



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

Distr. general
22 de abril de 2005
Español
Original: inglés

Período de sesiones anual de 2004

Nueva York, 13 a 24 de junio de 2005

Tema 11 del programa provisional

Evaluación

**Informe anual del Administrador sobre evaluación
correspondiente a 2004***

Resumen

En el informe sobre evaluación que abarca el período comprendido entre julio de 2004 y marzo de 2005, se abordan los progresos y dificultades observados en el cumplimiento de la función institucional de evaluación. También se señalan las principales conclusiones a que se llegó en las evaluaciones institucionales, se evalúa la contribución del PNUD a una selección de resultados del desarrollo y se destacan las principales enseñanzas organizativas. El análisis se basa en 280 evaluaciones centralizadas y descentralizadas realizadas durante el año y en un examen de la función en sí. En el informe se integra la labor de evaluación de todos los fondos y programas asociados del PNUD. Por primera vez, se incluye en el informe una sección sobre el seguimiento de las evaluaciones y, en el sitio www.undp.org/execbrd, puede consultarse un anexo separado en que figuran todas las evaluaciones realizadas durante el período que abarca el informe.

Elementos de una decisión

La Junta Ejecutiva tal vez desee tomar nota del informe y aprobar su validación de la contribución a los resultados concretos del desarrollo nacional y la determinación de las principales enseñanzas organizativas. En particular, la Junta tal vez desee reconocer el aumento considerable del número de evaluaciones de los resultados realizadas durante el año para responder a la inquietud manifestada en 2003.

* La presentación de este documento se ha visto demorada por la reunión de datos necesarios para ofrecer a la Junta Ejecutiva información actualizada.

Además, quizás la Junta reconozca los avances logrados en la creación de capacidad del personal del PNUD para realizar evaluaciones basadas en los resultados, además del apoyo brindado por coaliciones más amplias de evaluación profesional nacionales e internacionales. Le complacerá a la Junta tomar nota de los progresos realizados en la armonización y simplificación de la evaluación en el sistema de las Naciones Unidas gracias a la labor del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas.

La Junta podría apoyar la codificación de una política de evaluación para el PNUD durante el período que abarca el informe de 2005 y la formalización de un sistema de seguimiento de la aplicación de las recomendaciones formuladas en las evaluaciones. Además, podría destacar la importancia de lograr sinergias en la evaluación del PNUD y sus fondos y programas para mejorar la rendición de cuentas de la organización.

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. La función de evaluación	1–22	4
II. Evaluaciones	23–39	9
A. Evaluaciones centralizadas	23–33	9
B. Evaluaciones descentralizadas	34–39	12
III. Resultados del desarrollo	40–61	13
A. Consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio y reducción de la pobreza	41–47	13
B. Fomento de la gobernanza democrática	48–53	15
C. Energía y medio ambiente para un desarrollo sostenible	54–57	17
D. Prevención de crisis y recuperación	58–60	18
E. Afrontar el VIH/SIDA	61	18
IV. Enseñanzas organizativas	62–69	19
A. Pertinencia	63–65	19
B. Eficacia	66–69	20
V. Orientación futura en materia de evaluación	70–74	21
Anexo. Estadísticas sobre evaluación	75–80	23
A. Cobertura y objeto de la evaluación	75–76	23
B. Evaluaciones diferenciadas por tipo y fondo	77	25
C. Cumplimiento de las evaluaciones del PNUD	78–80	26

I. La función de evaluación

1. La evaluación sirve para proporcionar una perspectiva independiente, verosímil y equilibrada de los efectos deseados y no deseados de las intervenciones en la vida de las personas. En apoyo de ello, la función de evaluación en el PNUD tiene cuatro responsabilidades principales: establecer normas en la práctica de la evaluación y asegurar su aplicación; mejorar la capacidad de la organización de realizar evaluaciones y utilizarlas; ampliar y reforzar el cuerpo de conocimientos en materia de evaluación que pueden servir de base para mejorar los resultados; y forjar alianzas profesionales para aumentar la pertinencia y la capacidad de respuesta del PNUD.

2. Las oficinas de evaluación institucional del PNUD y sus fondos y programas administran de manera independiente evaluaciones estratégicas y temáticas institucionales. Además de tales evaluaciones centralizadas, están las evaluaciones descentralizadas que realizan los administradores de programas en los planos nacional, regional y mundial en colaboración con los gobiernos y otras organizaciones de las Naciones Unidas. Las evaluaciones descentralizadas, que se rigen por normas establecidas, son fuente de enseñanzas sobre cómo mejorar los programas y proporcionar datos para la rendición de cuentas institucional en los planos nacional e institucional.

Examen de los resultados

3. Durante el período que abarca el informe de 2004 (julio de 2004 a marzo de 2005), el PNUD y sus fondos y programas asociados terminaron 18 evaluaciones centralizadas, entre ellas una evaluación organizativa del Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), cuatro evaluaciones o exámenes por países (China, Jamaica, Mongolia y Mozambique); y tres evaluaciones temáticas del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), lo que constituye una leve disminución proporcional respecto de 2003. En el PNUD, ello obedeció a una superposición parcial del ciclo de evaluaciones por países y los períodos que abarcan los informes, por lo que el año anterior se presentaron ocho informes en lugar de tres, así como a un fuerte hincapié en el examen de la función de evaluación. En el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización (FNUDC), la leve disminución del número de evaluaciones realizadas se debió a que se destinaron recursos a la evaluación de las repercusiones en la organización y a las actividades de seguimiento conexas. En las secciones II y III se describen las conclusiones a que se llegó en tales evaluaciones y la forma en que se utilizaron.

4. Durante el año se realizaron en total 262 evaluaciones descentralizadas, principalmente evaluaciones de proyectos y resultados llevadas a cabo en países individuales y también evaluaciones regionales y mundiales. Tales evaluaciones se hicieron en el 60% de los países en que el PNUD y sus fondos y programas asociados tenían actividades. El alcance de su cobertura fue amplio, con un promedio de 3,1 evaluaciones por país en que se realizó al menos una de ellas (véase la sección A del anexo). La mayor proporción de evaluaciones se registró en la región de Asia y el Pacífico, donde el 84% de las oficinas llevaron a cabo al menos una evaluación; la proporción más baja se registró en África, donde el 53% de las oficinas realizaron al menos una evaluación.

5. El alcance de las evaluaciones de los resultados mejoró en forma sorprendente en el período que abarca el informe de 2004, año en que se realizaron 37 evaluaciones, es

decir, un aumento del 70% respecto de 2003 (véase la sección B del anexo). La mayor parte de ellas se llevó a cabo en Asia y el Pacífico, seguida de Europa y la Comunidad de Estados Independientes (CEI). De los 15 países con ciclos de programación que culminaban en 2004 y, por lo tanto, estaban obligadas a realizar evaluaciones, la tercera parte (33%) cumplió con el número estipulado de evaluaciones; otro tercio cumplió en parte, al realizar al menos una de las evaluaciones estipuladas, aunque no todas; y la tercera parte restante no llevó a cabo ninguna evaluación de resultados (véase la sección C del anexo). El valor total de los proyectos y programas del PNUD cuyos resultados fueron objeto de una evaluación durante el período que abarca el informe de 2004 fue de casi 380 millones de dólares. Este cálculo se basa en 17 evaluaciones de los resultados, que representan el presupuesto total de los proyectos y programas abarcados por cada una de ellas, extrapolado sobre la base del número total de evaluaciones (37).

6. El examen de la función de evaluación del PNUD durante el período abarcado por el informe de 2004 puso de relieve que las prácticas en materia de evaluación, así como las normas, la capacidad y las exigencias, varían considerablemente de un sector a otro de la organización. Se determinó que el marco orientado hacia los resultados que se introdujo a finales de 2001 sólo era parcialmente pertinente en la práctica operacional: algunas oficinas organizan sus actividades de planificación, seguimiento y evaluación en torno a resultados dimanantes de estrategias nacionales, en tanto que otras siguen realizando actividades de planificación e intervenciones discretas basadas en proyectos, a veces con mecanismos de examen deficientes y sin evaluación alguna. No se había normalizado la elaboración del presupuesto de evaluación a nivel regional ni de los países en que se ejecutaban programas, y el seguimiento suele representar la mayor proporción a nivel de proyecto. Pocas oficinas cuentan con un puesto del cuadro orgánico para las actividades de seguimiento y evaluación. El examen llegó a la conclusión de que para conseguir mejoras en la práctica era preciso adoptar una clara política de evaluación que estableciera principios, métodos de aplicación y procedimientos de garantía de la calidad.

Cómo mejorar las normas de evaluación y asegurar su aplicación

7. La formulación de una política ha sido una actividad fundamental de la función de evaluación del PNUD durante el segundo semestre de 2004, que culminará en 2005. En consonancia con las normas adoptadas por el Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas en abril de 2005, la política tiene por objeto enmarcarse firmemente dentro de las prioridades establecidas en la resolución 59/250 de la Asamblea General, en que se subraya la preponderancia nacional de las evaluaciones y la reforma de las Naciones Unidas.

8. Se sigue aplicando el control de calidad en la elaboración de los marcos y planes de evaluación en el contexto de los Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) y de los planes de acción de los programas por países. Las dependencias de evaluación del PNUD, los Voluntarios de las Naciones Unidas (VNU) y el UNIFEM apoyan la prestación de asistencia antes de la evaluación utilizando listas de consultores y prestando asesoramiento metodológico, y ofrecen apoyo después de la evaluación examinando los proyectos de informe, rindiendo informes y difundiendo las enseñanzas. La dependencia de evaluación del FNUDC presta un servicio completo de gestión y control de calidad para todas las evaluaciones independientes de los programas del FNUDC, desde su puesta en marcha y planificación hasta la presentación del informe. Todas las dependencias han

tropezado con las dificultades que representa mantener la cobertura y la calidad de los servicios ante una demanda en aumento.

