



Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial

Distr. General
31 de marzo de 2006
Español
Original: inglés

Junta de Desarrollo Industrial

31º período de sesiones

Viena, 6 y 7 de junio de 2006

Tema 8 del programa provisional

Actividades del Grupo de Evaluación

Actividades de evaluación de la ONUDI

Informe del Director General

En cumplimiento de lo dispuesto en la decisión IDB.29/Dec.7 de la Junta, se informa sobre las actividades de evaluación realizadas recientemente, y se complementa de ese modo la información proporcionada en el *Informe Anual 2005*.

I. Antecedentes

1. En la decisión IDB.29/Dec.7 la Junta, entre otras cosas, afirmó la importancia de que los Estados Miembros recibiesen información objetiva y fidedigna sobre los resultados de los programas de la ONUDI a nivel de los países, basada en las conclusiones y enseñanzas de evaluaciones independientes. Se presenta este informe de conformidad con el párrafo h) de esa decisión, en que se pidió a la Secretaría que informase sobre las actividades de evaluación con periodicidad semestral. El presente documento deberá examinarse conjuntamente con la información sobre evaluación proporcionada en el *Informe Anual 2005* (cap. V.B). Todos los informes de evaluación están a disposición del público y se publican en el sitio de la ONUDI en Internet (www.unido.org/doc/5122).

II. Contexto

2. La evaluación está adquiriendo una importancia cada vez mayor a nivel del conjunto del sistema de las Naciones Unidas. En la Cumbre Mundial celebrada en 2005 se destacó la necesidad de mejoramiento continuo en el sistema de las Naciones Unidas. La Asamblea General alentó a todas las organizaciones del

Por razones de economía, sólo se ha hecho una tirada reducida del presente documento. Se ruega a los delegados que lleven consigo a las sesiones sus propios ejemplares de los documentos.



sistema a que fortalecieran sus actividades de evaluación y promovieran enfoques colaborativos de la evaluación a fin de estimar mejor las repercusiones del sistema en los resultados en materia de desarrollo (A/RES/59/250).

3. En consonancia con esas orientaciones en materia de políticas, el Grupo de las Naciones Unidas sobre Evaluación aprobó en abril de 2005 las normas y criterios para la evaluación en el sistema de las Naciones Unidas a fin de apoyar las prácticas en materia de evaluación profesional en todo el sistema y acrecentar la fiabilidad y utilidad generales de la función de evaluación. Coordinan el examen sistemático de la capacidad de evaluación en el sistema los equipos de trabajo del Grupo de las Naciones Unidas sobre Evaluación encargados del desarrollo de la capacidad de evaluación, que integra la ONUDI, por un lado, y del control de calidad de la evaluación, que copresiden la ONUDI y el Programa Mundial de Alimentos, por el otro.

III. El enfoque de la ONUDI

4. Durante los dos últimos años, las evaluaciones independientes de la ONUDI se centraron en los programas integrados en apoyo de la adopción de decisiones por el personal directivo superior, las enseñanzas y la gestión responsable de los recursos. Se realizaron esfuerzos a fin de mejorar continuamente la calidad, el rigor y la transparencia del proceso de evaluación y presentación de informes. En consonancia con las buenas prácticas en el sistema de las Naciones Unidas y con las medidas políticas del nuevo personal directivo superior de la ONUDI, se ha hecho un hincapié cada vez mayor en la creación de capacidad en materia de evaluación, en que se brinde a la Organización apoyo para el aprendizaje y en el examen de cuestiones estratégicas de competencia interinstitucional. El nuevo hincapié se refleja en el programa de trabajo en materia de evaluación correspondiente al bienio 2006-2007¹.

IV. Evaluaciones independientes de los programa integrados

5. Durante el período comprendido entre septiembre de 2002 y enero de 2006, la ONUDI realizó evaluaciones independientes de 20 programas integrados. El volumen total de las actividades objeto de evaluación superó los 55 millones de dólares. Dichas actividades representan una masa crítica que permite extraer conclusiones y enseñanzas para mejorar las futuras actividades de cooperación técnica. La ONUDI puso en marcha, por consiguiente, una metaevaluación dirigida a extraer las enseñanzas de mayor aplicabilidad, validarlas y divulgarlas, y prestar apoyo a la Organización en la tarea de hacerlas suyas.

