

Informe de Síntesis de las Evaluaciones

2018-2019

Oficina de Evaluación

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA
EL MEDIO AMBIENTE



Programa de las Naciones
Unidas para el Medio Ambiente

Créditos:

Este informe es un producto de la Oficina de Evaluación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Los resultados y conclusiones expresados en el presente documento no reflejan necesariamente las opiniones del personal directivo superior del PNUMA.

Para más información sobre este informe, sírvase ponerse en contacto con:

Oficina de Evaluación del PNUMA
P.O. Box 30552-00100 GPO
Nairobi (Kenya)
Tel.: +254 20 762 3389
Correo electrónico: Michael.Spilsbury@un.org

Marzo de 2020

Reservados todos los derechos.

© (2020) Oficina de Evaluación del PNUMA

Resumen

1. El presente Informe de Síntesis de las Evaluaciones resume todas las evaluaciones independientes realizadas por la Oficina de Evaluación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) en el bienio 2018-2019. Durante este período se concluyeron 61 evaluaciones de intervenciones del PNUMA que, en conjunto, representan un gasto superior a los 265 millones¹ de dólares de los Estados Unidos del fondo de financiación. En este informe se presentan los aspectos más destacados de las tendencias en el desempeño agregado de estas evaluaciones en el bienio 2018-19. También se hace breve referencia a los aspectos más remarcables de una selección de evaluaciones de gran importancia estratégica, entre ellas: la Evaluación del Subprograma para el Uso Eficiente de los Recursos, la Iniciativa conjunta Pobreza y Medio Ambiente del PNUMA y el PNUD, la Campaña Mares limpios y una evaluación del Programa de Montevideo IV de Derecho Internacional, por citar solo algunas.

2. Todas las evaluaciones deberían mejorar el aprendizaje institucional y facilitar que los interesados hagan responsable al PNUMA de contribuir a resultados en materia de desarrollo a diferentes niveles. En resumen, la labor de la Oficina de Evaluación potencia la rendición de cuentas, la transparencia y el aprendizaje. Las evaluaciones generan pruebas para determinar “lo que funciona” y “lo que no” y proporcionan información para mejorar los procesos de planificación y gestión.

Cobertura y desempeño de los proyectos finalizados durante el bienio 2018-2019

3. En las evaluaciones realizadas por la Oficina de Evaluación influye de forma notable el calendario de los proyectos. Las evaluaciones se programan e inician a medida que se alcanza o aproxima la finalización de las actividades operacionales de los proyectos.

4. Si se observa la distribución de las evaluaciones de los proyectos en la figura 1, la mayor proporción de evaluaciones correspondió a proyectos de los siguientes subprogramas: Cambio Climático (CC), Productos Químicos, Desechos y Calidad del Aire (QD), Gobernanza Ambiental (GA) y Ecosistemas Saludables y Productivos (ESP). La Oficina de Evaluación señala también el considerable aumento de la cifra de evaluaciones de GA debido a los numerosos proyectos de bioseguridad del FMAM que se han incluido en este subprograma.

5. Las evaluaciones de los proyectos de los subprogramas Resiliencia ante los Desastres y Conflictos (RDC) y Examen del Medio Ambiente (EMA) fueron escasas en ambos casos y cabe señalar que ambos subprogramas tienen un número relativamente pequeño de proyectos en su cartera en comparación con otros. Uso Eficiente de los Recursos (UER) también está menos representado de lo normal en este bienio, debido tal vez a la reciente finalización de la evaluación del subprograma UER, que estuvo precedida de un período en el que se dio prioridad de forma deliberada a las evaluaciones de proyectos de UER.

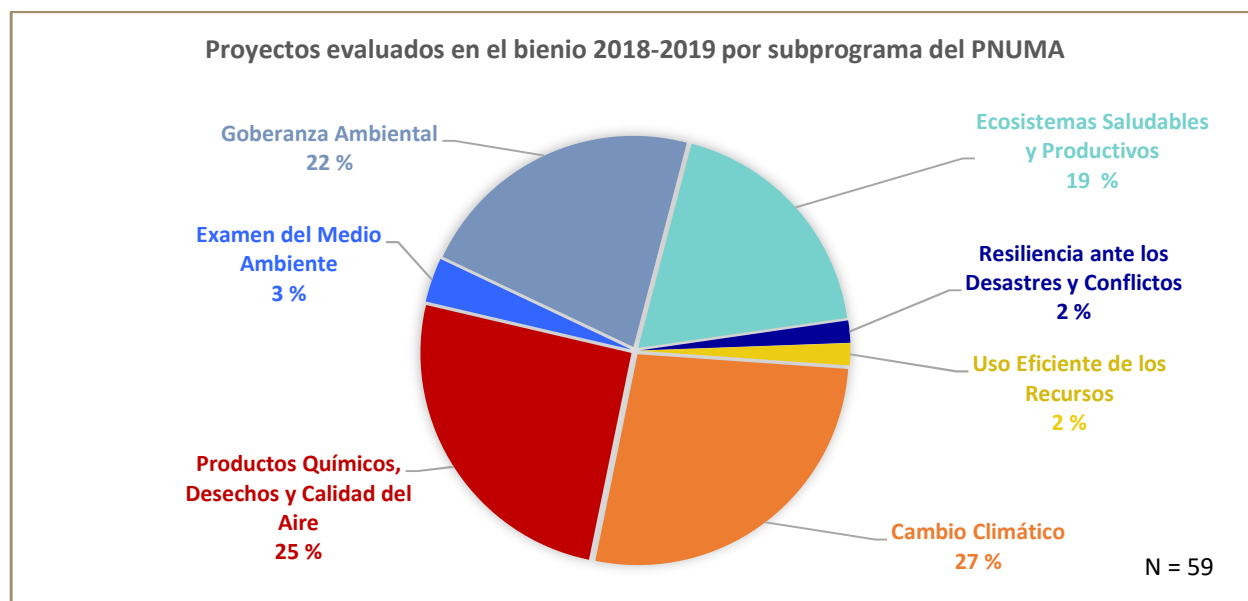
6. El informe principal también desglosa la cobertura de las evaluaciones por modalidad de financiación, División, región geográfica y por los vínculos entre la intervención del proyecto evaluada y los ODS pertinentes (figura 9, figura 10, figura 11 y figura 12).