9. En el PNUD, la Oficina de Evaluación ha seguido siendo parte integrante del grupo de supervisión de la Oficina de Auditoría y Examen de Rendimiento y del Grupo de Apoyo a las Operaciones. Estas oficinas aclaran y refuerzan el marco de rendición de cuentas y el sistema de supervisión prestando servicios de control de calidad, evaluación rápida y solución de problemas.

Fomento del aprendizaje y la capacidad

10. Durante el período que abarca el informe de 2004, la Oficina de Evaluación organizó en las cinco regiones una serie de seminarios en los que reunió a representantes residentes, representantes residentes adjuntos, oficiales de evaluación, coordinadores y homólogos de gobiernos para dialogar sobre la función de evaluación, con miras a intercambiar prácticas y contribuir a la formulación de una política de evaluación. En los seminarios se puso de relieve la exigencia de que las Naciones Unidas y el PNUD integraran sus esfuerzos con los de los sistemas nacionales de supervisión y evaluación.

11. Durante el período que abarca el informe de 2004, el FMAM celebró tres seminarios regionales, en América Latina y el Caribe, Asia y el Pacífico y Europa y la CEI. Estos seminarios se centraron en cómo mejorar la incorporación de objetivos ambientales en los programas del PNUD y cómo elevar las normas de evaluación de los proyectos y promover la utilización de los indicadores de efectos entre las oficinas de los países que administraban iniciativas del FMAM.

12. Durante el período que abarca el informe de 2004, se ampliaron los cursos institucionales de formación. Más de 175 funcionarios, entre ellos representantes residentes adjuntos, oficiales de programación y participantes en el programa de capacitación de dirigentes, recibieron formación con un componente de evaluación. En colaboración con el Centro de Recursos de Aprendizaje del PNUD, se comenzó a dictar un nuevo curso integrado por módulos, de dos semanas de duración.

13. El PNUD proporcionó orientación y formación en materia de evaluación a varios países que iniciaban programas de asistencia para el desarrollo, entre ellos Tailandia y el Viet Nam, e impartió capacitación en metodología de la evaluación en un seminario para funcionarios públicos de más de 25 países de Asia, del que el Gobierno del Japón fue anfitrión. Durante el período que abarca el informe, aproximadamente la cuarta parte de todas las oficinas en los países participaron en actividades programáticas de creación de la capacidad para seguir el objetivo de reducir la pobreza, reunir estadísticas y elaborar marcos de evaluación.

Gestión de los conocimientos en materia de evaluación

14. Durante el período que abarca el informe, se elaboraron o actualizaron varias guías técnicas. El UNIFEM elaboró una guía y módulo de capacitación para promover la coherencia y la capacidad entre los funcionarios en la gestión basada en los resultados desde la perspectiva del género y los derechos humanos. El PNUD estaba dando los toques finales a un manual de programación destinado a abarcar los programas y proyectos de diseño, funcionamiento, seguimiento y evaluación, cuya publicación estaba prevista para finales de 2005.

15. La red de evaluación (EvalNet) facilitó el intercambio de conocimientos y experiencias de los funcionarios del PNUD. EvalNet introdujo un conjunto bimestral de recursos con material nuevo, anuncios de seminarios y enlaces en español, francés e inglés. La red se siguió ampliando: el número de miembros, que aumentó en un 28% respecto de 2003 asciende ahora a casi 700. El Foro de Evaluación de las Naciones Unidas proporcionó una plataforma de diálogo para el Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas en todo el sistema sobre temas que iban desde la evaluación del tráfico ilícito de la propiedad cultural hasta experiencias comparativas de las oficinas en los países, además de manuales de evaluación de los gobiernos.

16. El Centro de Recursos de Evaluación, el servicio en línea para las oficinas en los países, las oficinas y las dependencias disponía de más de 480 informes, resúmenes y enseñanzas principales en materia de evaluación. El Centro, que sirve de fuente de información para el diseño de evaluaciones, ha permitido a los funcionarios aprovechar su amplio conjunto de atribuciones y sus diversas metodologías de evaluación. Sus prioridades para 2005 residen en simplificar el acceso al cúmulo de enseñanzas dimanantes de las evaluaciones e integrarse en el Atlas.

Establecimiento de alianzas profesionales

17. El PNUD y sus fondos y programas asociados procuraron activamente reforzar las alianzas profesionales con los organismos nacionales, las redes y los donantes mediante la evaluación. En noviembre de 2004, el PNUD celebró un seminario internacional en Nueva York sobre la evaluación de los resultados del desarrollo a nivel nacional con expertos procedentes de más de 20 países, organismos multilaterales y bilaterales e instituciones de investigación. Varios organismos de las Naciones Unidas, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y donantes bilaterales, como Dinamarca, los Países Bajos y Suecia, compartieron enfoques metodológicos y experiencias prácticas. Posteriormente, se invitó al PNUD a compartir su experiencia con varios de estos asociados, en particular la Junta del BID. El año próximo, el PNUD espera perfeccionar sus métodos de evaluación por países en particular en la esfera de dirección del Gobierno.

18. El PNUD siguió prestando apoyo a las asociaciones internacionales, regionales y nacionales de evaluación. La primera conferencia bienal de la Asociación Internacional de Evaluación del Desarrollo, celebrada en abril de 2004, se centró en la evaluación del desarrollo más allá de la ayuda. En la tercera conferencia anual de la Asociación Africana de Evaluación, celebrada en diciembre de 2004 en Sudáfrica, el PNUD coordinó un grupo sobre la evaluación del protagonismo nacional. El UNIFEM, copatrocinador de la conferencia, coordinó unas reuniones sobre el seguimiento y la evaluación basados en la perspectiva de género y los derechos humanos. El UNIFEM siguió colaborando con la Asociación Africana de Evaluación en la creación de una red de evaluadores de las cuestiones de género en África para crear capacidad en materia de seguimiento y evaluación basados en la perspectiva de género y los derechos humanos en la región y apoyar la evaluación de los programas del UNIFEM.

19. Mediante la red de evaluación del Comité de Asistencia para el Desarrollo, el PNUD se ofreció para dirigir el ensayo de un nuevo enfoque de la evaluación de la actuación de las organizaciones multilaterales. También se reforzaron las alianzas con las oficinas de evaluación y las divisiones operacionales de los organismos bilaterales, de Noruega, los Países Bajos y el Reino Unido. Igualmente se realizaron

varias evaluaciones conjuntas, como la del PNUD y el Gobierno de los Países Bajos sobre la relación existente entre la gobernanza democrática y la reducción de la pobreza, la del PNUD y el Canadá y Noruega sobre la incorporación de la perspectiva de género; la del FNUDC y Noruega sobre el programa de desarrollo local de Mozambique; y la del UNIFEM y el Reino Unido sobre su programa de paz y seguridad.

Apoyo a la evaluación en las Naciones Unidas

20. En su resolución 59/250 (2004) la Asamblea General reconoció oficialmente al Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas, y le alentó a que siguiera avanzando hacia la colaboración a nivel de todo el sistema en materia de evaluación, en particular en la armonización y simplificación de metodologías, reglas y normas y ciclos de evaluación. El PNUD ejerce la presidencia y las funciones de secretaría del Grupo de Evaluación. Durante el año que abarca el informe el Grupo de Evaluación ha logrado unificar un marco de reglas y normas sobre los fundamentos, entre otras cosas de la rendición de cuentas, la imparcialidad, la credibilidad y la ética para guiar todas las actividades de evaluación del sistema de las Naciones Unidas. El Grupo de Evaluación examinó también la manera de mejorar la claridad de los mecanismos de coordinación de cada uno de los países. El Grupo siguió avanzando en su labor principal sobre la gestión basada en los resultados, el proceso del MANUD y las evaluaciones conjuntas.

21. Los equipos de las Naciones Unidas en Mauritania y el Senegal celebraron un seminario regional con representantes de los Gobiernos, el sector privado, la sociedad civil y los organismos y organizaciones de las Naciones Unidas para examinar las necesidades en materia de capacidad de seguimiento y evaluación en relación con la consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio, la Nueva Alianza para el Desarrollo de África y los objetivos de la estrategia de lucha contra la pobreza en África central y occidental. Se llegó a la conclusión de que era preciso diseñar y aplicar las estrategias con el apoyo de las redes nacionales existentes y de que debía estimularse la demanda de éstas entre los encargados de formular políticas mediante la armonización de los planteamientos del fomento de la capacidad.

22. La primera ronda de nuevas evaluaciones del MANUD está prevista para 2006, y el grupo de trabajo sobre seguimiento y evaluación del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo elaboró un proyecto de directrices para las evaluaciones del MANUD. Las oficinas de evaluación del PNUD y otros organismos del Comité Ejecutivo del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo están considerando la posibilidad de realizar evaluaciones de la “evaluabilidad” de las matrices de resultados de los MANUD experimentales para reforzar este proceso. Se han realizado evaluaciones conjuntas interinstitucionales en los planos nacional y regional; en particular, los VNU, el PNUD y el ONUSIDA evaluaron el aumento de la participación de las personas que vivían con el VIH/SIDA en Camboya; y los VNU y el UNICEF evaluaron la red de los VNU en favor de los derechos del adolescente y el niño en América Central y la República Dominicana. El PNUD también es miembro de un equipo interinstitucional que realiza una evaluación de la asistencia en las zonas afectadas por el tsunami.

