

III. Resultados del desarrollo

43. Para complementar los informes de autoevaluación, en esta sección se reconfiguran en torno a los objetivos institucionales los datos recogidos mediante evaluación independiente. Si bien constituye una importante fuente de corroboración, las numerosas evaluaciones realizadas a lo largo de un solo año no constituyen una validación de la panoplia total de resultados, dada la diversidad de los asuntos en los que se centran. Los temas correspondientes a cada una de las subsecciones no son líneas de servicios del marco de financiación multianual, sino conglomerados determinados por los datos obtenidos.

A. Consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio y reducción de la pobreza

Reforma de las políticas en pro de los pobres

44. Todos los países en los que interviene el PNUD están esforzándose por reducir la pobreza, pero solo 48 apoyan la reforma de las políticas en pro de los pobres

como tarea primordial. El PNUD apoya a 43 de los 76 países que participan en DELP, pero no todos ellos han mostrado vinculaciones claras entre sus estrategias de crecimiento y la reducción de la pobreza, como quedó claro en el tercer informe sobre la eficacia del desarrollo. Cuando la labor del PNUD se centró en el fomento de debates nacionales sobre la naturaleza y los costos sociales de la pobreza en relación con su labor de vigilancia en materia de objetivos de desarrollo del Milenio, aumentó el contenido en materia de política en pro de los pobres de los DELP. Si bien se comprobó que el PNUD había contribuido al protagonismo nacional en el proceso, podría hacer más para fomentar el debate nacional sobre las estrategias de desarrollo y las causas de la pobreza. En los casos en que el PNUD ha obtenido mejores resultados y ha contribuido directamente a los cambios normativos y legislativos, ha sido a consecuencia de los elementos de promoción que cimientan su labor, tales como su función de coordinación, las iniciativas experimentales y el Informe sobre Desarrollo Humano

45. En Bulgaria, un aumento en la prioridad relativa de los sectores sociales en el presupuesto estatal, al pasar del 15% al 23% en el período 1998-2001, podría atribuirse en parte a la promoción por parte del PNUD de cuestiones sociales y a sus actividades en materia de creación de puestos de trabajo piloto, como se expone en la evaluación sobre los resultados de las actividades de desarrollo de Bulgaria. Asimismo, en Madhya Pradesh (India) la labor de promoción mediante los informes sobre desarrollo humano en ese Estado tuvo como consecuencia un aumento del 19% al 42% en las asignaciones al sector social durante los períodos 1992-1997 y 1997-2002. En Viet Nam, el PNUD, en su papel de facilitador en la formulación de la estrategia de desarrollo socioeconómico para un período de diez años (2001-2010), aprovechó su labor sobre la reforma del sector público y la ampliación de los objetivos de desarrollo del Milenio para abordar cuestiones nacionales específicas. Se comprobó que en Timor Oriental, Egipto, Honduras, Nigeria, Turquía y Ucrania los informes sobre desarrollo humano fueron instrumentos importantes para moldear eficazmente el debate y el diálogo normativos.

Desarrollo de la capacidad institucional para la evaluación de la pobreza humana y de la renta

46. En los países beneficiarios no siempre se consideraron adecuados los acuerdos institucionales y la capacidad en materia de vigilancia de la pobreza para garantizar la aplicación de DELP. Excepciones notables son las de Nigeria, donde se han logrado resultados positivos en materia de capacitación de funcionarios estadísticos en los niveles estatal y local, y Turquía, con la creación del Centro de Desarrollo Humano en Estambul. Medidas positivas similares para la creación de capacidad en materia de métodos de evaluación se observaron en Sri Lanka, donde más de 800 funcionarios superiores del ministerio de Hacienda participaron en un programa de capacitación acompañado de iniciativas regionales en materia de capacitación.

Iniciativas locales en materia de pobreza y su ampliación

47. El PNUD y sus fondos y programas asociados siguen trabajando en pro del desarrollo en el nivel micro como estrategia dual basada en la ventaja comparativa en ciertos sectores y regiones y como fundamento para ensayar otras opciones de desarrollo que sirvan de base para una transformación generalizada. En Turquía, por ejemplo, el PNUD ha desempeñado un papel decisivo para la conversión de una iniciativa de desarrollo regional en la zona sudoriental, centrada principalmente en el

desarrollo de infraestructuras, en otra que principalmente apoyaba un mayor desarrollo humano en la región. En un proyecto complementario ejecutado en la Anatolia oriental se han aplicado con éxito las enseñanzas que se han desprendido de esa iniciativa.

48. En materia de microfinanciación, el PNUD colaboró con el fondo de desarrollo social del Gobierno de Egipto aportando un modelo que se reproducirá en el futuro y que se está integrando en las operaciones de préstamo en gran escala. La labor de microfinanciación específica del PNUD y del FNUDC en Haití, Kenya, Malawi y Nigeria ha logrado aumentar el acceso de las mujeres a los servicios financieros y en general se han ampliado los servicios entre un 80 y un 85 por ciento, aproximadamente. Sin embargo, la evaluación indicó que se habían perdido varias oportunidades para una reproducción más amplia. Al mismo tiempo, observó que las iniciativas en el nivel local habían desempeñado, al menos en parte, un papel catalítico para fomentar el cambio en el nivel macro, ya fuera en la legislación o en la formulación de políticas. Por ejemplo, los éxitos del programa de regularización y renovación de viviendas en barrios de tugurios urbanos con cargo al Fondo de Iniciativa Local para el Medio Ambiente Urbano en el Pakistán, prepararon el terreno para la aprobación de una política nacional de vivienda con miras a regularizar las viviendas en barrios de tugurios urbanos en el Pakistán.