7. De conformidad con la Política de Evaluación del PNUMA, algunas necesidades de evaluación del desempeño se satisfacen mediante una modalidad de “Examen”, dirigida por el

¹ Este es el total aproximado de los gastos declarados en cada informe de evaluación de proyectos e incluye las donaciones del FMAM, la financiación extrapresupuestaria y la cofinanciación en efectivo.

director de proyecto y respaldada por la Oficina de Evaluación. Los exámenes se realizan para satisfacer las necesidades de desempeño final de los proyectos con presupuestos por debajo del umbral de 1 millón de dólares de los Estados Unidos, y son su objeto la mayoría de las evaluaciones de mitad de período. En el pasado no se han recopilado datos sobre el número de exámenes de manera sistemática, pero, a título indicativo, la Oficina de Evaluación prestó apoyo a un total de 16 exámenes de proyectos durante 2019 (7 exámenes finales y 9 exámenes de mitad de período).

Figura 1. Distribución por subprograma de los proyectos evaluados en 2018-2019



8. Todos los proyectos se evalúan con arreglo a un conjunto normalizado de criterios de evaluación que se ajustan a las buenas prácticas internacionales. El desempeño en relación con todos los criterios se califica en una escala de seis puntos que abarca desde la consideración de “sumamente insatisfactorio” a la de “sumamente satisfactorio”². La Oficina de Evaluación del PNUMA establece las calificaciones de “satisfactorio” o “sumamente satisfactorio” (S/SS) como referencias de un buen desempeño. El conjunto de criterios de evaluación del desempeño ha evolucionado con el tiempo a fin de:

- Responder a las políticas y áreas de prioridad del PNUMA
- Visibilizar las áreas de aprendizaje necesarias
- Crear un marco amplio y transparente de referencia para la evaluación de todos los aspectos de la labor del PNUMA relativos al desempeño

9. Como se ha informado en bienios anteriores, la Oficina de Evaluación elabora instrumentos y procedimientos que tienen por objeto ayudar a evaluar los proyectos con mayor rigor, coherencia y objetividad. A esos efectos, la Oficina se mantiene en contacto con otras secciones de la organización para garantizar que la forma en que se evalúan los proyectos es coherente con la orientación que el PNUMA proporciona durante el diseño, la elaboración y la

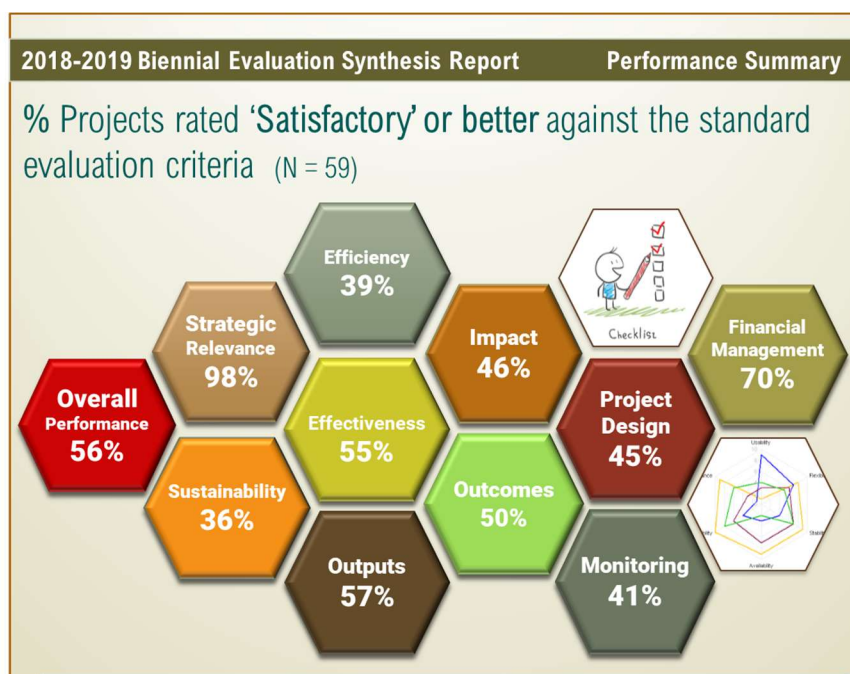
² La escala de calificación de seis puntos es la siguiente: sumamente insatisfactorio (SI); insatisfactorio (I); moderadamente insatisfactorio (MI); moderadamente satisfactorio (MS); satisfactorio (S) y sumamente satisfactorio (SS). Para los criterios Sostenibilidad y Probabilidad de Repercusiones, se utiliza la misma escala y se sustituye la palabra “satisfactorio” por la palabra “probable”, y para el criterio Naturaleza del Contexto Externo, se utiliza la palabra “favorable”. Las abreviaturas se modifican según proceda.