II. Evaluaciones

A. Evaluaciones centralizadas

Evaluaciones estratégicas y temáticas

23. En 2004, se realizó una evaluación organizativa del UNIFEM, centrada en su respuesta a la reforma de las Naciones Unidas para ofrecer al Comité Consultivo distintas posibilidades de maximizar la capacidad del organismo para ejecutar su mandato. En una evaluación mundial de la participación de los VNU en la iniciativa encaminada a aumentar la participación de las personas que vivían con el VIH/SIDA, sobre la base de evaluaciones regionales realizadas en África, el Caribe y Camboya, se determinó que las entidades públicas y los organismos bien reconocidos eran los más apropiados para acoger a los VNU que participaban en proyectos de la iniciativa para aumentar la participación de las personas que vivían con el SIDA y que la formación y el apoyo a grupos y redes eran las actividades más eficaces en la lucha contra el VIH/SIDA.

24. La Dependencia de Vigilancia y Evaluación del FMAM realizó tres estudios de programas multinacionales sobre biodiversidad, cambio climático y aguas internacionales. Las evaluaciones abarcaron toda la cartera de proyectos del PNUD/FMAM en estos ámbitos de coordinación, y las conclusiones se comunicaron al consejo del FMAM en noviembre de 2004. Bajo la dirección de la oficina de evaluación del Fondo Multilateral, la Dependencia del Protocolo de Montreal evaluó de manera independiente proyectos de gestión de bancos de halones, que abarcan varios programas regionales y nacionales de la región del Golfo, África y el Caribe, y está terminando una evaluación de proyectos relativos al bromuro de metilo.

Evaluación por países

25. Desde que el PNUD introdujo en 2002 el sistema de evaluaciones de los resultados de las actividades de desarrollo ha concluido evaluaciones en la materia en 13 países. Durante el período que abarca el informe, concluyeron las evaluaciones correspondientes a Bangladesh, China, Jamaica y Mozambique; y se están terminando las correspondientes a Honduras, la República Árabe Siria y el Yemen.

26. En los últimos 10 años, Bangladesh, uno de los beneficiarios de los fondos básicos del PNUD, logró una tasa de crecimiento anual medio del PNB del 5%, así como un aumento considerable del desarrollo humano y una leve disminución de la pobreza por ingresos. Las evaluaciones de los resultados de las actividades de desarrollo se centraron en el apoyo del PNUD a un gobierno descentralizado que se tradujo en la reducción de la pobreza y un entorno sostenible. En el distrito de Sirajganj una iniciativa experimental del PNUD/FNUDC reforzó la capacidad de los Union Parishads (administraciones locales) elegidos localmente para llevar a cabo iniciativas de desarrollo local de manera participativa, contribuyendo así a la decisión del Gobierno de asignar subvenciones en bloque directamente a todos los Union Parishads y adoptar un modelo de financiación basada en los resultados para la asignación de subvenciones a todos los organismos públicos locales. Las alianzas que el PNUD estableció con el Gobierno, las organizaciones no gubernamentales y los medios de difusión le permitieron coordinar la promoción de la política ambiental. En las evaluaciones de los resultados de las actividades de desarrollo se llegó a la conclusión de que, en el marco del apoyo del PNUD a Bangladesh sobre cuestiones de

gobernanza, se deberían seguir emprendiendo iniciativas experimentales, además de seguir abordando con carácter selectivo cuestiones delicadas que eran fundamentales para el buen gobierno, como el *Informe sobre la seguridad humana*.

27. En las evaluaciones de los resultados de las actividades de desarrollo de China se evaluó un programa de envergadura por valor de 350 millones de dólares. En el ámbito de la gobernanza, el programa permitió abordar debidamente cuestiones espinosas, aunque las evaluaciones de los resultados de las actividades de desarrollo pusieron en entredicho el verdadero alcance de su efecto. En la esfera de la reducción de la pobreza, la promoción de políticas en el marco del informe sobre el desarrollo humano nacional y el informe sobre los objetivos de desarrollo del Milenio fue muy eficaz. Se llegó a la conclusión de que la participación del PNUD había sido capital en la lucha contra la epidemia del VIH/SIDA, la presentación de hechos y la iniciación de un debate público, por lo que se recomendó que se intensificara esa labor. Las iniciativas del PNUD también se centraron en la creación de capacidad nacional para aplicar políticas ambientales y cumplir los compromisos asumidos por la nación en virtud de acuerdos ambientales mundiales. La evaluación dio a entender que podían obtenerse mejores resultados brindando a las instancias políticas chinas un mayor acceso a la información, ampliando la capacidad de realizar análisis de políticas más complejos y proporcionando a los promotores de las políticas información sobre las cuestiones de reciente aparición.

28. En Jamaica, las evaluaciones de los resultados de las actividades de desarrollo suscitaron interrogantes acerca del papel que el PNUD cumplía en un pequeño país insular con un índice de desarrollo humano medio y una oficina con recursos limitados. Con el apoyo del PNUD, el Gobierno de Jamaica adoptó el plan nacional de eliminación de la pobreza y el plan de acción nacional en materia de medio ambiente. El PNUD y el Departamento de Asuntos Políticos de las Naciones Unidas habían contribuido conjuntamente a realzar la legitimidad del proceso electoral de 2002. Sin embargo, los resultados del PNUD relativos a la gobernanza fueron menos positivos, pese a que la organización puso en marcha un importante programa de descentralización y desarrollo local.

29. Las conclusiones a que se llegó en las evaluaciones de los resultados de las actividades de desarrollo en Mozambique sugieren que el PNUD tiene que enfrentar nuevos problemas. Tras muchos años de guerra civil, Mozambique está creciendo de manera constante y pacífica, pese a que sus indicadores de desarrollo humano acusan desigualdades considerables. En la etapa inmediatamente posterior al conflicto, se observó en las evaluaciones que el PNUD había obtenido excelentes resultados en la aplicación experimental de un modelo de gobernanza local y descentralización muy difundido. El PNUD también había contribuido a una paz sostenible al desarrollar instituciones de gobierno claves, prestar asistencia electoral y ayudar a constituir instituciones no gubernamentales de importancia capital, como el consejo nacional sobre el SIDA. Sin embargo, desde entonces, el PNUD no había vuelto a estar en condiciones de contribuir en forma sustantiva a la estrategia de reducción de la pobreza y al marco nacional de cooperación para el desarrollo en evolución. En las evaluaciones se llegó a la conclusión de que el PNUD podía realzar su pertinencia apoyando la capacidad del Gobierno en esferas que precisaban el apoyo presupuestario directo, liderando la colaboración del sistema de las Naciones Unidas e intensificando las iniciativas para que la sociedad civil pudiera hacer una auténtica aportación independiente al proceso de reducción de la pobreza.

30. En un examen del programa de los Voluntarios de las Naciones Unidas en Mongolia se evaluó la contribución y el efecto del programa en todos los ámbitos de intervención durante el período comprendido entre 1999 y 2004. Se llegó a la conclusión de que el papel singular que cumplían los voluntarios en calidad de facilitadores solía distinguirlos de los consultores o asesores técnicos y les permitía promover de manera eficaz el voluntariado, en particular en los proyectos sobre gestión pública local.

Evaluación a nivel de los proyectos

31. El FNUDC se centró en las evaluaciones a nivel de los proyectos, consideradas fundamentales para una organización cuya labor giraba en torno a la realización de pruebas y de intervenciones en una etapa temprana en los ámbitos de desarrollo local y descentralización, así como al fomento de sectores financieros incluyentes. En cuatro evaluaciones de mitad de período realizadas durante el período que abarca el informe de 2004, se examinaron los programas de desarrollo local llevados a cabo conjuntamente por el FNUDC y el PNUD en Burkina Faso, Malawi, Mozambique y Uganda. En las evaluaciones se intentó determinar si los programas experimentales estaban logrando los resultados previstos en la esfera de reducción de la pobreza mediante la planificación descentralizada y participativa y la gestión de la prestación de servicios a nivel local, y por lo que se refiere al efecto de las políticas y una mayor reproducción de los modelos experimentales. También se realizó una evaluación de un proyecto de MicroStart (microfinanciación) en el Yemen, que contaba con el apoyo del FNUDC.

Seguimiento de las recomendaciones formuladas en las evaluaciones

32. Los resultados de las evaluaciones se reflejan de manera patente en la medida en que las recomendaciones se examinan, se adoptan y se adaptan a los programas existentes y futuros. En la decisión 2004/13 de la Junta Ejecutiva se reconocieron las recomendaciones de la evaluación de las repercusiones del FNUDC, en particular respecto de la viabilidad financiera del Fondo y su relación con el PNUD. En la evaluación del UNIFEM se examinó la manera en que el Fondo interactuará mejor con el sistema de las Naciones Unidas para promover la potenciación de la mujer y la igualdad entre los géneros en el contexto del examen al cabo de 10 años de la Plataforma de Acción de Beijing y del examen al cabo de cinco años de la Cumbre del Milenio. Las recomendaciones de la evaluación se examinaron con el UNIFEM, y el informe, junto con una respuesta de la administración, se presentará a la Junta Ejecutiva en su período de sesiones anual.