B. Fomento de la gestión democrática de los asuntos públicos

Examen y reforma de la legislación y las políticas

49. La mayor concentración de actividades del PNUD durante el período 2000-03 correspondió al sector de la gestión de los asuntos públicos, con apoyo a la creación y el fortalecimiento de instituciones de gestión de los asuntos públicos y ambientes favorables para el diálogo amplio sobre la reforma, que se han perfilado como destacados sectores de coordinación. En Honduras y Viet Nam, el PNUD logró fortalecer instituciones, incluidos los tribunales y la fiscalía general. En Viet Nam, el apoyo a la Fundación por la Democracia —plataforma para el debate sobre cuestiones de desarrollo— propició dos acuerdos decisivos —sobre las reformas política y electoral y en pro del desarrollo sostenible como política nacional— entre los partidos políticos y el Gobierno, con la participación de la sociedad civil y donantes. Esas iniciativas promovieron el derecho de ciudadanía y el debate plural en una sociedad que aún está consolidando la democracia.

50. En algunos casos en que se adoptaron medidas para mejorar la calidad y el ritmo de la reforma, la evaluación reveló que la labor podría haber estado mejor coordinada y haber contado con un mayor protagonismo nacional (en Malí y Panamá, por ejemplo). En Laos, el PNUD está apoyando un proceso de armonización de la constitución y determinadas leyes nacionales con los instrumentos internacionales. Si bien se reconoció el valor de esa labor, se atribuyó en parte la falta de avances a esos factores.

Descentralización y reforma administrativa

51. El PNUD apoyó activamente la descentralización política y administrativa mediante el apoyo a la formulación de nuevas leyes, creación de capacidad local y fomento de un amplio protagonismo nacional. La organización tuvo éxito con intervenciones experimentales, tales como los municipios modelo conforme a la iniciativa Capacidad 21, que trabajó en Bulgaria y Turquía (además de una iniciativa

similar en Honduras) para crear capacidad de los municipios y de los ciudadanos con miras a planificar y gestionar programas de desarrollo local. Asimismo, la labor del FNUDC en materia de descentralización fiscal y buena gestión financiera mediante proyectos experimentales en el nivel local en Camboya, Malí, Mozambique y Uganda tuvo repercusiones positivas e influyó en la orientación de las políticas nacionales en materia de descentralización.

52. También dieron buenos resultados las medidas específicas de desarrollo de la capacidad en el nivel local, mediante el fortalecimiento por parte del PNUD de la función y la capacidad de los consejos populares provinciales en Viet Nam, como representantes de las preocupaciones locales y gestores transparentes de los fondos públicos, y la labor de desarrollo de la capacidad por parte del UNIFEM en materia de presupuestación sensible a la igualdad de sexos en América Latina y África occidental. Las iniciativas en la región andina han obtenido resultados particularmente positivos, al influir en el análisis presupuestario en el nivel local mediante procesos participativos. Sin embargo, las actividades encaminadas a apoyar la descentralización en los niveles superiores y la planificación de reformas obtuvieron resultados desiguales, como en el caso del Pakistán, donde no se apreciaron los beneficios del apoyo a la formulación de un marco normativo y jurídico, en vista del lento ritmo de su aplicación.

Mejora de los sistemas y procesos electorales

53. Los del apoyo a la reforma electoral y a las elecciones locales, la creación de instrumentos para la observación y la creación de capacidad con miras a organizar las elecciones son, todos ellos, sectores básicos de la labor del PNUD en su campaña de apoyo a la gestión democrática de los asuntos públicos. Las evaluaciones llevadas a cabo en Bangladesh, Malí y Yemen han aportado datos sobre el apoyo a las reformas electorales y el fortalecimiento de la capacidad para celebrar elecciones libres y limpias. En Bangladesh, el PNUD capitalizó eficazmente su reputación de tercero leal y neutral para desempeñar un papel destacado en la organización y supervisión de las elecciones parlamentarias en 1996 y las elecciones locales en 1997 y 1999 y alentar y coordinar las aportaciones de otros donantes. En Yemen, aunque se observaron irregularidades, no se consideró que hubieran socavado los avances logrados en la capacidad de la comisión electoral para celebrar las elecciones con apoyo del PNUD.

C. Energía y medio ambiente para un desarrollo sostenible

Estrategia y apoyo a la formulación de políticas y su reforma

54. El PNUD se ocupa de cuestiones de desarrollo medioambientalmente sostenible en casi todos los países en que ejecuta programas. En Turquía, las preocupaciones medioambientales no han sido históricamente un factor en el debate nacional sobre la formulación de políticas ni han figurado prominentemente en la inversión pública ni en la reforma de la reglamentación. El PNUD ha contribuido a que se preste mayor atención a las cuestiones medioambientales y a la creación de capacidad estatal en materia de formulación y gestión de políticas medioambientales en el gobierno y entre la sociedad civil y participó intensamente en la labor preparatoria de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en Johannesburgo en 2002, y la administración del programa de pequeños préstamos con cargo al

FMAM. El apoyo del PNUD desempeñó un papel decisivo para lograr la ratificación por Turquía de la Convención sobre el Cambio Climático.