ejecución de los proyectos. Esa coordinación entre departamentos también contribuye a un proceso continuo de intercambio y aprendizaje institucional.

10. Durante el bienio 2016-2017 se elaboró un número considerable de instrumentos de evaluación que se han puesto a prueba y posteriormente revisado durante 2018-2019. En particular, la Matriz de Calificaciones de los Criterios de Evaluación, que proporciona descripciones de los grados de desempeño y los requisitos en materia de pruebas (por ejemplo, “sumamente satisfactorio” o “moderadamente insatisfactorio”), se aplicó en la mayoría de las evaluaciones durante 2018-2019 y se ha revisado recientemente a fin de incorporar las propuestas de mejora tanto de los consultores de evaluación como de los equipos de proyectos.

11. La proporción de proyectos que recibieron una calificación de S/SS en relación con los criterios de evaluación se resume en las figuras 2 y 3 que figuran a continuación:

Figura 2. Resumen de los proyectos cuyo desempeño obtuvo la calificación de “satisfactorio” o superior en relación con los principales criterios de evaluación en 2018-2019³



2018-2019 Biennial Evaluation Synthesis Report

Informe Bienal de Síntesis de las Evaluaciones 2018-2019

Performance Summary

Resumen del desempeño

% Projects rated “Satisfactory” or better against the standard evaluation criteria (N=59)

Porcentaje de proyectos con calificación de “satisfactorio” o superior en relación con los criterios de evaluación estándar (N = 59)

Overall Performance 56%

Desempeño general 56 %

Strategic Relevance 98%

Pertinencia Estratégica 98 %

Sustainability 36%

Sostenibilidad 36 %

Efficiency 39%

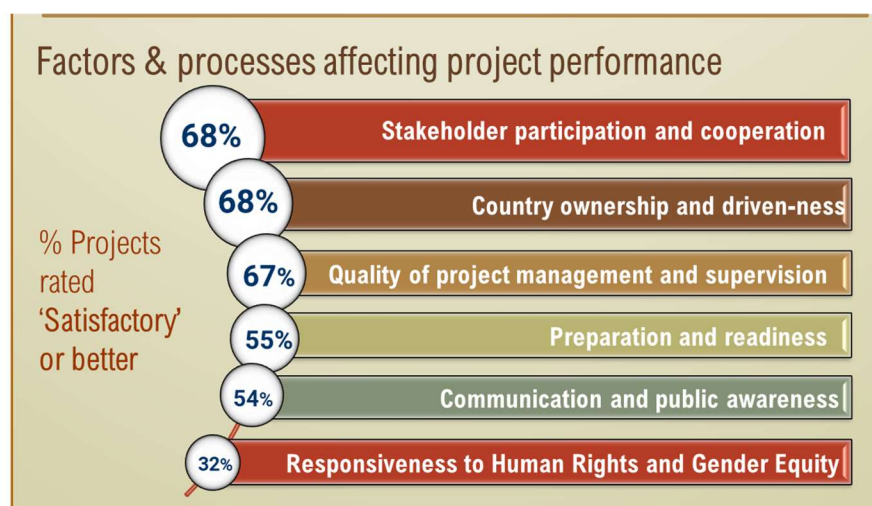
Eficiencia 39 %

³ Aunque se realizaron más de 60 evaluaciones, algunas se referían a iniciativas o arreglos estratégicos que no se calificaron con arreglo a los criterios de evaluación normalizados, razón por la cual no pudieron incluirse en los datos comparativos

Effectiveness 55%
 Outputs 57%
 Impact 46%
 Outcomes 50%
 Project Design 45%
 Monitoring 41%
 Financial Management 70%

Eficacia 55 %
 Productos 57 %
 Repercusiones 46 %
 Resultados 50 %
 Diseño del proyecto 45 %
 Vigilancia 41 %
 Gestión Financiera 70 %

Figura 3. Resumen de los proyectos cuyo desempeño obtuvo la calificación de “satisfactorio” o superior en los factores que afectan al desempeño en 2018-2019



Factors & processes affecting Project performance

Factores y procesos que afectan al desempeño del proyecto

% Projects rated Satisfactory or better

Porcentaje de proyectos con calificación “satisfactorio” o superior

68% Stakeholder participation and cooperation

68 % Participación y cooperación de los interesados

68% Country ownership and driven-ness

68 % Implicación e impulso de los países

67% Quality of Project management and supervision

67 % Calidad de la gestión y supervisión del proyecto

55% Preparation and readiness

55 % Preparación y disposición

54% Communication and public awareness

54 % Comunicación y sensibilización del público

32% Responsiveness to Human Rights and Gender Equity

32 % Receptividad a los Derechos Humanos y la Igualdad de Género

12. De las cifras anteriores se desprenden varias observaciones generales:

Desempeño positivo

- La Pertinencia Estratégica (98 % en el rango S/SS) sigue siendo el criterio con mejor desempeño y está estrechamente vinculado al proceso de diseño y aprobación de los

proyectos, durante el cual se comprueba la armonización con las prioridades estratégicas.