33. El interés en las evaluaciones de los resultados de las actividades de desarrollo del PNUD se refleja en la medida en que se obtienen respuestas de la administración, se celebran seminarios nacionales y se examinan y adoptan recomendaciones en nuevos documentos sobre los programas para los países ratificados por la Junta Ejecutiva. Durante el período que abarca el informe de 2004, las conclusiones y recomendaciones de las evaluaciones de los resultados de las actividades de desarrollo correspondientes a Turquía y Ucrania se difundieron mediante seminarios nacionales. Los nuevos documentos sobre los programas para los países se sometieron a exámenes internos en los países que habían terminado recientemente sus evaluaciones de los resultados de las actividades de desarrollo, es decir, Bangladesh, Bulgaria, China y Turquía (y aún se está preparando el documento sobre el programa para Ucrania). En todos los casos, se observó que los documentos sobre los programas para los países se basaban en recomendaciones formuladas en las evaluaciones de

los resultados de las actividades de desarrollo, aunque con diversos grados de selectividad. Hasta la fecha, la respuesta de la administración de Turquía, se consideraba el caso modelo, ya que incluía una tabla que indicaba claramente las recomendaciones, la dependencia del PNUD encargada de velar por su aplicación, la respuesta de la administración y una estrategia bien definida para abordar la respuesta. Este enfoque se considerará la norma para seguir la pista de las respuestas y actividades complementarias y presentar informes al respecto.

B. Evaluaciones descentralizadas

34. Los administradores de programas en los planos mundial y regional durante el período abarcado por el informe de 2004 realizaron o encomendaron 13 evaluaciones. Para el PNUD, ello incluía la evaluación de mitad de período del segundo marco de cooperación regional para Europa y la CEI, que se presentará a la Junta Ejecutiva en su período de sesiones anual; y cuatro evaluaciones regionales de proyectos realizados en Estados árabes bajo los auspicios del marco de cooperación regional, cada uno de los cuales contribuirá a la evaluación centralizada del segundo marco de cooperación regional, actualmente en proceso de elaboración.

35. En el Asia oriental y sudoriental, se evaluó un programa interregional del UNIFEM sobre el seguimiento de la aplicación de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. La evaluación llegó a la conclusión de que el proceso había ayudado a los representantes de organizaciones no gubernamentales a comprender el contenido fundamental de la Convención y de que habían surgido prácticas óptimas en el seguimiento sistemático de los comités de la Convención. El UNIFEM también evaluó tres proyectos subregionales de apoyo a las redes. En uno de ellos, la red regional de América central y la República Dominicana, la evaluación de programa del UNICEF y los VNU destacó que, en tan sólo dos años, se habían aprobado leyes sobre el trabajo de menores, la adopción de niños y la protección de los niños contra la violencia doméstica y el abuso sexual.

36. En la evaluación de los proyectos financiados por el FMAM, forzosamente se presta particular atención al logro de beneficios ambientales en el mundo entero así como a factores intersectoriales como la sostenibilidad y la posibilidad de reproducir los resultados. Tres de las 44 evaluaciones descentralizadas realizadas durante el período que abarca el informe de 2004 se centraron en proyectos regionales: una evaluación final del proyecto de la TVE (Television Trust for the Environment) sobre los medios de difusión electrónicos que abarcaba América Latina y el Caribe; la evaluación de mitad de período del proyecto para reforzar la capacidad de ejecución de la cooperación transfronteriza y en materia de reducción de nutrientes en la Cuenca del Danubio; y una evaluación de la ejecución del programa de acción estratégico para el Mar Rojo y el Golfo de Adén.

Evaluaciones a nivel de resultados y proyectos

37. Durante el período que abarca el informe, se llevó a cabo un total de 37 evaluaciones de los resultados en todas las regiones geográficas y en todos los sectores de operaciones del PNUD. Muchas de esas evaluaciones se centraron en las contribuciones para la consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio y la reducción de la pobreza (32%), seguidas de las evaluaciones de la gobernanza democrática (27%). Sin embargo, las evaluaciones de los resultados sobre el VIH/SIDA disminuyeron en

un 7% en 2003, a un 3% en 2004. También se observaron diferencias entre las regiones: las dos terceras partes de todas las evaluaciones de los resultados se realizaron en Europa y la CEI y Asia y el Pacífico; únicamente una de cada 10 oficinas en los Estados árabes y África realizaron una evaluación de los resultados.

38. En las 212 evaluaciones de proyectos realizadas durante el período que abarca el informe se cubrieron todos los ámbitos de intervención y regiones geográficas. La gran mayoría de ellas fueron realizadas por el PNUD (161), y 40 más en el marco de proyectos del FMAM, todas ellas administradas desde las oficinas del PNUD en los países. Los voluntarios de las Naciones Unidas realizaron nueve evaluaciones de proyectos durante el año, la mayoría de ellas en el ámbito de la consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio y la reducción de la pobreza, dos relativas a la respuesta al VIH/SIDA y una a la gobernanza democrática. El UNIFEM llevó a cabo una sola evaluación de proyecto, sobre los procesos de consolidación de la paz y mediación en Burundi.

Seguimiento de las recomendaciones formuladas en las evaluaciones

39. En la actualidad, el PNUD no hace un seguimiento de las recomendaciones formuladas en las evaluaciones descentralizadas. Aún no se ha institucionalizado en toda la organización una disposición que faculte al Centro de Recursos de Evaluación para realizar esta función. Se espera que la nueva política de evaluación examine esta cuestión en el contexto de la utilización de las evaluaciones para mejorar la adopción de decisiones.

III. Resultados del desarrollo

40. En esta sección los datos recogidos mediante las evaluaciones se configuran en torno a los objetivos institucionales. Los temas correspondientes a cada una de las subsecciones no son necesariamente líneas de servicios del marco de financiación multianual sino que se derivan de conglomerados determinados por los datos obtenidos. Se reconoce que el objetivo y la cobertura de las distintas evaluaciones realizadas en un solo año no constituyen una validación de la panoplia total de resultados.

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

Reforma de las políticas en pro de los pobres

41. Las evaluaciones realizadas durante 2004 subrayan que la contribución del PNUD a los cambios de la política en pro de los pobres tuvo sus mayores éxitos cuando asumió una posición estratégica basada en sus ventajas comparativas, facilitó el debate, reforzó sus funciones de coordinación, estableció vínculos con sus iniciativas experimentales y multiplicó su función de promoción con la distribución de los informes nacionales sobre el desarrollo humano y otros instrumentos. Cuando no se llevan a cabo estas funciones, la labor del PNUD y sus fondos y programas asociados, aunque beneficiosa para las comunidades, raramente influye en la reducción de la pobreza nacional.

42. Así, la evaluación de la labor del PNUD en Benin, por ejemplo, demostró la importancia de unir los niveles macro y micro para contribuir decisivamente a la

reducción de la pobreza. El PNUD contribuyó mediante la prestación de asistencia al marco institucional a la creación de capacidad (mejores prácticas, organización) y al desarrollo institucional y la viabilidad financiera de las instituciones de microfinanciación. Las evaluaciones de redes de trabajadores a domicilio que iniciaron un programa de promoción de las políticas con el apoyo del UNIFEM constituyeron en Filipinas una contribución a la política nacional de lucha contra la pobreza y, en Tailandia, a la aprobación del sistema de seguridad sanitaria y a la enmienda del sistema de seguridad social.

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

43. En general, se siguen considerando insuficientes los arreglos institucionales y la capacidad de medir y supervisar la pobreza a fin de asegurar la aplicación de una política de reducción de la pobreza, pese al extensivo apoyo del PNUD. Sin embargo, se encontraron buenas prácticas en Moldova, donde el apoyo del PNUD a la dependencia de supervisión de la política sobre la pobreza del Ministerio de Economía contribuyó al desarrollo de una capacidad adecuada para elaborar estadísticas y análisis actualizados y preparar tres informes anuales sobre la pobreza, aunque el proyecto tiene todavía que convertirse en parte integrante del proceso de estrategia de reducción de la pobreza. Análogamente en Somalia el PNUD, con la colaboración del Banco Mundial, presta su apoyo a una dependencia que ayuda a los gobiernos provinciales y a las organizaciones de la sociedad civil a evaluar la situación socioeconómica y macroeconómica. La evaluación destacó que el PNUD podría útilmente ampliar su apoyo a la reunión de estadísticas fidedignas en países en situación de conflicto.

44. En la India, el apoyo prestado por el PNUD a través de iniciativas comunitarias en favor de los pobres a la creación de la capacidad necesaria para reunir datos e indicadores que tengan en cuenta las cuestiones de género, y a labores de supervisión ha contribuido a la incorporación de auditorías de género y análisis institucionales con perspectiva de género en los ministerios competentes. Análogamente un proyecto de justicia económica sensible al género en Europa central y oriental apoyado por el UNIFEM produjo instrumentos que facilitaron las evaluaciones de las cuestiones de género por países y equipo de información para la defensa de la igualdad entre los géneros, la mujer en el mercado de trabajo y la adhesión a la Unión Europea.

Iniciativas locales en materia de pobreza

45. El PNUD y sus fondos y programas asociados continúan trabajando en los niveles comunitario y local a través de proyectos experimentales de demostración para ampliar e influir en la elaboración de la política de planificación. Entre los ejemplos evaluados cabe citar, en China, un proyecto de lucha contra la desertificación, y en la provincia de Soum, en Burkina Faso, la labor realizada por el PNUD y el FNUDC a fin de crear y fortalecer estructuras participativas y comunitarias entre los pueblos. En esta última evaluación se identificaron logros locales pero se pusieron de relieve las dificultades resultantes de una arquitectura institucional incompleta y la escasez de recursos y de ingresos de los gobiernos locales.