55. En China, el décimo Congreso Nacional Popular, celebrado en 2003, decidió reorganizar el mecanismo gubernamental para la formulación de la política energética creando un nuevo organismo dentro de la que habría de ser la Comisión Estatal de Reforma y Desarrollo con competencias en materia de política energética para el desarrollo sostenible. El proyecto del PNUD “apoyo a la estrategia energética sostenible de China”, resultante de las conversaciones entre el PNUD y el Gobierno, junto con relaciones sólidas con funcionarios estatales que podían transmitir recomendaciones normativas al Consejo de Estado, propició la reorganización de la política energética en consonancia con las recomendaciones del proyecto. También se está ejecutando con éxito el “plan para el sector de los disolventes” de China como respuesta al imperativo de abandono gradual de la utilización de disolventes por millares de pequeñas empresas. La ejecución de dicho plan, con un volumen de financiación de 52 millones de dólares con cargo al Fondo Multilateral para la Aplicación del Protocolo de Montreal, corre a cargo del PNUD.

Iniciativas locales en pro del desarrollo sostenible

56. El PNUD ha formulado y apoyado iniciativas que prestan asistencia en materia de planificación y gestión de la eficiencia energética municipal y rural, la integración de los objetivos de conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica en los planes y estrategias de los sectores nacional y local y el proceso de autoevaluación de la capacidad nacional para la gestión medioambiental global. En la India, el FMAM ha apoyado planes hidroeléctricos locales. Dichos planes han generado un suministro más coherente y medioambientalmente racional, si bien se han notado efectos negativos en los casos en que los derechos de agua han pasado de la población local a entidades exteriores. De la evaluación se han desprendido enseñanzas positivas y negativas como base para posibles reproducciones.

D. Prevención de crisis y recuperación

57. La interdependencia entre la paz y el desarrollo ha brindado un punto de partida para que el PNUD apoye la prevención de conflictos y la consolidación de la paz. Las evaluaciones de la flexibilidad operacional del PNUD en las situaciones de conflicto y posconflicto y de la programación del UNIFEM sobre paz y seguridad revelaron tanto dificultades como logros. A partir de una evaluación de ocho países, se vio que la flexibilidad era relativamente deficiente dentro del PNUD, condicionado por la falta de intercambio transnacional de experiencias. Se vio que el UNIFEM era un coordinador muy eficaz, al reunir diversos grupos representativos de mujeres para formular un programa común, una vez concluido el conflicto. La evaluación puso de relieve, además, la capacidad del Fondo para tender puentes asociativos entre diversos grupos, en particular entre las organizaciones de mujeres que van surgiendo, el gobierno y las Naciones Unidas, y expuso los datos sobre los logros concretos en materia de integración de la igualdad de los sexos en los procesos constitucionales, legislativos y electorales en casi todos los países estudiados.

58. La consolidación de la paz atendiendo las necesidades inmediatas de reconstrucción y recuperación y contribuyendo a los procesos nacionales ha sido un elemento fundamental de la labor del PNUD en Timor Oriental, Níger y Tayikistán. En

el Níger y Tayikistán, las evaluaciones sobre la desmovilización y la reintegración de los ex combatientes recomendaron la ampliación de los proyectos experimentales logrados. Sin embargo, se siguieron encontrando dificultades para la sensibilización de la población local.

E. Afrontar el VIH/SIDA

59. La consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio depende de que se afronte adecuadamente la pandemia del VIH/SIDA. Recientemente, al reconocer las numerosas repercusiones diferentes de esa enfermedad en la vida de las personas, el PNUD preparó un plan multifacético que ofrece diversos servicios a los países en desarrollo. En Ucrania, el PNUD ha desempeñado un papel importante al contribuir a intensificar la conciencia social y delimitar y concretar el programa del Gobierno para luchar contra la enfermedad. Se lanzó un plan intersectorial sobre el VIH/SIDA, que ha recibido amplio apoyo, y en el Gobierno, la sociedad civil y el sector privado hay una comprensión más precisa del VIH/SIDA.

60. En Honduras, se creó un foro nacional en el que el PNUD coordina los diferentes sectores que laboran para reducir el VIH/SIDA y formular un plan unificado y eficaz a fin de afrontar la pandemia. El logro principal del foro ha sido el de crear un ambiente que permita la representación de sectores antes no incluidos en los debates. El foro ha tenido menos éxito en la coordinación de los diferentes sectores en el nivel nacional con miras a afrontar de forma unificada el VIH/SIDA por su incapacidad para aunar una participación amplia de los interesados directos en el nivel nacional y porque se lo considera un competidor de las ONG para la obtención de recursos.

61. Una evaluación de la programación del UNIFEM sobre el VIH/SIDA en 2003 ratificó su eficacia en la difusión de conocimientos para concienciar sobre la desigualdad de los sexos, que exacerba la pandemia de VIH/SIDA, y transmitir las opiniones y prioridades de las mujeres seropositivas a los encargados en el Gobierno de la formulación de políticas y a las organizaciones de la sociedad civil. Su apoyo ha propiciado cambios de política en los niveles local y estatal en Kenya y Nigeria, así como en Ferrocarriles de la India, empresa del sector público que cuenta con un millón y medio de empleados. Sus lazos de colaboración con el Programa Conjunto y copatrocinado de las Naciones Unidas sobre el VIH y el SIDA y con el FNUAP han sido particularmente importantes para su eficacia, entre otros en países que se encuentran en la fase posterior a un conflicto, como Sierra Leona.