6. En el anexo del presente documento se ofrece una síntesis de las enseñanzas derivadas de las evaluaciones realizadas en 2005. Parecen distribuirse equitativamente entre los programas los puntos fuertes y débiles de la gestión de las distintas fases del ciclo de programación, aunque haya un potencial evidente para

¹ Se puede consultar el programa de trabajo en materia de evaluación para el bienio 2006-2007 en las páginas del Grupo de Evaluación que figuran en el sitio de la ONUDI en Internet: www.unido.org/doc/5122.

establecer comparaciones e introducir mejoras. Las enseñanzas relativas a la optimización de la gestión del ciclo de proyectos y programas se han incorporado en las nuevas directrices de la ONUDI en materia de cooperación técnica.

7. La situación reviste mayor complejidad para el conjunto de 10 criterios de calidad utilizados para evaluar el rendimiento de la gestión de los programas integrados en todas las etapas del ciclo, a saber, pertinencia respecto de las políticas, asunción de los programas como propios por las entidades de contraparte, sostenibilidad de la intervención, que los programas lleguen a los grupos de beneficiarios y los criterios de coordinación externa, integración de los programas, gestión basada en los resultados, movilización de fondos, estrategia institucional de la ONUDI e innovación y enseñanzas. Aquí han surgido algunos ámbitos con puntos fuertes y débiles comunes. Si bien los criterios de pertinencia respecto de las políticas, estrategia institucional de la ONUDI e innovación alcanzan resultados relativamente satisfactorios, pueden mejorar todavía los ámbitos de la coordinación externa, la asunción de los programas como propios y la sostenibilidad, la gestión basada en los resultados y la movilización de fondos.

V. Autoexamen de la función de evaluación

8. En nombre del Grupo de las Naciones Unidas sobre Evaluación y sobre la base de las normas y criterios establecidos por dicho Grupo, la ONUDI ideó una lista de control para el autoexamen de la función de evaluación en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. La ONUDI y otras 22 organizaciones de las Naciones Unidas emplearon este instrumento de autoexamen con miras a determinar esferas en las que era menester introducir mejoras.

9. En la lista de control del Grupo de las Naciones Unidas sobre Evaluación, las normas y criterios se agruparon en cinco grandes bloques, a saber, declaraciones de política de la evaluación y ética de la evaluación, marco institucional e independencia, gestión de la función de evaluación y competencias, realización de evaluaciones, así como elaboración de informes y seguimiento de la evaluación.

10. El autoexamen de la ONUDI mostró un nivel más elevado de cumplimiento de las normas y criterios en los bloques relacionados con la gestión de la función de evaluación y las competencias y la realización de las evaluaciones. Se cumplieron tan sólo parcialmente los criterios que guardan relación con el marco institucional y la independencia. Al considerar estas conclusiones debe tenerse en cuenta el hecho de que la gran mayoría de los organismos que participaron en el autoexamen dirigido por el Grupo de las Naciones Unidas sobre Evaluación no cumplieran plenamente con los criterios relacionados con el marco institucional y la independencia. El bloque que más necesitaría mejoras es el relativo a la elaboración de informes de evaluación y el seguimiento de las conclusiones en la ONUDI, en consonancia con una respuesta similar por parte de otros organismos.

11. A la luz de las conclusiones del autoexamen, se han adoptado medidas para hacer frente a los puntos débiles que se advirtieron.

12. La nueva estructura orgánica de la ONUDI tuvo en cuenta la necesidad de fortalecer el contexto orgánico de la función de evaluación. El Grupo de Evaluación forma parte de la Oficina de Estrategia Orgánica y Aprendizaje. Gracias a dicha

posición orgánica, el Grupo de Evaluación tiene buenas perspectivas de ofrecer enseñanzas continuas derivadas de las evaluaciones que puedan incorporarse en el proceso estratégico de adopción de decisiones de la Organización. La gestión responsable de los recursos y el apoyo a la gestión por conducto de las evaluaciones se ven fortalecidos por la nueva estructura en la que el Grupo de Evaluación está bajo las órdenes del Jefe de Gabinete, a su vez bajo la dirección general del Director General.

13. A fin de cumplir con las normas del Grupo de Evaluación, se ha concebido una política de evaluación que está previsto aprobar y difundir en breve. En el capítulo VI *infra* se proporciona más información sobre la nueva política de evaluación.

14. El Grupo de Evaluación hizo hincapié en seguir mejorando sus propios procesos de evaluación y sus productos de esa esfera. Se elaboró y se aplica un manual de calidad en el que se definen las normas de calidad de la evaluación y las modalidades de interacción en la ONUDI en su conjunto a fin de promover la transparencia de las evaluaciones, servir de guía para las actividades internas de capacitación y los sistemas generales de garantía de calidad, y orientar mejor a los consultores encargados de la evaluación externa.