- La Gestión Financiera (70 % en el rango S/SS) ha pasado de ser un criterio con valores bajos de desempeño a formar parte del grupo de desempeño elevado, en gran medida debido a una redefinición del criterio, que ha recibido altas calificaciones de desempeño en respuesta a la comunicación entre el personal de proyectos y el de gestión financiera.
- Las calificaciones de desempeño de la Eficacia (55 % en el rango S/SS) exhiben la pauta habitual de desempeño elevado a nivel de los Productos (57 % en el rango S/SS), en contraste con calificaciones más discretas para la Probabilidad de Repercusiones (46 %). Desde la perspectiva de los resultados, el desempeño a nivel del Resultado del Proyecto es un indicador fundamental; actualmente el 50 % de todos los proyectos alcanzan calificaciones de desempeño en el rango S/SS.
- Las calificaciones del Desempeño General del Proyecto (56 % S/SS) dependen en gran medida del desempeño a nivel de resultados y de su sostenibilidad. Actualmente, poco más de la mitad de los proyectos evaluados logra una calificación de S/SS en Desempeño General del Proyecto.
- Entre los Factores que afectan al desempeño, los factores de mayor desempeño son decisivos para que se produzca el cambio: la participación y la cooperación de los interesados (68 % S/SS); la implicación y el impulso de los países (68 % S/SS) y la calidad de la gestión y supervisión de los proyectos (67 % S/SS).