IV. Enseñanzas organizativas

62. La evaluación sirve para validar los avances logrados en la consecución de los resultados del desarrollo y también como base para mejorar la eficacia organizativa. Las cuestiones que comúnmente se plantean al respecto se refieren a la pertinencia y la viabilidad de la organización, el grado de orientación hacia los resultados, la calidad de los sistemas de apoyo y el doble imperativo de creación de alianzas e intensificación del protagonismo nacional.

A. Posicionamiento y capacidad de respuesta

63. Uno de los imperativos primordiales para el PNUD es el de seguir siendo pertinente y útil en unos marcos nacionales y mundial que cambian rápidamente. Para ello, el PNUD debe sintonizar con la aparición de proyectos importantes en materia de desarrollo y en algunos casos tomar la iniciativa al respecto. Así fue en Egipto, donde la promoción por parte del PNUD de las cuestiones relativas a los derechos humanos y su posición como socio destacado del Gobierno lo sitúan por delante de la curva de políticas.

64. En Viet Nam, la continua promoción de los derechos humanos y una temprana inversión, junto con el Banco Mundial, en la encuesta sobre el nivel de vida, influyó en la estrategia amplia para el crecimiento y la reducción de la pobreza. La ventaja comparativa del FNUDC en materia de descentralización y gestión local de los asuntos públicos quedó demostrada con su disposición para invertir en el nivel de las administraciones locales y facilitar fondos discrecionales para el desarrollo.

65. Varias evaluaciones de resultados y por países señalaron las oportunidades desaprovechadas por el PNUD de complementar la labor en marcha. En Timor Oriental, después de haber invertido intensamente en actividades de rehabilitación y haber logrado una ventaja comparativa, el PNUD no apoyó una cartera relativamente amplia de proyectos de rehabilitación física de infraestructuras y servicios públicos, si bien ha conservado la confianza del Gobierno con su apoyo al proceso de rehabilitación. En Etiopía y Viet Nam, la actuación del PNUD fue deficiente a la hora de continuar las tareas de coordinación y colaboración logradas en materia de descentralización y vigilancia de la pobreza.

66. Las ventajas más comunes y fundamentales parecen estribar en el fortalecimiento de la promoción de las cuestiones de desarrollo humano fomentando el compromiso nacional y aprovechando las soluciones operacionales locales que resulten innovadoras. Los casos de la India, el Pakistán y Sri Lanka confirman que el papel de las microiniciativas debe ser el de brindar un nuevo punto de vista sobre las prácticas macro en materia de desarrollo y que los planteamientos bien ejecutados de la movilización social pueden resultar relativamente novedosos para las medidas de lucha contra la pobreza y, por ende, influir en las concepciones teóricas en el nivel macro.

B. Gestión orientada hacia los resultados

67. Las evaluaciones han revelado que una falta de planteamiento claro ha impedido con frecuencia al PNUD afianzar o conservar un papel estratégico. En Turquía, los dos marcos más recientes de cooperación en el país adolecieron de una extensión excesiva y una fragmentación de las tareas. Sin embargo, se observó que durante el pasado año la oficina en el país había empezado a concretar más su programa estratégico. En Bulgaria, donde la oficina del PNUD en el país ha obtenido resultados notables, se indicó que hacía falta una mayor concreción temática dentro de una estrategia coherente y los resultados institucionales y en el nivel normativo, a los que ha contribuido el PNUD, se han debido a una gran diversidad de operaciones y no a proyectos concretos. En algunos casos, dicha fragmentación fue consecuencia del imperativo de movilización de recursos, lo que propició una pérdida de cohesión interna y coherencia externa en detrimento de las funciones de coordinación e intermediación.

68. Los datos procedentes de varias oficinas revelaron que los instrumentos institucionales de gestión basados en los resultados del PNUD no habían estado suficientemente interiorizados ni utilizados para centrar la orientación y las tareas directas en la consecución de los resultados del desarrollo.

69. Se necesita una producción y una utilización más coherentes de los datos de evaluación con miras a conseguir exámenes y adopción de decisiones bien fundamentados por parte del PNUD, del Gobierno y de sus asociados respecto de si se deben continuar determinados programas e iniciativas, si tienen posibilidades de supervivencia y se deben ampliar y si han resultado prometedores en cuanto a sus repercusiones en el desarrollo a más largo plazo. También se ha observado ese problema en los proyectos del FMAM, aunque algunos datos indican que los proyectos más recientes representan una mejora respecto de los anteriores y que el personal es cada vez más consciente de las deficiencias y la necesidad de remediarlas.

C. Protagonismo nacional y creación de alianzas

70. El imperativo del posicionamiento va unido al de velar por que el PNUD no intervenga en las funciones del gobierno ni acabe substituyéndolas y por que existan los mecanismos adecuados de creación de capacidad que permitan una estrategia de salida. Los datos correspondientes a varias evaluaciones durante el año en examen indican que no siempre ha estado clara la divisoria entre las operaciones del PNUD y las del gobierno, lo que ha menoscabado la capacidad de la organización para salir airoosamente. Entre los fondos y programas, la evaluación por el UNIFEM de la programación en materia de paz y seguridad indicó la necesidad de prestar mayor atención a la sostenibilidad de las iniciativas apoyadas por el Fondo y la importancia de la formulación de estrategias claras de salida desde el comienzo de un proyecto. También la evaluación del FMAM en Belice reveló que no se había prestado atención suficiente a la necesidad de garantizar la sostenibilidad buscando, por ejemplo, fórmulas para que las actividades se autofinanciaran.