15. Con miras a mejorar el sistema de seguimiento de las conclusiones de la evaluación, las responsabilidades en materia de respuesta a la evaluación se reflejan claramente en las nuevas directrices para la cooperación técnica². El nuevo sistema de la ONUDI asigna la responsabilidad de dar seguimiento a las conclusiones de la evaluación a los directores responsables de las actividades objeto de evaluación. El Grupo vigila la aplicación de las recomendaciones y promueve el empleo más difundido de las enseñanzas en la formulación y ejecución de políticas y programas.

VI. Política de evaluación

16. La política de evaluación se elabora en consonancia con la decisión IDB.29/Dec.7 de la Junta, en que se reconoció la importancia de un sistema eficiente y completo de evaluación y seguimiento, armonizado con las políticas, normas y prácticas internacionales. Los Auditores Externos pidieron también que se dictara una política de evaluación en 2005. De conformidad con la nueva política, la evaluación cumple tres propósitos fundamentales, a saber, presta apoyo a la gestión, garantiza la gestión responsable de los recursos e impulsa el aprendizaje y la innovación.

- En primer lugar, las evaluaciones prestan apoyo a los que dirigen proyectos y programas de la ONUDI en todos los niveles, en las subdivisiones técnicas en la Sede y sobre el terreno así como en las organizaciones que actúan como entidades de contraparte de la ONUDI. Las recomendaciones deben ser prácticas y los usuarios de la evaluación deben participar activamente en todas las etapas del proceso de evaluación.

² Informe Anual de la ONUDI correspondiente a 2005 (IDB.31/2, Cap. V.A).

- En segundo lugar, las evaluaciones garantizan la gestión responsable de los recursos en la medida en que presentan informes sobre las actividades a los órganos rectores, a los gobiernos asociados y a otros interesados en las actividades de la ONUDI que abarcan desde el sector industrial y los que participan directamente en sus actividades hasta los partidarios y los que podrían llegar a oponerse a las intervenciones de la Organización.
- En tercer lugar, las evaluaciones impulsan el aprendizaje y la innovación a nivel institucional y programático. Con este fin, procuran extraer enseñanzas generales de casos específicos y divulgarlas a todos los que, dentro de la ONUDI y fuera de ella, puedan beneficiarse de tales experiencias con miras a mejorar constantemente su labor profesional cotidiana o idear enfoques innovadores.

17. Los principios de evaluación a que se hace referencia en la política son los siguientes: ética de la evaluación, participación y consulta con los interesados, imparcialidad e independencia, competencias y normas profesionales.

18. De conformidad con la política de evaluación, el Director General y la Junta Ejecutiva autorizan el funcionamiento eficaz y la independencia debida del Grupo de Evaluación. Garantizan que en toda la ONUDI se asignen recursos suficientes a la evaluación. La Junta de Desarrollo Industrial promueve un entorno habilitador de la evaluación en toda la ONUDI. En el marco del ciclo bienal de programación, la Secretaría presenta un informe sobre las actividades de evaluación de la ONUDI a la Junta de Desarrollo Industrial, que formula observaciones a este informe bienal. Si lo estima necesario, la Junta puede solicitar también evaluaciones especiales sobre temas específicos, incluidas evaluaciones temáticas.

VII. Actividades interinstitucionales

19. El Grupo de Evaluación participó activamente en una serie de actividades interinstitucionales.

20. La ONUDI participó en varios equipos de trabajo del Grupo de las Naciones Unidas sobre Evaluación, en particular en los equipos de trabajo encargados de la gestión basada en los resultados y del desarrollo de la capacidad de evaluación. La ONUDI copresidió el Equipo de trabajo encargado del control de calidad de la evaluación e integra la Junta del Grupo de las Naciones Unidas sobre Evaluación. En su calidad de miembro del Grupo, ha participado en reuniones conjuntas con la Red de evaluación del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos.

21. El Director del Grupo de Evaluación participó en calidad de observador en el examen por homólogos de la Oficina de Evaluación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y como miembro del grupo de examen por homólogos de la Oficina de Evaluación del UNICEF. Los grupos de examen por homólogos están integrados por representantes de organismos bilaterales y multilaterales, países beneficiarios y expertos en evaluación independientes. La finalidad de los exámenes por homólogos es similar a una certificación de la calidad de la función de evaluación en la organización multilateral en cuestión. Dicha participación representó ventajas para el Grupo de Evaluación de la ONUDI ya que éste logró

aprender de la experiencia de evaluación multilateral y bilateral y se alcanzó mayor profesionalidad en la función de evaluación de la ONUDI.