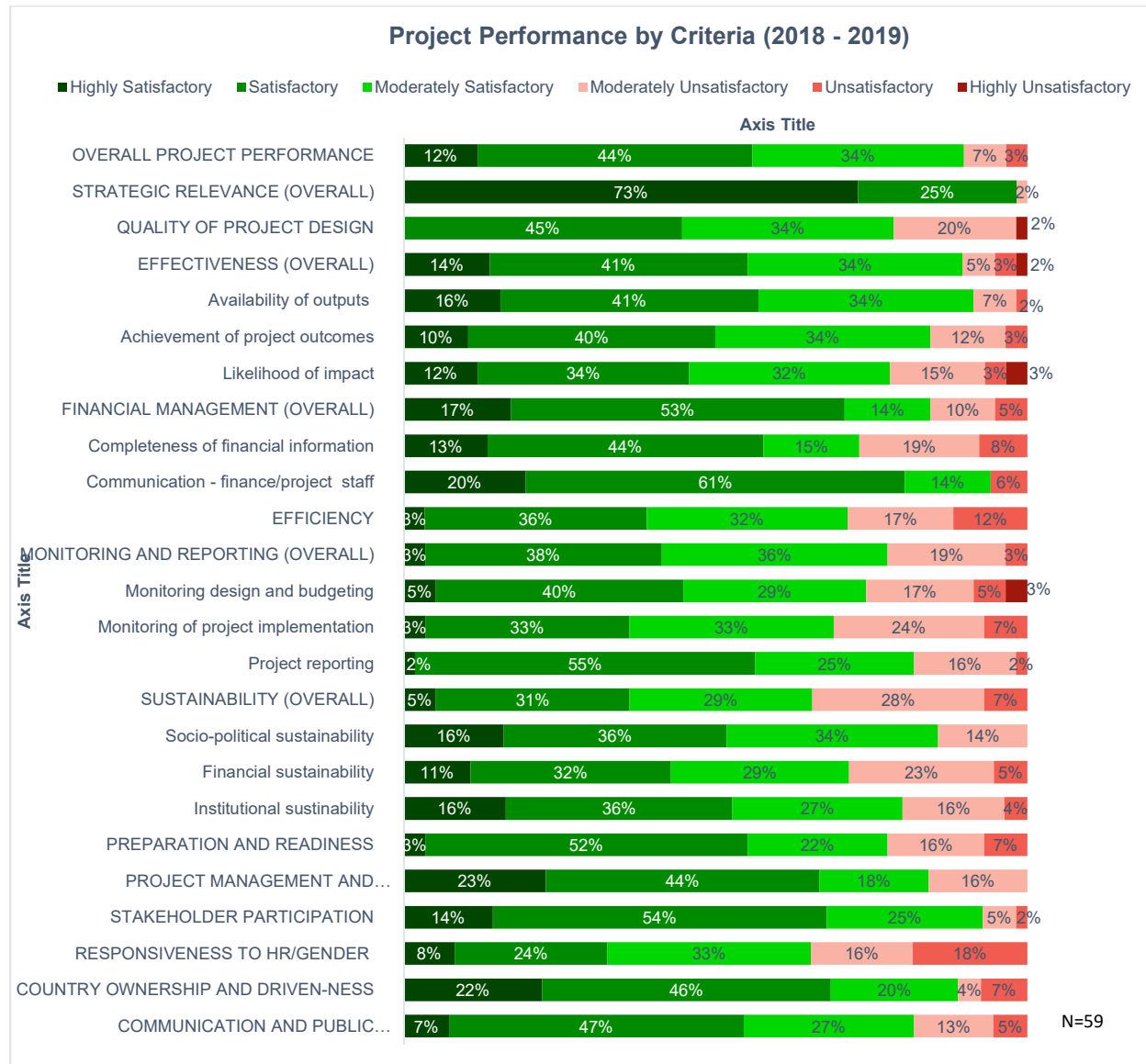
Áreas que requieren atención

- Entre los Factores que afectan al desempeño, los factores de menor desempeño que se beneficiarían de una mayor atención son: la preparación y la disposición (55 % S/SS), que se define como el período entre la aprobación del proyecto y el primer desembolso, y las comunicaciones y la sensibilización del público (54 % S/SS).
- La Calidad del Diseño de los Proyectos (45 % S/SS) está en la franja baja y debería mejorar de forma sustancial en los próximos años, ya que las evaluaciones de este bienio están valorando en estos momentos los proyectos aprobados entre 2011 y 2014.
- La Vigilancia (41 % de S/SS) sigue arrojando bajos niveles de desempeño en la supervisión de la ejecución de proyectos (en contraste con el diseño y la presupuestación de un plan de vigilancia y la presentación de informes de proyectos). La vigilancia de la ejecución de los proyectos es esencial para las posibilidades de una vigilancia eficaz que mejore el desempeño de los proyectos mediante la gestión adaptable y la corrección del rumbo.
- La Eficiencia (39 % S/SS) sigue siendo un criterio difícil de evaluar, pues a menudo no se dispone de información financiera con los niveles de desglose necesarios para examinar la eficacia en función de los costos. En las evaluaciones se considera que las prórrogas sin costo alguno tienen un efecto negativo en la eficiencia.
- La Sostenibilidad (36 % S/SS) muestra un nivel inferior al deseado. En ello influye, en parte, el desempeño a nivel de los resultados, porque, según el criterio de “sostenibilidad”, las evaluaciones valoran la probabilidad de que los beneficios derivados del logro de los resultados tengan un carácter duradero.

- El criterio que muestra los niveles de desempeño más bajos es la Receptividad a los Derechos Humanos y el Género (32 % S/SS). Tal vez se produzca alguna mejora al respecto en los próximos años, ya que las plantillas de propuestas de proyectos comenzaron a incorporar este elemento en 2010, y cabe esperar que esa medida haya ido seguida desde entonces de su adopción y del desarrollo de la capacidad en el plano institucional. Sin embargo, esta es una esfera en la que es necesario compartir las historias de proyectos del PNUMA con resultados favorables a fin de promover la mejora y el aprendizaje.

13. En la figura 4 se presenta una vista agregada del desempeño de los proyectos en las seis categorías de calificación por criterios, y sus subcategorías, sobre la base de los datos recopilados de los informes de evaluación que se concluyeron en el bienio 2018-2019.

Figura 4. Desempeño en relación con todos los criterios de evaluación en los proyectos evaluados durante el bienio 2018-19



Project Performance by Criteria (2018-2019)

Highly Satisfactory

Satisfactory

Moderately Satisfactory

Moderately Unsatisfactory

Unsatisfactory

Highly Unsatisfactory

OVERALL PROJECT PERFORMANCE

STRATEGIC RELEVANCE (OVERALL)

Desempeño de los Proyectos por Criterio (2018-2019)

Sumamente satisfactorio

Satisfactorio

Moderadamente satisfactorio

Moderadamente insatisfactorio

Insatisfactorio

Sumamente insatisfactorio

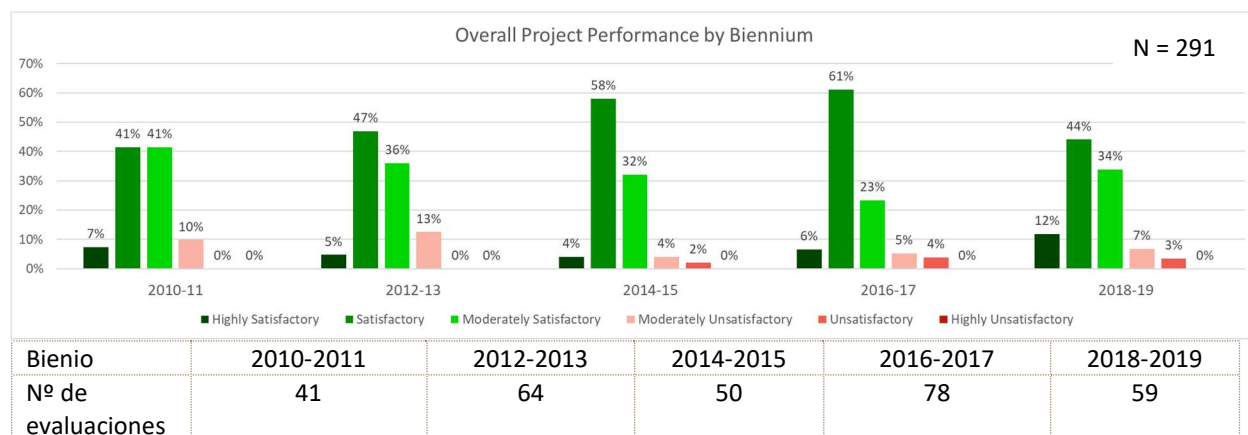
DESEMPEÑO GENERAL DEL PROYECTO

PERTINENCIA ESTRATÉGICA (GENERAL)