46. En Bulgaria, la evaluación determinó que el proyecto de creación de oportunidades de empleo mediante el apoyo de las actividades comerciales, que insistía tanto en la reducción de la pobreza como en el desarrollo comercial y rural, influyó en el arraigo de un espíritu empresarial en las zonas rurales, estimulando la economía local.

El Gobierno reprodujo la iniciativa a escala nacional y la incluyó en su plan nacional de acción en favor del empleo. También influyó en el desarrollo de nuevas actividades la labor de los VNU en la República Unida de Tanzania, que facilitó la autorización, el registro y la capacitación de unos 1.300 trabajadores irregulares de la construcción en la capital del país.

47. El programa del PNUD en la República de Kirguistán sobre la microfinanciación abarca tanto el desarrollo de la microempresa como el apoyo normativo. La evaluación puso de relieve una amplia movilización y capacitación social, que llegó a más de 14.000 miembros y a más de 2.000 grupos de ahorro y microcrédito, con un excelente equilibrio de género (el 53% eran mujeres). Los resultados del programa fueron impresionantes en lo relativo al acceso al crédito y la generación de ingresos, aunque la sostenibilidad de ciertos sectores era discutible. Además, reproducir el programa a nivel nacional a través de la transformación de la economía rural de Kirguistán sigue siendo un problema.

B. Fomento de la gobernanza democrática

Reforma de los marcos de política y de la adopción de políticas

48. El PNUD continuó apoyando la reforma política y reforzando el Estado de derecho y los marcos institucionales para promover un entorno propicio para un diálogo de amplia base y la política de gobernanza democrática. El ámbito de las iniciativas varía según la situación política de los países en que se ejecutan programas. En Nicaragua, la evaluación reveló que el PNUD era un interlocutor de confianza que fomentaba el diálogo político entre fuerzas opuestas sobre cuestiones básicas. El PNUD prestó su apoyo al mecanismo de coordinación de la ayuda sobre la gobernanza democrática y colaboró con el parlamento, el sistema judicial y la policía nacional en materia de seguridad de los ciudadanos. En la República Democrática Popular Lao, el apoyo del PNUD a la Asamblea Nacional, el Ministerio de Justicia, los tribunales y la fiscalía contribuyó a intensificar el debate sobre el tema de la gobernanza. En Serbia y Montenegro el PNUD apoya la reforma judicial a través de un nuevo centro de capacitación judicial.

Capacidad institucional en la gestión del sector público

49. La gestión del sector público y la reforma de la administración pública es también una esfera importante de la labor del PNUD. En el Líbano, apoyó la firma de acuerdos de comercio internacional (incluida la adhesión del Líbano a la Organización Mundial del Comercio), la integración de las cuentas nacionales, la mejora del programa fiscal y la gestión de la deuda pública y la reforma administrativa. El programa movilizó una importante cantidad de recursos en la comunidad internacional. En Zimbabwe el PNUD ha precisado la necesidad de un planteamiento más coordinado e integrado de la reforma de la función pública en el que participen los ministerios competentes y la sociedad civil. El PNUD ayuda a Viet Nam a mejorar la capacidad de gestión de deuda pública y reformar la administración pública, ha apoyado eficazmente a Egipto para fortalecer la capacidad del Ministerio de Comercio Exterior en materia de gestión económica y ha mejorado las operaciones aduaneras en el Yemen. En Albania, el PNUD ayudó al Instituto de Capacitación de la Administración Pública a adquirir una base institucional sólida y una capacidad de formación de los funcionarios públicos.

Descentralización, movilización social y gobernanza local

50. El PNUD promueve la descentralización política y administrativa a través del apoyo a la redacción de nuevas leyes, la movilización social en favor de la gobernanza local, la creación de capacidad local y el fomento de un protagonismo de amplia base. En la Jamahiriya Árabe Libia el PNUD apoyó la política de descentralización nacional y la preparación de una base de datos que facilitó asignaciones presupuestarias de las instituciones centrales a las locales. En Kirguistán, pese a la elaboración de normas y reglamentos de descentralización, los factores exógenos de aprobación y aplicación de leyes minimizaron los beneficios potenciales.

51. Las evaluaciones han reconocido el valor añadido de los programas experimentales de desarrollo local del FNUDC, muchos de los cuales se ampliaron e influyeron en la política nacional. Se consiguieron resultados tangibles en la elaboración y prueba de procedimientos innovadores para enmendar la eficacia de la planificación, la presupuestación y la prestación de servicios. Cabe citar aquí la introducción de un fondo de desarrollo local con una asignación de recursos basada en los incentivos, que se consideró una medida sumamente innovadora en apoyo de la planificación descentralizada (Mozambique, Burkina Faso). En Uganda se esperan resultados significativos en diversos sectores como el acceso a la justicia local y la incorporación de una perspectiva de género en la planificación y gestión descentralizadas de la prestación de servicios, que ha conducido directamente a la ampliación del programa a escala nacional. Las dificultades identificadas fueron la sostenibilidad de los procesos de planificación, la generación de fuentes de ingresos locales, la inadecuación de los marcos jurídicos, las dificultades de impartir enseñanzas sistemáticas, que en ocasiones limitaron la estrategia de expansión del programa y de impacto político.

Mejora de los derechos civiles y políticos

52. En colaboración con el Departamento de Asuntos Políticos, el PNUD ha prestado su apoyo a la reforma electoral y la celebración de elecciones transparentes, como en Jamaica. El PNUD fortaleció las instituciones de derechos humanos en Nicaragua y la Federación de Rusia. En este último país se aplicó con éxito un programa de sensibilización a los derechos humanos y elaboración de las políticas pertinentes. La evaluación reveló que el programa había prestado apoyo al parlamento estatal en la esfera de los derechos humanos, promovido el debate en mesas redondas multisectoriales y establecido centros femeninos de gestión destinados a facilitar la participación de grupos de mujeres en la vida pública.

53. El programa apoyado por el UNIFEM sobre la promoción de los derechos humanos de la mujer a través de la eliminación de la violencia contra la mujer contribuyó a incluir este tema en el programa político del Asia oriental y sudoriental, en particular mediante la aprobación de una ley contra la violencia doméstica en Mongolia y Filipinas. Entre las mejores prácticas documentadas figura un centro de atención global para casos de crisis en Tailandia, que ofrecía apoyo para satisfacer las necesidades inmediatas, a plazo medio y a largo plazo de los supervivientes de la violencia doméstica.

C. Energía y medio ambiente para un desarrollo sostenible

Estrategia y apoyo a la formulación de políticas

54. El PNUD se ocupa de cuestiones de desarrollo medioambiental sostenible en muchos de los países en que ejecuta programas, casi siempre con el apoyo del FMAM. En Bangladesh, el apoyo prestado por el PNUD a la reconversión de los autobuses y triciclos motorizados para funcionar con gas comprimido de producción nacional ha mejorado espectacularmente el medio ambiente. En Indonesia, el programa apoyó el establecimiento de un consejo nacional de desarrollo sostenible para reforzar la coordinación de la política entre los ministerios y los organismos. En 130 ciudades se aplica una política nacional de ciudades limpias y verdes. En Nepal, el PNUD contribuyó notablemente a las políticas medioambientales sostenibles, la conservación de la biodiversidad rural y la energía renovable y apoyó la formulación del programa de desarrollo sostenible de Nepal y la aplicación del enfoque de Capacidad 21.

55. El apoyo del PNUD/FMAM a las actividades realizadas en aguas internacionales generó considerables logros, incluido el Convenio del Mar Caspio, el Acuerdo sobre la cuenca del Dnieper y el Tratado sobre el atún en el Pacífico sur. Un estudio mundial del FMAM consideró que esos acuerdos constituían un importante paso hacia el desarrollo sostenible de cuencas internacionales importantes.

Iniciativas locales en pro del desarrollo sostenible

56. El PNUD continúa apoyando las iniciativas que prestan asistencia para proyectos locales de demostración y de desarrollo de la capacidad en relación con la energía rural y municipal, incluida la conservación de la biodiversidad y los objetivos de desarrollo sostenible, como parte de los planes y estrategias de los sectores local y nacional. En Bhután, el programa contribuyó a la consecución de éxitos importantes en materia de conservación de la biodiversidad, apoyando el plan de acción sobre la biodiversidad y haciendo operacional la primera zona protegida en Bhután. La evaluación de la biodiversidad mundial dio forma a las operaciones del FMAM que contribuyeron a la introducción de cambios políticos y legislativos en varios sectores.

Control de emisiones y contaminantes orgánicos persistentes

57. Una evaluación del programa sobre el cambio climático mundial del FMAM subrayó la complejidad de medir su impacto en la reducción de emisiones de carbono. Los resultados se consiguieron principalmente a través de transformaciones del mercado que promovieron la eficiencia energética y la energía renovable, catalizando el impacto a largo plazo más allá de los efectos directos sobre las emisiones. La evaluación reveló que el proyecto de comercialización rápida de la energía renovable en China ejecutado por el PNUD consiguió excelentes resultados y permitió demostrar la viabilidad comercial del biogas industrial. Una evaluación de la reducción de las sustancias que agotan la capa de ozono en 25 países puso de relieve que, con ciertas excepciones, los países habían reducido su consumo de acuerdo con los objetivos establecidos en el Protocolo de Montreal o en proporciones incluso mayores.