22. En consonancia con la política a nivel de todo el sistema de promover los enfoques colaborativos de la evaluación, tres dependencias orgánicas de la ONUDI participaron en una evaluación conjunta del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM). Se espera también que dicha evaluación conjunta aumente la relevancia del FMAM en la cartera de financiación de la ONUDI y que promueva la repercusión de la ONUDI en esferas medioambientales clave como la reducción de contaminantes orgánicos persistentes, la prevención del deterioro de aguas internacionales, el cambio climático y el suelo.

23. Estas actividades interinstitucionales permitieron que la ONUDI se ciñera a normas de calidad reconocidas, adoptara medidas encaminadas al mejoramiento continuo de su propia función de evaluación e hiciera mayor hincapié en el mejoramiento de los procesos de evaluación y los productos de esa esfera. Promovieron también la visibilidad de la ONUDI y sus aportaciones sustantivas a las actividades relacionadas con la evaluación a nivel de todo el sistema.

VIII. Medidas que se solicitan a la Junta

24. La Junta tal vez desee considerar la posibilidad de aprobar el siguiente proyecto de decisión:

“La Junta de Desarrollo Industrial:

- a) Recuerda su decisión IDB.29/Dec.7;
- b) Reitera su apoyo a la función de evaluación en aras de la gestión responsable de los recursos para la presentación de informes fidedignos e independientes sobre los resultados;
- c) Alienta a que se utilicen las conclusiones y enseñanzas derivadas de la evaluación para el aprendizaje y el mejoramiento institucionales;
- d) Pide al Director General que siga promoviendo un entorno habilitador de la evaluación que refleje los principios convenidos por el Grupo de las Naciones Unidas sobre Evaluación que figuran en las normas y criterios de evaluación en el sistema de las Naciones Unidas.”

Anexo

Enseñanzas derivadas de las evaluaciones de los programas integrados realizadas en 2005

Fases del ciclo de programación	
Identificación	La fase de identificación constituye el fundamento de la orientación hacia la demanda. En la mayor parte de las evaluaciones se llegó a la conclusión de que las identificaciones se habían llevado a cabo de modo participativo. En algunas, no obstante, se percibieron elementos de un enfoque en que “las soluciones iban en busca de los problemas”. Una distinción nítida entre las fases de identificación y formulación, también en términos de responsabilidades asignadas, promueve la orientación hacia la demanda de todo el ciclo de programación.
Formulación	La calidad de la formulación depende de los servicios técnicos especializados con que se cuente. Se reconoce ampliamente la competencia técnica de los funcionarios de la ONUDI y se llegó a la conclusión de que la mayor parte de las intervenciones estaban bien concebidas desde el punto de vista técnico. Sigue siendo un punto débil la aplicación coherente de los principios e instrumentos del método del marco lógico. Además, podría mejorarse la formulación concertada de distintos proyectos bajo el mismo programa integrado, en particular cuando se trata de idear una estrategia común de movilización de fondos.
Ejecución	La fase de ejecución de muchos programas integrados se vio afectada por el financiamiento gradual y la falta de dirección en la conducción del programa integrado. Los resultados de la evaluación llevaron a que se introdujeran modificaciones en las directrices de cooperación técnica de la ONUDI que se espera mejoren la dirección y la integración. Por consiguiente, el potencial del enfoque de los programas integrados se verá realizado en lo que respecta a superar las estructuras institucionales fragmentadas sobre el terreno y fortalecer la interacción entre las instituciones de apoyo de los sectores público y privado.
Criterios de evaluación	
Pertinencia respecto de las políticas	Se llegó a la conclusión de que la mayor parte de los programas habían tenido gran pertinencia para las políticas industriales nacionales. Los encargados de la formulación de políticas en el terreno deberían reconocer plenamente la calidad de los servicios de la ONUDI si se desea aumentar la pertinencia política de los programas integrados en todo el ciclo de programación. Se requiere para ello contar con una firme presencia sobre el terreno, y con capacidad analítica y de vigilancia adecuada en la oficina extrasede de la ONUDI.