71. Respecto de la ampliación del protagonismo nacional para que no se limite al Gobierno y abarque también la participación de la sociedad civil, las evaluaciones han indicado la necesidad de que el PNUD intensifique la promoción de un amplio protagonismo nacional en el proceso de DELP y los informes sobre los objetivos de desarrollo del Milenio. Sin embargo, en el nivel de los proyectos casi el 40% de los evaluados en el período 2000-2002 iban encaminados a promover una amplia participación (por ejemplo, apoyo a la descentralización, una más amplia participación en las actividades de desarrollo, garantizar la rendición de cuentas, etc.) y se consideró satisfactorio o en gran medida eficaz el 80% de ellos.

72. La formación de alianzas en el PNUD corresponde a la función del coordinador residente y su papel de coordinación de la ayuda entre los donantes. Según una evaluación del proceso de CCA/MANUD, realizada en 2001, la colaboración entre las organizaciones de las Naciones Unidas ha mejorado y ha tenido un efecto favorable en la división del trabajo entre ellas y en la localización de desfases y duplicaciones. Sin embargo, la coordinación de las Naciones Unidas sigue siendo un problema y se considera que la CCA y el MANUD son instrumentos excesivamente amplios, carentes de concentración y costosos, con repercusiones limitadas en la eficacia de la cooperación cotidiana entre las organizaciones de las Naciones Unidas.

V. Orientación futura en materia de evaluación

73. A medida que se acerca el año 2015, aumentan las peticiones de demostraciones creíbles de los avances hacia la consecución de los objetivos del desarrollo nacionales y mundiales. Ese imperativo es multifacético, ya que la evaluación procura aportar una base para la rendición de cuentas del proveedor al cliente y del ejecutor al donante y también mejorar la práctica del desarrollo mediante estructuras de gestión de los asuntos públicos que faciliten el aprendizaje. El PNUD y sus fondos y programas asociados tienen el cometido, como organizaciones con un mandato que son, de tender puentes entre los gobiernos, los grupos de la sociedad civil, el sector privado y los organismos bilaterales y multilaterales de financiación. El imperativo fundamental es el de abrir sus procesos de evaluación para que abarquen las mayores dimensiones en materia de rendición de cuentas y gestión de asuntos públicos y al tiempo constituyan un fundamento firme mediante el cual el PNUD pueda conservar su independencia y valor positivos.

74. A partir de la documentación de 2003, resultan claras varias orientaciones concretas para la evaluación. Continuará el proceso de perfeccionamiento de la estructura a la luz de la gestión orientada hacia resultados, sin por ello dejar de mantenerse flexible y abierto a los criterios comunes que se están formulando en todo el sistema de las Naciones Unidas. Formarán parte de esa labor un examen y actualización de las metodologías de evaluación de los resultados de las actividades de desarrollo y de evaluación de resultados. A medida que se desarrolle el marco multianual de financiación, se aprovechará la oportunidad de fortalecer los métodos de evaluación basada en resultados en el nivel nacional y con los asociados. Sigue siendo un imperativo difícil y la documentación citada en este informe pone de relieve la necesidad de una cultura coherente en materia de evaluación. Las medidas de desarrollo de la capacidad de evaluación tendrán que ser más estratégicas, recurriendo a las alianzas y asociaciones existentes y basándose en los procedimientos idóneos existentes para ejemplificar lo que se puede lograr con la evaluación.

75. En el próximo año se van a realizar evaluaciones decisivas de los resultados de las actividades de desarrollo en China, Haití, Honduras, Jamaica, Mozambique, Nepal, Siria y Yemen. Las evaluaciones temáticas versarán, entre otros, sobre los siguientes asuntos: eficacia del PNUD al afrontar el VIH/SIDA en el África meridional, estudio de las vinculaciones pobreza-gestión de los asuntos públicos, integración de la igualdad de sexos, informes nacionales sobre el desarrollo humano, gestión de los conocimientos, una serie de cinco evaluaciones institucionales vinculadas, una para cada uno de los cinco marcos de cooperación regional, y una evaluación conjunta de la prevención de crisis y recuperación junto con la Oficina de Prevención de Crisis y Recuperación. Por último, la Oficina de Evaluación preparará el cuarto informe sobre la eficacia del desarrollo.

76. Para el FNUDC, 2004 es un año decisivo, pues marca la culminación de la operación de evaluación de las repercusiones a escala de la organización y el examen del marco de resultados estratégicos del FNUDC para el período 2000-03. Esos dos acontecimientos han entrañado dos imperativos concretos para la Dependencia de Evaluación del PNUD: la conclusión y la presentación puntuales de las conclusiones de la evaluación de las repercusiones a la Junta Ejecutiva en el período de sesiones de junio de 2004 y la preparación del nuevo marco de resultados estratégicos o un marco de financiación multianual para el período 2004-2007 que presentar al segundo período ordinario de sesiones de septiembre de 2004. Asimismo, el imperativo

principal para el UNIFEM será el de poner en consonancia los criterios y métodos de evaluación con su marco de financiación multianual para el período 2004-2007, recientemente aprobado, lo que entraña, en particular, la necesidad de velar por que un planteamiento basado en los derechos humanos caracterice todos los aspectos de los procesos de evaluación del UNIFEM.