QUALITY OF PROJECT DESIGN	CALIDAD DEL DISEÑO DEL PROYECTO
EFFECTIVENESS (OVERALL)	EFICACIA (GENERAL)
Availability of outputs	Disponibilidad de los productos
Achievement of project outcomes	Logro de los resultados del proyecto
Likelihood of impact	Probabilidad de Repercusiones
FINANCIAL MANAGEMENT (OVERALL)	GESTIÓN FINANCIERA (GENERAL)
Completeness of financial information	Exhaustividad de la información financiera
Communication – finance/project staff	Comunicación - personal financiero/del proyecto
EFFICIENCY	EFICIENCIA
MONITORING AND REPORTING (OVERALL)	VIGILANCIA Y PRESENTACIÓN DE INFORMES (GENERAL)
Monitoring design and budgeting	Diseño y presupuestación de la vigilancia
Monitoring of project implementation	Vigilancia de la aplicación del proyecto
Project reporting	Presentación de informes del proyecto
SUSTAINABILITY (OVERALL)	SOSTENIBILIDAD (GENERAL)
Socio-political sustainability	Sostenibilidad sociopolítica
Financial sustainability	Sostenibilidad financiera
Institutional sustainability	Sostenibilidad institucional
PREPARATION AND READINESS	PREPARACIÓN Y DISPOSICIÓN
PROJECT MANAGEMENT AND SUPERVISION	GESTIÓN Y SUPERVISIÓN
STAKEHOLDER PARTICIPATION	PARTICIPACIÓN DE LOS INTERESADOS
RESPONSIVENESS TO HR/GENDER	RECEPTIVIDAD A DH/GÉNERO
COUNTRY OWNERSHIP AND DRIVEN-NESS	IMPLICACIÓN E IMPULSO DE LOS PAÍSES
COMMUNICATION AND PUBLIC AWARENESS	COMUNICACIÓN Y SENSIBILIZACIÓN
N=59	N = 59

14. También se ha reflexionado sobre las tendencias generales a lo largo de un período más largo, que se inicia en el bienio 2010-2011; véase la figura 5. Durante los últimos nueve años, los proyectos del PNUMA han mantenido un desempeño constante en el rango de “satisfactorio” (es decir, “moderadamente satisfactorio”, “satisfactorio” y “sumamente satisfactorio”). Existe una fuerte tendencia a que la mayoría (40 % a 60 %) de los proyectos de cada bienio alcancen el quinto punto de la escala de seis, es decir, el nivel “satisfactorio”, que representa el umbral de desempeño aplicado por la Oficina de Evaluación del PNUMA. La proporción de proyectos que han obtenido la calificación de “sumamente satisfactorio” ha aumentado de manera notable en el bienio actual, aunque no se trata de un cambio estadísticamente significativo.

Figura 5. Comparación del desempeño general de los proyectos por bienio



Overall Project Performance by Biennium

N=291

Highly Satisfactory

Satisfactory

Moderately Satisfactory

Moderately Unsatisfactory

Unsatisfactory

Highly Unsatisfactory

Desempeño General de los Proyectos por Bienio

N = 291

Sumamente satisfactorio

Satisfactorio

Moderadamente satisfactorio

Moderadamente insatisfactorio

Insatisfactorio

Sumamente insatisfactorio

15. Además de la calificación del desempeño en relación con los criterios establecidos, los informes de evaluación también contienen bastante información sobre diversos aspectos del diseño y la ejecución de los proyectos.

16. En 2019, la Oficina de Evaluación del PNUMA inició el proceso de codificación de los textos de cada informe de evaluación mediante un programa informático específico, de modo que se puedan realizar búsquedas en todas las evaluaciones sobre temas de valor e interés para la organización. Las conclusiones iniciales sobre **Vigilancia y Presentación de Informes** (recuadro 3, recuadro 4, recuadro 5), **Gestión Financiera** (recuadro 1, recuadro 2) y **Receptividad al género** (recuadro 6) se incluyen en el informe basado en este enfoque emergente. Además del seguimiento de la aplicación de las recomendaciones formuladas en las evaluaciones, la codificación de las conclusiones de los informes de evaluación tiene por objeto reforzar la capacidad de la Oficina de Evaluación para compartir de manera sistemática el aprendizaje con los destinatarios deseados, en especial a nivel interno.