D. Prevención de crisis y recuperación

Prevención de conflictos y consolidación de la paz

58. El PNUD ha apoyado una cartera de proyectos sobre la prevención de conflictos y la consolidación de la paz, por una parte, y las intervenciones relacionadas con la prevención, la preparación y la gestión de los desastres naturales, por otra. Aprovechando su experiencia en otras situaciones de conflicto y de postconflicto (Afganistán, Bosnia y Herzegovina y Camboya), el PNUD apoyó una iniciativa en Tayikistán que propugnaba el desarme, la desmovilización y la reintegración de excombatientes y la conversión de equipo militar a usos civiles. La evaluación reveló que más de 4.000 excombatientes se beneficiaron directamente del mecanismo establecido para hacer posible su regreso a la vida civil mediante el apoyo y la formación en empleos civiles, y prestar asistencia al mismo tiempo a la rehabilitación de sus comunidades tras los destrozos de la guerra civil. Una iniciativa similar puesta en práctica en la República Democrática del Congo consiguió en general los objetivos a corto y medio plazo relacionados con el desarme y la reintegración de excombatientes. Sin embargo, los datos sobre los efectos más amplios de la violencia armada y la delincuencia fueron más limitados. En el Níger, la intervención tuvo un alcance más modesto pero demostró la posibilidad de recoger armas en una extensa zona de 120.000 kilómetros cuadrados y contribuyó a la consolidación de la paz.

59. El éxito de la participación de las mujeres de Burundi en el proceso de paz se puede calibrar por la inclusión de todas sus recomendaciones menos dos en el Acuerdo de Paz de Arusha. Dos estrategias resultaron particularmente útiles: en primer lugar, el desarrollo por el UNIFEM de una base de conocimientos sobre la paz y la seguridad en Burundi, situándola en condiciones creíbles de proporcionar asesoramiento y apoyo técnico a otros organismos interesados sobre las dimensiones de género del proceso de paz; y en segundo lugar, la creación de redes de mujeres en favor de la paz y su vinculación con las organizaciones regionales e internacionales pertinentes.

Reducción de los desastres naturales

60. El PNUD lanzó amplias iniciativas en Bangladesh y Viet Nam para crear capacidad y forjar consenso sobre la reducción de los desastres causados por las inundaciones y otras catástrofes medioambientales. En Viet Nam el programa prestó su apoyo a la preparación del plan de acción para la mitigación y gestión de los desastres, que define los desastres en un sentido amplio, integrando los esfuerzos en la reducción de la pobreza, y contribuyó a fortalecer la capacidad del Gobierno. En ambos países se concluyó que el PNUD había propugnado con éxito una nueva forma de gestionar los desastres, que abandonaba la respuesta tradicional y la concesión de ayuda en favor de una cultura de reducción del riesgo.

E. Afrontar el VIH/SIDA

61. En la esfera del VIH/SIDA, el PNUD prestó asistencia a los países que ejecutan programas mediante una estrategia polivalente con una diversidad de servicios. Una evaluación del programa en Ucrania, donde el PNUD estaba aplicando una iniciativa experimental innovadora sobre el VIH/SIDA y había promovido estilos de vida sanos entre la juventud a través de la educación entre pares, encontró las pruebas del éxito

del proyecto en los cambios visibles que se habían producido entre los jóvenes, los profesores y los padres, particularmente en los cambios de actitud y comportamiento de los jóvenes del grupo objetivo. Organismos de las Naciones Unidas, directores de escuela, autoridades locales y padres expresaron su pleno apoyo a este proyecto y pidieron su ampliación a todas las escuelas como medio de construir una nación sana y activa.

IV. Enseñanzas organizativas

62. Las evaluaciones realizadas en 2004 plantearon cuestiones relativas al posicionamiento de la organización, incluida su estrategia de alianzas, la medida en que utilizó un enfoque basado en los resultados para contribuir a la eficacia del desarrollo y la atención con la que se enfrentó a los desafíos planteados por los elementos impulsores.

A. Pertinencia

63. Las evaluaciones continúan revelando que el posicionamiento estratégico del PNUD como una organización parcial y digna de confianza y su capacidad de responder a los problemas principales del desarrollo y de proporcionar acceso a la información y los conocimientos técnicos mundiales son esenciales para la pertinencia del PNUD. Cuando esto ocurre, esta legitimación conduce al establecimiento de alianzas más fuertes y puede aumentar la movilización de recursos. Se observó que la promoción a través de los informes nacionales sobre el desarrollo humano y otros instrumentos era importante para los países que iniciaban una transición política. Esa promoción da a conocer y promueve cuestiones críticas para el desarrollo humano como la resolución de conflictos por medios pacíficos, el Estado de derecho, los derechos humanos, la participación social y la potenciación de las comunidades mediante la descentralización. En algunos casos la promoción ha permitido dar a conocer cuestiones culturales sensibles como los derechos de la mujer o el VIH/SIDA.

64. Las evaluaciones realizadas en 2004 han demostrado que cuando el PNUD fue reconocido como agente imparcial y legitimado, movilizó el apoyo de los gobiernos y de los donantes internacionales e hizo importantes contribuciones para facilitar el diálogo y la creación de consenso sobre el Estado de derecho y las prácticas democráticas, como sucedió en la República Democrática Popular Lao y en Nicaragua. La confianza de asociados importantes como la Liga de los Estados Árabes y la Unión Parlamentaria Árabe permitió al programa regional del PNUD sobre gobernanza plantear cuestiones delicadas en los Estados árabes en relación con la igualdad entre hombres y mujeres y los derechos democráticos. Del mismo modo, la confianza entre asociados hizo posible abordar el tema delicado del VIH/SIDA en China. Un posicionamiento estratégico y unas alianzas fuertes permitieron al programa regional para Europa y la Comunidad de Estados Independientes apoyar a las oficinas de los países que se enfrentaban a situaciones críticas como el conflicto político de Georgia. Análogamente, siempre se ha subrayado el posicionamiento y la sensibilidad del PNUD en materia de prestación de servicios técnicos a los gobiernos.

65. Otro medio que contribuyó a aumentar la pertinencia del PNUD fue la iniciación de intervenciones innovadoras. El éxito de la desmovilización de excombatientes en Tayikistán no habría sido posible sin las intervenciones del PNUD que

establecieron las bases para que el programa comenzara sus operaciones. Este apoyo proporcionó después un marco atractivo para la financiación de otros donantes. Sin embargo, otras intervenciones pueden requerir un reposicionamiento estratégico del PNUD para conseguir un impacto mayor o asegurar su posición en el mercado, cuestión ya abordada en las evaluaciones del FNUDC. Las evaluaciones apuntan a numerosas iniciativas de reducción de la pobreza que se ejecutan casi exclusivamente en las etapas finales y a esfuerzos de gestión del sector público concentrados en la reforma de ciertos ministerios solamente. Sin embargo, los programas eficaces del PNUD lo han sido en un campo de actividad o en un nivel territorial limitado; pueden producir mayores beneficios si facilitan la reforma a un nivel más elevado de importancia nacional.

B. Eficacia

66. Las evaluaciones revelan un progreso gradual pero desigual del PNUD en la institucionalización y uso de la gestión basada en los resultados. Aun reconociendo que el proyecto es una unidad válida al nivel de la ejecución, las evaluaciones pusieron con frecuencia de relieve la incapacidad de situar los proyectos dentro de marcos organizativos y nacionales más amplios, con la consiguiente disminución de los resultados del desarrollo. Análogamente, las evaluaciones continúan recomendando que a nivel de los países el PNUD se centre en un número reducido de prioridades nacionales y establezca estrategias claras para la prestación como base para aumentar la eficacia y eficiencia operacionales así como para conseguir la sostenibilidad de los beneficios. Los datos de las evaluaciones, como en el caso de la financiación del microcrédito en Benin, la pequeña empresa y la microempresa en Bulgaria o la lucha contra la desertificación en China, demuestran la importancia de comenzar con demostraciones experimentales, comprobar los resultados y ampliar la actividad. Esas iniciativas deberían resistir la tentación de diseminar recursos con el propósito de aumentar la cobertura del programa, especialmente cuando el programa se centra en dirigir y modelar innovaciones.

67. El PNUD continúa buscando la mejora organizativa a través de la reformulación e introducción de nuevos sistemas, en particular el Atlas. Se ha recomendado que esta actuación tenga como contrapeso la estabilidad necesaria para mantener alianzas fuertes y asegurar la ejecución de los proyectos. La ejecución en sí continúa siendo un indicador importante de la eficacia organizativa, pero es preciso definirla con mayor amplitud en términos de su efecto en función de los gastos, a fin de medir y asegurar los resultados de una organización basada en el conocimiento. La evaluación de los resultados del desarrollo sigue siendo un imperativo: las evaluaciones precisan la necesidad de mayores incentivos para transformar las lecciones en nuevas intervenciones en los mismos países, en otros países de la misma región y en todo el mundo.

68. La mayoría de los programas del PNUD se referían a la creación de capacidad para el establecimiento y el fortalecimiento de instituciones. Sin embargo, las evaluaciones indican que no siempre se crea capacidad en todos los niveles, ni siquiera en los más adecuados. Cuando la falta de recursos dificulta la continuidad de los esfuerzos y pone en peligro la sostenibilidad a largo plazo, es necesario considerar seriamente el riesgo y se requiere una planificación adecuada para la movilización de los recursos.

69. Construir el protagonismo nacional significa ganarse el compromiso de los interesados, aumentar las oportunidades de su participación en la adopción de decisiones sobre el desarrollo y mejorar las medidas de transparencia y responsabilidad para asegurar una participación significativa. Los datos de las evaluaciones sugieren que si bien puede existir un fuerte protagonismo nacional en iniciativas específicas, el PNUD sólo puede maximizar o aprovechar este potencial para fomentar una mayor participación solamente cuando se sitúa de manera adecuada en la arena política. En tales casos la falta de identificación nacional con las iniciativas del PNUD limita su sostenibilidad y su impacto a largo plazo.