77. El programa de evaluación del VNU para 2004 consta, entre otros, de los siguientes asuntos: exámenes de su participación en las operaciones de mantenimiento de la paz, elecciones, dos o tal vez tres exámenes de países, una evaluación mundial de los proyectos relativos al Fomento de la mayor participación de las personas que viven con o están afectadas por el VIH/SIDA y una serie de evaluaciones de proyectos. Para el FMAM, además de las evaluaciones preceptivas de mitad y final de período de todos los proyectos con una financiación superior a un millón de dólares, se realizarán evaluaciones en los tres sectores fundamentales: diversidad biológica, cambio climático y aguas internacionales.

78. La evaluación en el PNUD y en los fondos y programas asociados se centrará en la intensificación de la cultura de evaluación y la utilización de los datos de las evaluaciones para la adopción de decisiones en el periodo 2004-2005 a fin de mejorar el rendimiento y hacer una mayor contribución a la eficacia del desarrollo.

Anexo

Estadísticas sobre evaluación

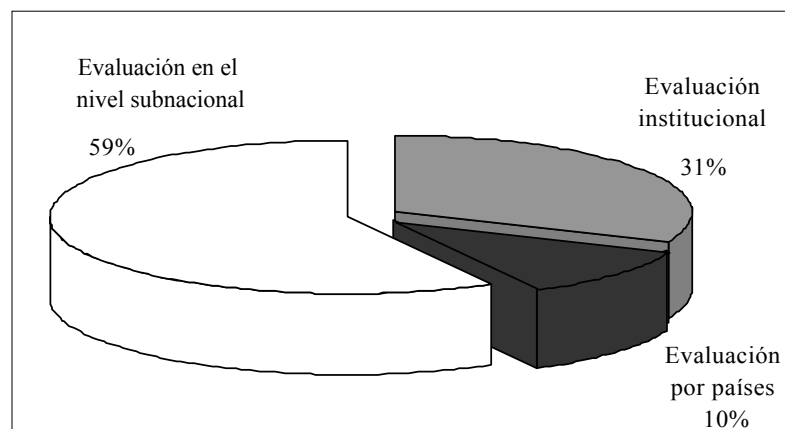
A. Evaluaciones del PNUD y sus fondos y programas asociados

79. Durante el período abarcado en este informe, el PNUD y sus fondos y programas asociados llevaron a cabo 86 evaluaciones básicas. La gestión de las evaluaciones básicas corrió a cargo de los organismos centrales o regionales de evaluación, como, por ejemplo, la Oficina de Evaluación del PNUD o el equipo de vigilancia y evaluación del FMAM, mientras que la de las evaluaciones estratégicas (como, por ejemplo, la evaluación de resultados) corrió a cargo de las oficinas en los países. En este informe no se presentan otras evaluaciones de programas y proyectos concretos.

80. Como se ve en el gráfico 1, la mayoría (59%) de esas evaluaciones se concluyeron en el nivel subnacional, lo que refleja la demanda de información como base para el aprendizaje y la adopción de decisiones dentro del ciclo de programación. Este grupo consta de evaluaciones de programas, evaluaciones de resultados del PNUD y evaluaciones de mitad o de final de proyecto realizadas por el VNU, el FMAM, el UNIFEM y el MLF. Las evaluaciones en el nivel de los países son primordialmente un instrumento del PNUD.

Gráfico 1

PNUD y asociados: evaluación 2003 por tipo



	<i>Evaluación institucional/ temática y por países</i>	<i>Evaluación por países</i>	<i>Evaluación en el nivel subnacional*</i>
PNUD	6	8	28
FNUDC	3	0	0
UNIFEM	7	0	6
VNU	3	1	6
FMAM	6	0	9
MLF	2	0	1
Total	27	9	50

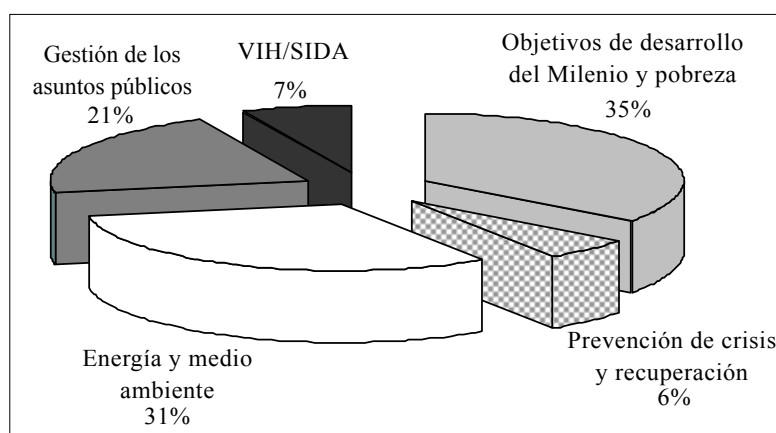
* La evaluación en el nivel subnacional incluye la evaluación de programas, resultados y proyectos en un país.

81. Entre las evaluaciones institucionales figura la del segundo marco mundial de cooperación del PNUD, que tomó como muestras 20 oficinas en los países y servicios subregionales, y la evaluación por el FNUDC de sus repercusiones organizativas, mientras que entre las evaluaciones temáticas figuran la de la programación sobre paz y seguridad por el UNIFEM, la de los voluntarios en materia de gestión de los asuntos públicos por el VNU y la de las vinculaciones micro-macro por el PNUD.