17. El criterio de “**Calidad de Diseño del Proyecto**” se incorporó a la tabla de calificaciones de evaluación en 2017. La Oficina de Evaluación llevó a cabo un estudio de los datos hasta la fecha para examinar si existe un vínculo entre las calificaciones de “Calidad de Diseño del Proyecto” y el desempeño posterior del proyecto en relación con los criterios de eficacia

(sección 3.3.1). Si bien no se observa una correlación estadística clara, este estudio puso de relieve la importancia de la implicación de los países y de la voluntad política para lograr los resultados del proyecto previstos.

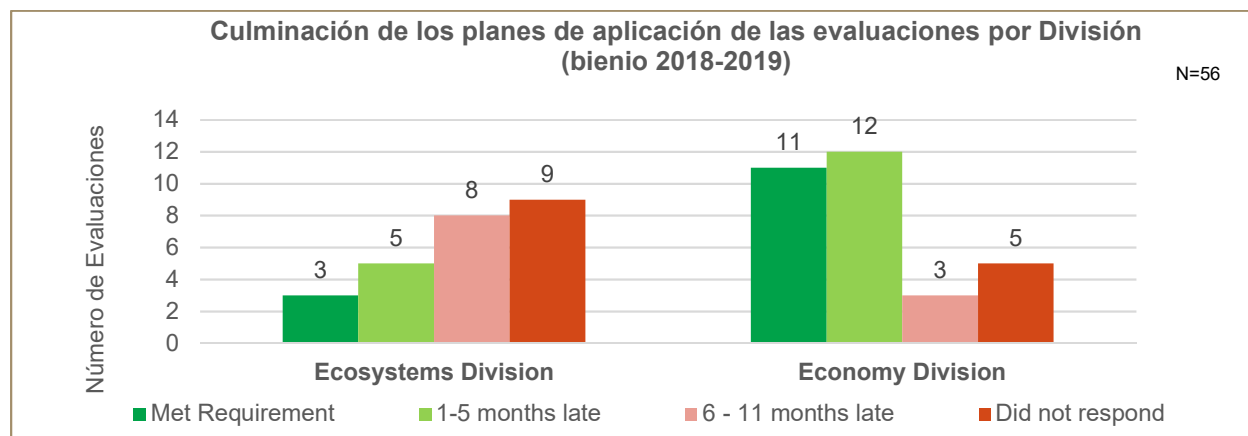
Cumplimiento de las recomendaciones formuladas en las evaluaciones

18. La Oficina de Evaluación lleva a cabo sólidas evaluaciones independientes que van seguidas de un proceso de cumplimiento de las recomendaciones. En el bienio 2018-2019, se completaron 61 evaluaciones y 56 de ellas formularon recomendaciones. Las evaluaciones que requirieron una respuesta de la administración fueron exclusivamente de proyectos que residían en las Divisiones de Ecosistemas y Economía.

19. La elaboración de una respuesta de la administración en forma de un plan de aplicación de las recomendaciones es un requisito **obligatorio** para todas las evaluaciones.

20. Se enviaron a las oficinas sustantivas del PNUMA 56 planes de aplicación de las recomendaciones formuladas en las evaluaciones, que comprendían un total de 296 recomendaciones. En total, el **75 %** (42) de los Oficiales de Proyectos/Programas prepararon un plan de aplicación que daba respuesta a las recomendaciones formuladas en las evaluaciones. De las respuestas de la administración a las evaluaciones que se recibieron solo el **25 %** (14) se presentaron en el plazo de un mes a partir de la publicación del informe de evaluación, de conformidad con los requisitos establecidos en el Manual de Programas del PNUMA. Por consiguiente, en el **25 %** (14) de las evaluaciones que se completaron y en las que se formularon recomendaciones, los directores de proyecto/programa **no prepararon una respuesta de la administración.**

Figura 6. Culminación de la respuesta de la administración a la evaluación (planes de aplicación de las recomendaciones) por División