V. Orientación futura en materia de evaluación

70. Durante 2005 el PNUD definirá su política de evaluación. La definición será coherente con las normas y reglas de evaluación del sistema de las Naciones Unidas que está poniendo a punto el Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas. Fundamentalmente, la cobertura de la evaluación a nivel de los países se determinará para informar al MANUD. El seguimiento de las recomendaciones de la evaluación se sistematizará en el caso de las evaluaciones gestionadas a nivel central y se prestará atención a la manera óptima de mejorar y asegurar la utilización de las conclusiones en niveles descentralizados. Para que se pueda aplicar, la evaluación debe ser útil, por lo que continuarán los esfuerzos para mejorar la calidad de las orientaciones, la selección y la información de los consultores y el examen de su desempeño.

71. En 2005 se completarán y se iniciarán diversas evaluaciones gestionadas a nivel central. Las evaluaciones temáticas y organizativas incluirán el VIH/SIDA en el África meridional y Etiopía, los vínculos entre la pobreza y la gobernanza, la incorporación de la perspectiva de género, los informes nacionales sobre el desarrollo humano, la asistencia de transición en los períodos inmediatamente posteriores a las crisis, una evaluación del marco regional de cooperación en los Estados árabes y una evaluación interinstitucional de las Naciones Unidas de la asistencia en casos de tsunami. Se completarán las evaluaciones decisivas de los resultados de las actividades de desarrollo en Honduras, la República Árabe Siria y el Yemen y se iniciarán nuevas evaluaciones de este tipo en Haití, Malawi, Pakistán, Rwanda, Serbia y Montenegro y Uzbekistán. Se completará también el cuarto informe sobre la eficacia del desarrollo.

72. Para el FNUDC y el FMAM, las evaluaciones de proyectos de mitad y final de período siguen siendo pertinentes y necesarias. Además, se harán evaluaciones del impacto previa petición. Como el FNUDC recibe un creciente apoyo de otros donantes para los programas no básicos y dado que gran parte de la programación del FNUDC se hace conjuntamente con el PNUD, la Dependencia de Evaluación del FNUDC seguirá buscando activamente las oportunidades de efectuar evaluaciones conjuntas en estrecha colaboración con los donantes, el PNUD y otros interesados a nivel local y alineará su función de evaluación en consecuencia. Se ha considerado prioritaria para 2005 la necesidad de incluir en mayor grado las operaciones financiadas por el FMAM en las evaluaciones del PNUD a nivel de países y de programas.

73. El UNIFEM continuará los esfuerzos que realiza para poner en consonancia sus políticas y prácticas de evaluación con su marco de financiación multianual aprobado para el período 2004-2007 y por asegurar la aplicación general de principios basados en los derechos humanos y en el género. Tratará de reforzar sus procesos de

programación a fin de asegurar que en las fases iniciales de la elaboración de programas se aplican las prescripciones relativas a una evaluación eficaz. Del mismo modo los VNU, como cuestión de política, desarrollarán su participación en evaluaciones conjuntas como medio de fortalecer las alianzas con otros organismos y contribuir a reflejar más adecuadamente su contribución a los logros de los órganos y organizaciones de las Naciones Unidas. Para facilitar esto, a nivel institucional los VNU tratarán de participar más activamente en la labor encargada a través del Programa de Evaluación de las Naciones Unidas y, a nivel de los programas, trabajarán para internalizar las conclusiones y lecciones de la evaluación. Se preparará una nota de orientación sobre el valor añadido de los voluntarios y del voluntariado en las intervenciones de desarrollo.

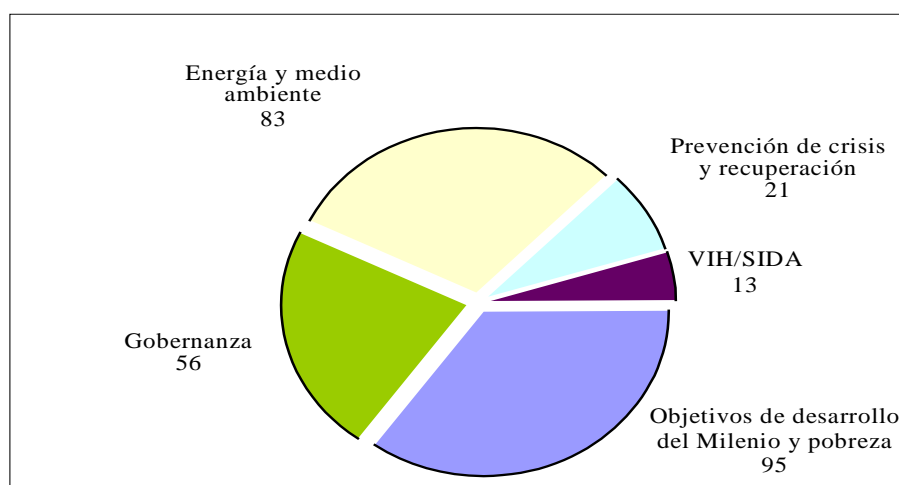
74. En respuesta a la resolución 59/250 de la Asamblea General, sobre la mejora del liderazgo de los gobiernos en los procesos de evaluación, el PNUD y sus fondos y programas continuarán fortaleciendo la capacidad de las instituciones asociadas y de las redes profesionales de experimentar enfoques innovadores de las evaluaciones realizadas por asociados. Estas acciones en su conjunto mejorarán la pertinencia y la responsabilidad de la organización y su contribución a la eficacia del desarrollo.

Anexo Estadísticas sobre evaluación

A. Cobertura y objeto de la evaluación

75. A lo largo del año, el PNUD y sus fondos y programas asociados llevaron a cabo 280 evaluaciones en todo el mundo, que se registraron en el Centro de Recursos de Evaluación. Como puede verse en el gráfico 1, 95 evaluaciones, es decir, el 34% del total, tuvieron por objeto evaluar los progresos en la consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio y la reducción de la pobreza. Figuran a continuación las evaluaciones de la labor del PNUD y del FMAM sobre la energía y el medio ambiente para el desarrollo sostenible (83 evaluaciones, el 30%). Una de cada cinco evaluaciones realizadas afectó a otra esfera fundamental de la labor del PNUD, el fomento de la gobernanza democrática.

Gráfico 1
Número total de evaluaciones realizadas en cada zona objetivo en 2004



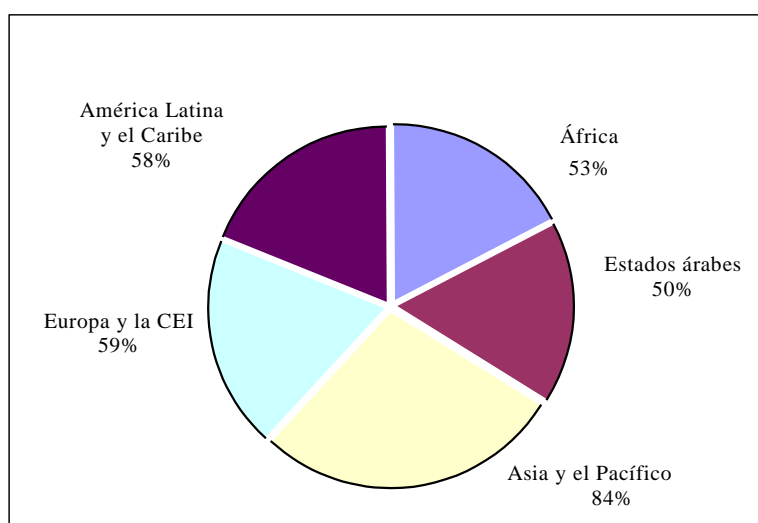
Cuadro 1
Número total de evaluaciones realizadas, por objetivo y región

Objetivo	Todas	África	Estados árabes	Asia y el Pacífico	Europa y la CEI	América Latina y el Caribe	Mundo
Objetivos de desarrollo del Milenio y pobreza	95	21	12	33	20	6	3
Gobernanza	56	11	7	14	17	11	0
Energía y medio ambiente	83	14	8	32	14	9	6
Prevención de crisis y recuperación	21	7	1	4	7	2	0
VIH/SIDA	13	7	0	3	0	1	1
Total	273*	61	28	86	58	29	10

* Sin contar siete evaluaciones de objetivos múltiples que elevarían el total a 280.

76. La mayoría de esas evaluaciones, tanto en términos absolutos como en proporción al número de países de la región en que opera el PNUD, tuvo lugar en Asia y el Pacífico. Como puede verse en el gráfico 2, el 84% de las oficinas de Asia y el Pacífico realizaron evaluaciones durante el año, en comparación con entre el 50% y el 60% de las oficinas de cada una de las otras cuatro regiones. La profundidad de las evaluaciones fue muy variable y osciló de una media de 4,2 evaluaciones (por oficinas que realizaron al menos una) en Asia y el Pacífico, a 1,9 evaluaciones por oficinas de América Latina y el Caribe.