82. La mayoría de las evaluaciones correspondieron a los sectores de consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio y reducción de la pobreza (33 por ciento) y energía y medio ambiente (34 por ciento), lo que refleja la labor de apoyo al desarrollo sostenible por parte del PNUD, del FMAM y del MLF y los sectores básicos de promoción del desarrollo de los derechos humanos y vigilancia de los objetivos de desarrollo del Milenio. Un poco más de la quinta parte de todas las evaluaciones llevadas a cabo versaron sobre la gestión democrática de los asuntos públicos, incluido el mayor número de evaluaciones de resultados del PNUD (véase el gráfico 4, pág. 24).

Gráfico 2

PNUD y asociados: evaluación 2003 por meta



B. Cumplimiento de las evaluaciones

83. De conformidad con la política general, ciertas evaluaciones son preceptivas. Entre ellas figuran las de los marcos de cooperación regional y mundial y diversas evaluaciones temáticas y por países. Las evaluaciones de resultados son preceptivas para las oficinas en los países y, para determinar su número y su asunto, se tienen en cuenta los recursos y la estrategia generales del país. En el informe del Administrador sobre evaluación correspondiente a 2002 (DP/2003/33) se presentaron datos que proyectaban el número de evaluaciones de resultados que se llevarían a cabo por región y objetivo conforme a los propios planes de evaluación de la oficina en el país. En este anexo se exponen los avances logrados durante el año en examen.

84. Como se ve en el gráfico 3 y se ha mencionado en la sección inicial de este informe, el rendimiento en 2003 fue deficiente. De las 139 evaluaciones de resultados originalmente programadas para el año civil, sólo se ha concluido el 20%. La Dirección Regional para Asia y el Pacífico fue la que tuvo un rendimiento mejor,

pues concluyó el 40% de las evaluaciones previstas, mientras que la Dirección Regional para África se quedó algo rezagada respecto de las demás regiones, pues sólo concluyó el 5%. La mayoría de ellas correspondieron a los sectores básicos de trabajo: consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio, reducción de la pobreza y fomento de la gestión democrática de los asuntos públicos (véase el gráfico 4, pág. 24).

Gráfico 3
Evaluaciones de resultados 2003 por región

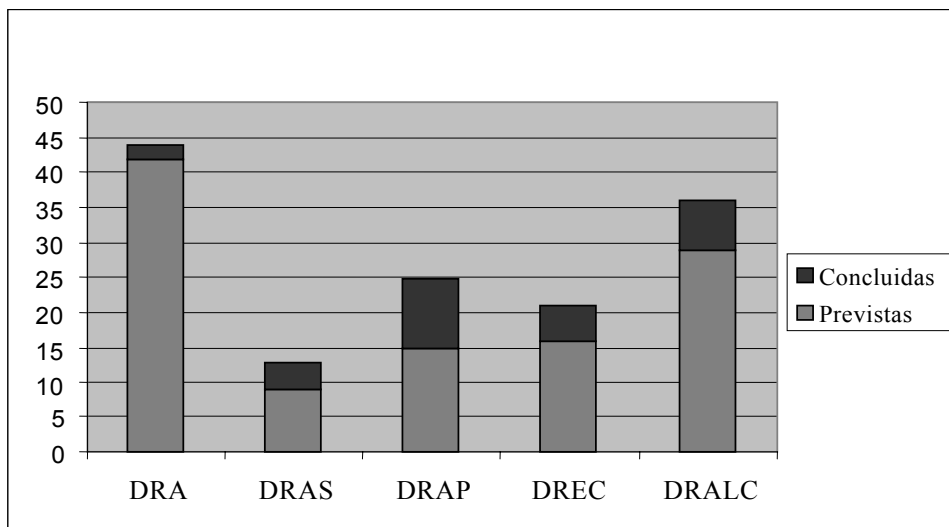
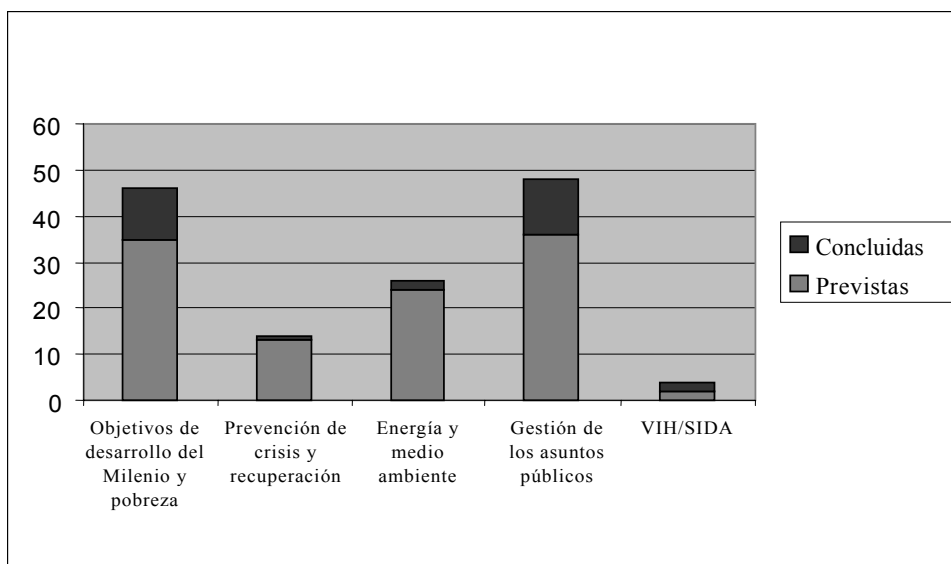