Asunción de los programas como propios por las entidades de contraparte	En algunas evaluaciones se determinó que la asunción de los programas como propios por las entidades de contraparte había sido un punto débil. Es de importancia fundamental garantizar que haya adecuación entre la esfera de intervención y el papel institucional de la organización de contraparte. Siempre que sea posible, se debe considerar a las organizaciones del sector privado entidades de contraparte. La determinación precisa de la mejor opción posible en materia de contrapartes supone evaluar el papel y las prioridades de las organizaciones candidatas a esa función.
La sostenibilidad de la intervención	Es necesario construir los cimientos de la sostenibilidad durante la formulación de los programas, y no únicamente al final de la fase de ejecución. La capacidad de absorción de la entidad de contraparte y la disponibilidad de recursos humanos, financieros y físicos adecuados son decisivas y exigen un examen realista. La ONUDI y la entidad de contraparte deben convenir en perspectivas de sostenibilidad formuladas explícitamente antes de iniciar la fase de ejecución.
Llegar a los grupos de beneficiarios	La mayor parte de las intervenciones de la ONUDI llegan a los grupos de beneficiarios. Un buen ejemplo de cómo llegar eficazmente a las empresas es la utilización combinada de aplicaciones informáticas comerciales y servicios de expertos internacionales de corto plazo junto con servicios de expertos nacionales de largo plazo. En algunos proyectos de mitigación de la pobreza resultó difícil llegar a un número suficientemente amplio de beneficiarios.
La coordinación externa	El progreso realizado en el intento de lograr los objetivos de desarrollo de Milenio exige la adopción de medidas concertadas. El enfoque del MANUD reúne las condiciones para promover la cooperación entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. En las evaluaciones se llegó a la conclusión de que la ONUDI podría aprovechar mejor el MANUD para su programación y supervisión. Sin embargo, las actividades del MANUD suponen un uso intensivo de recursos y exigen una presencia extrasede firme y continua.
La integración de los programas	En las evaluaciones se reveló que se podían aprovechar más eficazmente las posibles sinergias entre los proyectos de un mismo programa integrado. La integración resultó ser más firme en los casos de programas integrados en los que el representante de la ONUDI era el jefe de equipo del programa. Reviste importancia que se asuma como propio, en el país, el aspecto de la integración, y resulta esencial contar con un comité directivo común para todo el programa integrado.
La gestión basada en los resultados	La extrapolación en curso del presupuesto de la ONUDI basado en los resultados a la gestión de programas depende de la aplicación cuidadosa de un marco de registro. Los productos y resultados deben distinguirse con mayor nitidez y deben definirse adecuadamente los indicadores, en particular los indicadores de resultados. Un punto débil que se advirtió en muchas evaluaciones fue la insuficiencia de la supervisión continua de resultados y presentación de informes. Una solución posible que se analiza en la actualidad podría ser un plan de supervisión conjunto para todos los proyectos que se ejecutan bajo el mismo programa integrado.

La movilización de fondos	La movilización de fondos constituye el principal obstáculo al que se enfrentan los programas integrados. Los programas integrados financiados en su totalidad representan, sin duda alguna, la modalidad ideal de ejecución de servicios de la ONUDI. Sin embargo, la financiación gradual y las demoras culminan a veces en la desintegración de programas integrados bien concebidos. La movilización conjunta de fondos por todas las partes interesadas y la utilización estratégica del capital inicial de la ONUDI para fines de recaudación de fondos son de gran utilidad. En las evaluaciones se llegó a la conclusión de que la ONUDI y el gobierno del país no siempre aúnan esfuerzos de manera idónea en el proceso de recaudación de fondos.
La estrategia institucional de la ONUDI	La ONUDI podría sacar mayor partido de su singular posición de institución multilateral neutral prestando apoyo para la coordinación de políticas, el diálogo en materia de políticas y la gobernanza transparente. La distinción entre las actividades de cooperación técnica de la ONUDI y las que ejecuta en calidad de foro mundial es artificial y debería eliminarse. En la mayoría de las intervenciones de la ONUDI, ambos aspectos se complementan.
La innovación y las enseñanzas	La estrategia institucional de la ONUDI, con sus módulos de servicios y modalidades normalizadas de intervención, ha mejorado la eficiencia de la cooperación técnica. La normalización, sin embargo, no debe degenerar en modelos estereotipados ni en una mentalidad de “copiar y pegar”. Extrapolar las enseñanzas derivadas de proyectos y programas no es un procedimiento mecánico, sino un proceso creativo e innovador. En las evaluaciones se llegó a la conclusión de que los países beneficiarios tienen grandes expectativas de que la ONUDI desarrolle nuevos procesos análogos para el aprendizaje transnacional Sur-Sur.