N=56

Ecosystems Division

Economy Division

Met Requirement

1-5 months late

6-11 months late

Did not respond

N = 56

División de Ecosistemas

División de Economía

Cumplió Requisito

1 a 5 meses tarde

6 a 11 meses tarde

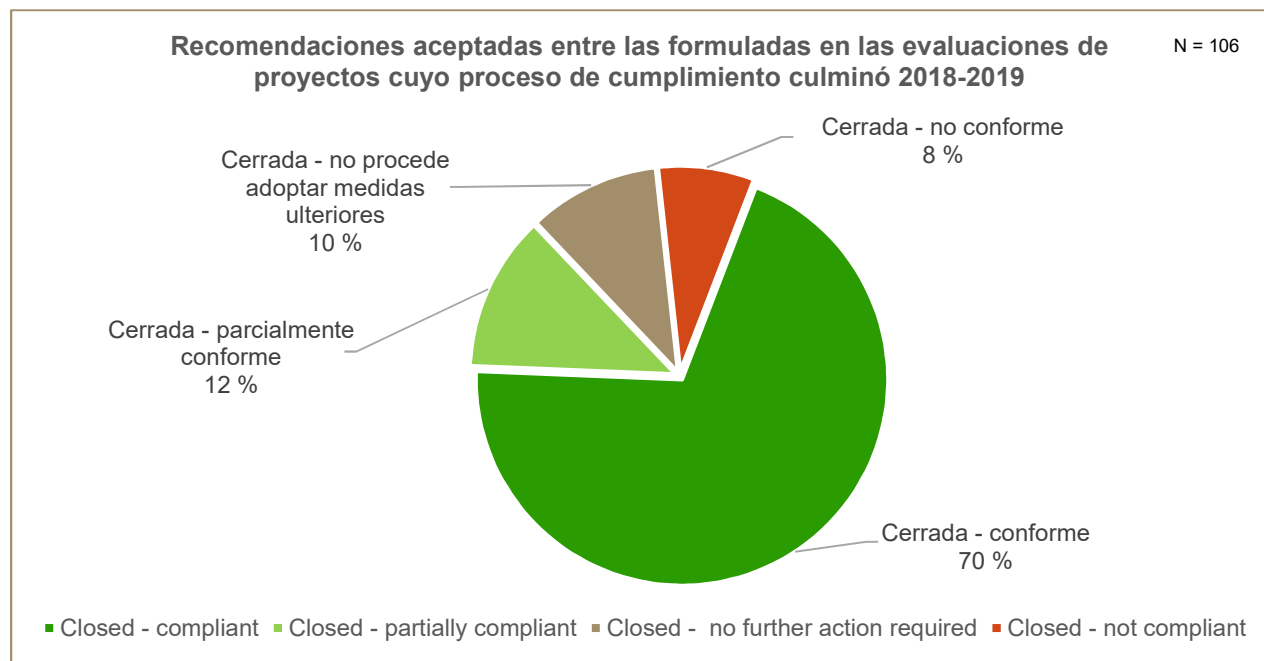
No respondió

21. Las tasas de cumplimiento relativas a la culminación de las respuestas de la administración a las evaluaciones **deberían ser del 100 %** y se deberían respetar los plazos para estos requisitos estándar. Se trata de una dimensión del desempeño que requiere mucha atención de la administración.

22. En la figura 7 se muestra el desempeño en materia de cumplimiento de las recomendaciones formuladas en las evaluaciones de proyectos/programas que fueron aceptadas, en los casos en que se completó un plan de aplicación de las recomendaciones. Se observa un elevado desempeño, ya que apenas el 8 % de las recomendaciones se cerraron en situación de incumplimiento para el bienio.

23. En comparación con el bienio 2016-2017, el desempeño en materia de cumplimiento de las recomendaciones en el bienio 2018-2019 exhibe en términos generales unas pautas similares, si bien el aumento del 3 % al 8 % de las recomendaciones cerradas como “no conformes” indica una ligera reducción del desempeño en materia de cumplimiento. Esta circunstancia debe ser objeto de estrecho seguimiento durante el bienio 2020-2021, y se prevé que el cumplimiento de las recomendaciones formuladas en las evaluaciones figure en los “tableros” de vigilancia institucional interna que están en proceso de elaboración.

Figura 7. Recomendaciones aceptadas entre las formuladas en las evaluaciones cuyo proceso de cumplimiento culminó en el período 2018-2019



Closed – compliant	Cerrada - conforme
Closed – partially compliant	Cerrada - parcialmente conforme
Closed – no further action required	Cerrada - no procede adoptar medidas ulteriores
Closed – not compliant	Cerrada - no conforme

Desempeño de la Oficina de Evaluación del PNUMA

24. La Oficina de Evaluación del PNUMA fue objeto de una evaluación externa durante el bienio 2018-2019 por la Oficina de Servicios de Supervisión Interna de la Secretaría de las Naciones Unidas (OSSI) como parte de un estudio de la capacidad y la práctica de evaluación en todas las entidades de la Secretaría⁴. El “Tablero de Evaluación” incluye una evaluación independiente basada en 19 indicadores de prácticas de evaluación. En el informe de la OSSI sobre el “Tablero” se señaló que el PNUMA *“había establecido sólidos sistemas de evaluación en todos los indicadores pertinentes del Tablero de Evaluación. Su función se organizó en torno a una unidad de evaluación independiente, y su profesional de evaluación de mayor rango era de categoría D-1. Se pusieron en marcha una política, un plan y unos procedimientos de evaluación sólidos”*.

25. La Oficina de Evaluación Independiente del FMAM también publica una evaluación comparativa anual del desempeño de los proyectos del FMAM, incluida una evaluación de la calidad de los informes de evaluación recibidos de los organismos del FMAM. En el Informe Anual de Desempeño (IAD) más reciente, publicado por el FMAM en octubre de 2019, la calificación del desempeño de la Oficina de Evaluación del PNUMA sigue siendo muy elevada. Los datos presentados en dicho IAD también señalan que el **100 % de los informes de evaluación** de proyectos del FMAM **a cargo del PNUMA** que fueron calificados en el IAD, se situaron en el rango de “moderadamente satisfactorio” o superior en términos de calidad. A este respecto, el PNUMA sale ganando claramente en la comparación con otros organismos del FMAM, incluidos el PNUD y el Banco Mundial.

⁴ Tablero de Evaluación de las Naciones Unidas 2016-2017. Asignación de la OSSI N°: IED-19-002, 30 de abril de 2019.