Gráfico 4
Evaluaciones de resultados 2003 por meta



85. Esos porcentajes, si bien ponen de relieve la necesidad de presentar suficientes datos de evaluación, no reflejan un incumplimiento de la política en materia de evaluación. Para calibrar el cumplimiento, se tiene en cuenta el ciclo completo de programación, lo que brinda a las oficinas en los países flexibilidad para utilizar la evaluación donde y cuando resulte más idónea. Según la planificación, estaban previstas 51 evaluaciones de resultados por parte de oficinas en los países cuyos ciclos de programación expiraron en 2003, 22 de las cuales eran preceptivas en función de los recursos de los países. De ellas se concluyeron ocho, es decir, el 36% de las 22 preceptivas y el 16% de las 51 previstas. Ningún programa de país concluyó su número predeterminado de evaluaciones. Sin embargo, en casi todos los casos se había iniciado la ejecución del programa del país antes de que se estableciera la nueva estructura hace dos años. En la mayoría de los casos no se consideró una operación viable la de realizar evaluaciones en función de resultados no determinados durante las fases iniciales del proceso de planificación cíclica, por lo que no se emprendió.

86. El traslado de la programación a niveles superiores ha provocado un cambio en la naturaleza de los posibles resultados, por lo que, por ejemplo, el asesoramiento en materia de políticas con frecuencia tarda más en materializarse y su atribución resulta más difícil. La documentación parcial procedente de las oficinas en los países ha indicado que por esa razón algunas de ellas han decidido aplazar las evaluaciones hasta una fase posterior del ciclo, en la que es de suponer que haya habido más realizaciones. En los casos en que no se ha inculcado una mentalidad orientada a la obtención de resultados, se ha comprobado que tiene poco sentido realizar evaluaciones en el nivel de los resultados, además de las evaluaciones de proyectos. Para superar esas dificultades, la Oficina de Evaluación ha formulado varias estrategias complementarias a fin de lograr una mayor concienciación, fortalecer la capacidad y crear instrumentos de evaluación más sólidos y de más fácil utilización.

Evaluaciones de resultados previstas para el período 2004-2007

87. Para el resto del período 2004-2007 correspondiente al marco de financiación multianual, están previstas 152 evaluaciones en todo el PNUD, la mayoría de las cuales se llevarán a cabo, conforme a la programación, en Asia y el Pacífico, los Estados árabes y África (véase el gráfico 5).

Gráfico 5

Evaluación de resultados prevista por región, 2004-2007

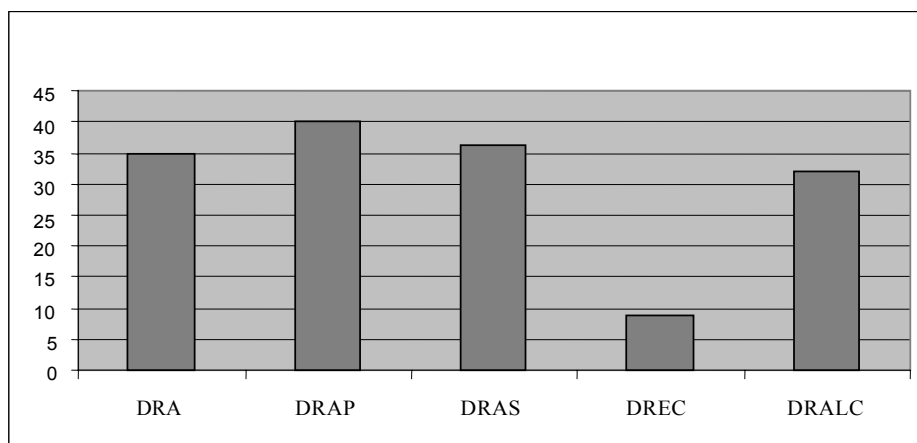
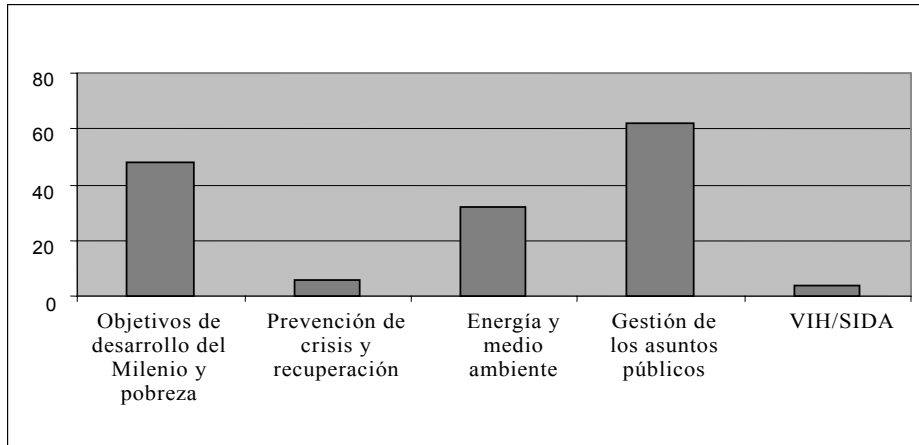


Gráfico 6
Evaluación de resultados prevista por meta, 2004-2007



88. Como se ve en el gráfico 6, más del 70% de todas las evaluaciones previstas corresponderá a los sectores de gestión democrática de los asuntos públicos y reducción de la pobreza, lo que refleja la concentración de las actividades del PNUD en esos sectores y continúa la tendencia de las evaluaciones realizadas durante 2003.