Gráfico 2

Porcentaje de países en los que al menos se hizo una evaluación

Cuadro 2

Cobertura y frecuencia de todas las evaluaciones descentralizadas* en 2004

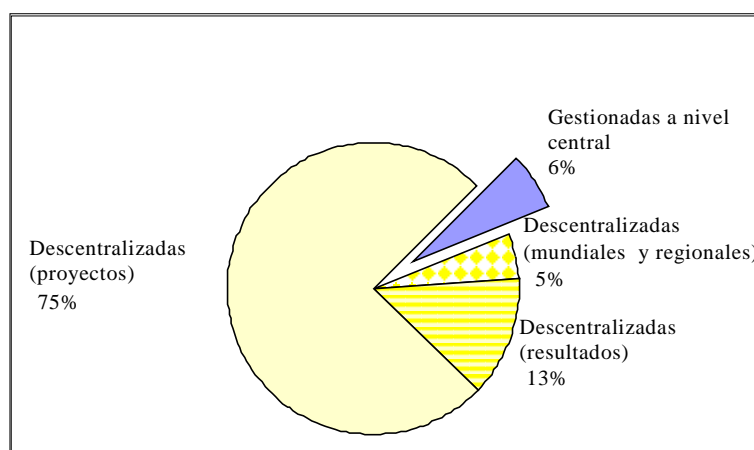
	<i>Todas</i>	<i>África</i>	<i>Estados árabes</i>	<i>Asia y el Pacífico</i>	<i>Europa y la CEI</i>	<i>América Latina y el Caribe</i>
Porcentaje de países en los que se hizo al menos una evaluación	60%	53%	50%	84%	59%	58%
Número medio de evaluaciones (por país que hizo al menos una)	3,1	2,6	3,1	4,2	3,9	1,9

* Evaluaciones de proyectos y de resultados solamente, realizadas por el PNUD y sus fondos y programas asociados.

B. Evaluaciones diferenciadas por tipo y fondo

77. De las 280 evaluaciones realizadas en 2004, el 76% se concluyeron a nivel de los proyectos. La mayoría de ellas correspondió al PNUD, el más importante de los distintos programas. Como puede verse en el cuadro 3, el 74% de esas evaluaciones fue llevado a cabo por el PNUD, seguido del FMAM, con el 17%. La elevada frecuencia de las evaluaciones del FMAM refleja tanto la amplitud de la cartera del medio ambiente como la necesidad de evaluar todos los proyectos a mitad y al final del período.

Gráfico 3
PNUD y asociados: evaluaciones por tipo en 2004



Cuadro 3
Evaluaciones realizadas por organismo y por tipo, 2004

Organismo	Todas	Porcentaje por organismo	Evaluaciones gestionadas a nivel central	Evaluaciones descentralizadas		
				Mundiales y regionales	Resultados	Proyectos
PNUD	207	74	4	5	37	161
UNIFEM	7	3	2	4	0	1
FNUDC	5	2	5	0	0	0
FMAM	47	17	3	4	0	40
VNU	12	4	2	1	0	9
MLF	2	1	2	0	0	0
Total	280	100	18	14	37	211
Porcentaje del total			6	5	13	75

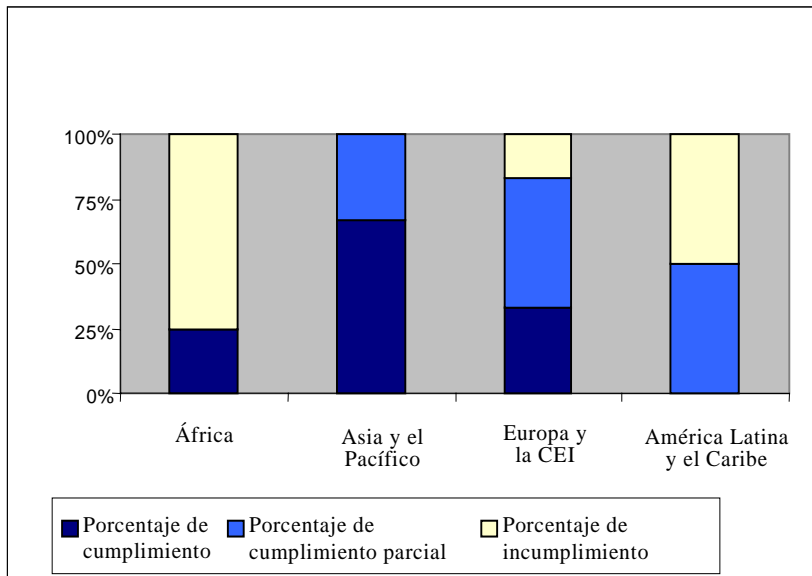
Nota: Las evaluaciones gestionadas a nivel central son las evaluaciones encargadas por dependencias centrales de evaluación o su equivalente; las evaluaciones descentralizadas son las evaluaciones encargadas por dependencias operacionales.

C. Cumplimiento de las evaluaciones del PNUD

78. De acuerdo con la política actual, ciertas evaluaciones son preceptivas a nivel institucional y de países. A nivel institucional son preceptivas las evaluaciones de los marcos de cooperación regional, una de las cuales se completó en el período que abarca el informe de 2004 en tanto que las otras cuatro están previstas para 2005 y 2006. A nivel de los países son preceptivas las evaluaciones de resultados, cuyo número y objetivo se determinaría de acuerdo con la estrategia y los recursos generales del país. El cumplimiento es la medida del número de evaluaciones de los resultados completadas comparado con el número preacordado cuando se introdujo el sistema en 2002. Para que las evaluaciones sean instrumentos funcionales, la política estipula que las oficinas tendrán flexibilidad y control plenos para ajustar el momento y el objetivo de la evaluación dentro del ciclo sólo cuando el número requerido se ha completado al término del ciclo de programación.

79. En 15 países, las oficinas obligadas a realizar al menos una evaluación de resultados completaron sus ciclos de programación en 2004. Como puede verse en el gráfico 4, un tercio de las oficinas completó el número requerido, otro tercio terminó al menos una evaluación pero no el número total. Los mejores resultados se obtuvieron en Asia y el Pacífico y en Europa y la CEI, región que tuvo el número más elevado de países que completaron el ciclo. En África sólo cumplieron las oficinas de un país de cada cuatro.

Gráfico 4
Cumplimiento de las evaluaciones por región



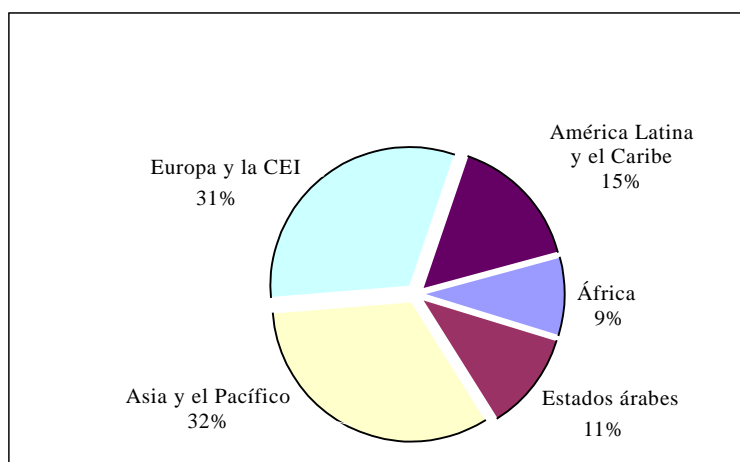
Cuadro 4
Cumplimiento de las evaluaciones, 2004

<i>Región</i>	<i>Número de países</i>	<i>Cumplimiento</i>	<i>Cumplimiento parcial</i>	<i>Incumplimiento</i>
África	4	1 (25%)	0 (0%)	3 (75%)
Asia y el Pacífico	3	2 (67%)	1 (33%)	0 (0%)
Europa y la CEI	6	2 (33%)	3 (50%)	1 (17%)
América Latina y el Caribe	2	0 (0%)	1 (50%)	1 (50%)
Total/promedio	15	5 (33%)	5 (33%)	5 (33%)

Nota: El “cumplimiento parcial” hace referencia a las oficinas que completaron al menos una evaluación de resultados, pero no el número requerido. En 2004 ninguno de los Estados árabes satisfizo esta condición.

80. El grado de cumplimiento de los países cuyos ciclos de programación terminaron en 2004 se debe situar en el contexto más amplio del aumento del número de evaluaciones de resultados realizadas en todo el mundo y, como ya se ha dicho, del aumento de la percepción y la demanda de evaluaciones en toda la organización. En todo el PNUD se llevaron a cabo 37 evaluaciones de resultados durante 2004, lo que supone un incremento del 70% sobre la cifra de 2003. La proporción mayor de estas evaluaciones se llevó a la práctica en Asia y el Pacífico, pero un número proporcional prácticamente equivalente se realizó en Europa y la CEI (32% frente al 31%, cuadro 5). La mayoría de estas evaluaciones se centraron en la actividad principal del PNUD, evaluar la contribución a la consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio y a la reducción de la pobreza, y en promover la gobernanza democrática. Las evaluaciones de resultados en el sector de la energía y el medio ambiente, aunque todavía significativas, fueron menos prominentes. Ello refleja la importancia atribuida a la evaluación de proyectos en este sector. Es preocupante la evaluación de resultados en la esfera del VIH/SIDA, que descendió del 7% en 2003 al 3% en 2004.

Gráfico 5
Porcentaje de países en los que se realizó al menos una evaluación de resultados en 2004



Cuadro 5
Cobertura de las evaluaciones de resultados, 2004

<i>Región</i>	<i>Número de países</i>	<i>Número de países que completaron al menos una evaluación de resultados</i>	<i>Porcentaje de países que completaron al menos una evaluación de resultados</i>	<i>Número de evaluaciones de resultados</i>
África	45	4	9%	4
Estados árabes	18	2	11%	3
Asia y el Pacífico	25	8	32%	10
Europa y la CEI	32	10	31%	15
América Latina y el Caribe	26	4	15%	5
Total/promedio	146	28	19%	37

Gráfico 6
Evaluación de resultados por objetivos en 2004

