

Informe de síntesis de la evaluación 2020-2021

Agosto de 2022

Oficina de Evaluación

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL
MEDIO AMBIENTE



Resumen

1. El mandato de coordinar, realizar y supervisar la evaluación en el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) recae en la Oficina de Evaluación. Este mandato abarca todos los programas y proyectos del Fondo para el Medio Ambiente, los fondos fiduciarios conexos, las contribuciones para fines específicos y los proyectos ejecutados por el PNUMA en el marco del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM). La Oficina lleva a cabo diversas evaluaciones y estudios de la gestión, de conformidad con las prescripciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, la Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente del PNUMA, y en consonancia con las normas y estándares de evaluación del sistema de las Naciones Unidas.

2. La labor de la Oficina de Evaluación refuerza la rendición de cuentas, la transparencia y el aprendizaje. Las evaluaciones aportan pruebas para determinar “lo que funciona” y “lo que no funciona”, así como información para mejorar los procesos de planificación y gestión. Las evaluaciones de proyectos realizadas por la Oficina de Evaluación responden a plazos de ejecución, y se programan e inician a medida que las actividades operacionales de los proyectos alcanzan o se acercan a su fin.

3. En este informe de síntesis de evaluación se resumen todas las evaluaciones independientes realizadas por la Oficina de Evaluación del PNUMA en el bienio 2020-2021. El informe se sirve de información extraída de las evaluaciones en profundidad de 42 proyectos ejecutados (o coejecutados) por el PNUMA. La mayoría (24 %) de estos proyectos se aprobaron en 2015¹. En este informe se ilustran los cambios en el desempeño a lo largo del tiempo.

4. El informe también presenta los aspectos más destacados de una selección de evaluaciones de gran importancia estratégica, entre ellas las siguientes: el subprograma del PNUMA sobre el Examen del Medio Ambiente; la mejora de la coordinación y ejecución del Marco Decenal de Programas sobre Modalidades de Consumo y Producción Sostenibles y su programa por parte del PNUMA, y el Examen de la Reducción de la Pobreza.

Cobertura y desempeño de los proyectos finalizados durante el bienio 2020-2021

5. Todos los proyectos se evalúan con arreglo a un conjunto normalizado de criterios de evaluación acordes con las buenas prácticas internacionales. El desempeño en relación con todos los criterios se califica según una escala de seis puntos que va de “altamente insatisfactorio” a “altamente satisfactorio”. La Oficina de Evaluación del PNUMA establece como referencia de buen desempeño las calificaciones de “satisfactorio” o “altamente satisfactorio” (S/AS). El conjunto de criterios de evaluación del desempeño ha evolucionado con el tiempo con los siguientes objetivos:

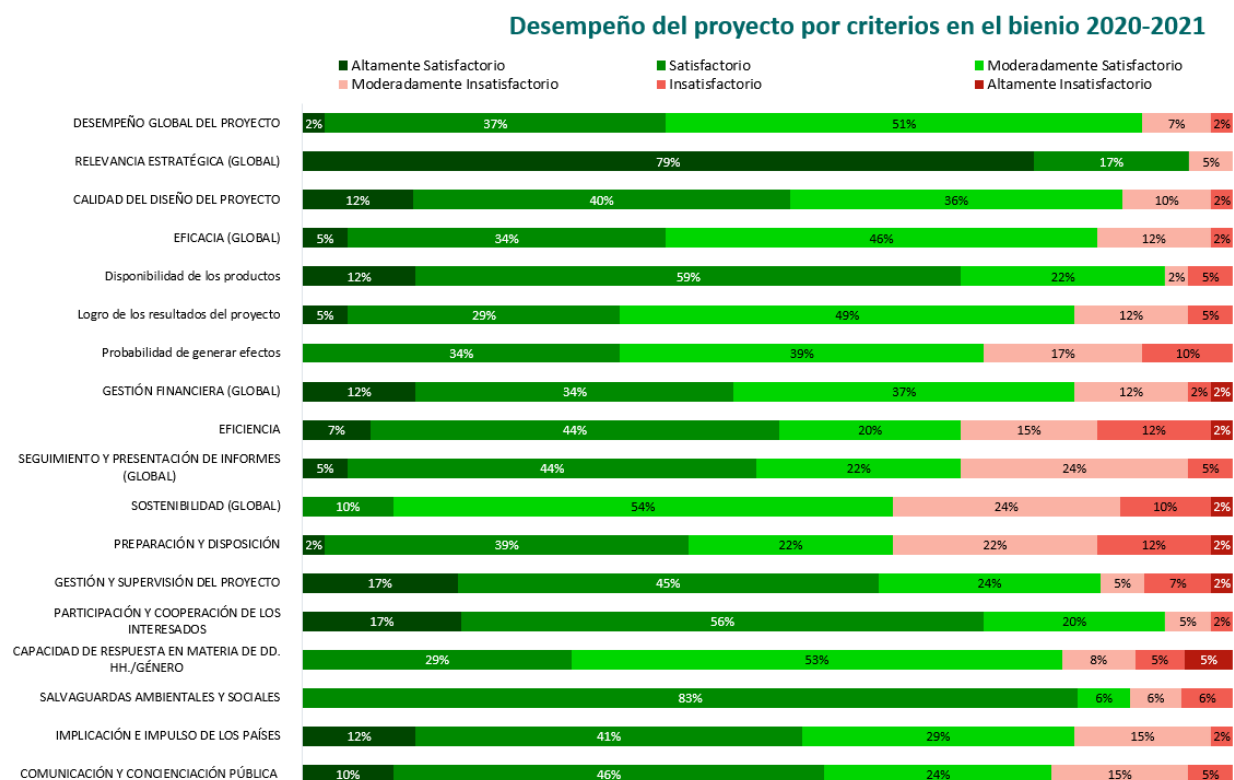
- Responder a las políticas y esferas prioritarias del PNUMA a medida que evolucionan;
- Hacer visibles los ámbitos de aprendizaje significativos;
- Mantener un marco exhaustivo y transparente que permita evaluar todos los aspectos de la labor del PNUMA relacionados con el desempeño.

6. Los distintos criterios de evaluación se agregan en cada evaluación utilizando una escala de calificación “ponderada” a fin de obtener una calificación del “desempeño global”. Dentro de esta escala, el mayor énfasis se pone en el logro de resultados (30 % de la puntuación del desempeño global) y en la sostenibilidad/durabilidad de los resultados (20 % de la puntuación del desempeño

¹ La mayoría se aprobaron en 2015 (24 %), con otras concentraciones en 2016 (17 %), 2012 (17 %), 2014 (14 %) y 2011 (12 %).

global). Esta ponderación refleja el hincapié en la evaluación del desempeño desde la perspectiva de los resultados (y no de las actividades). En la **Figura 1** que figura a continuación se presenta un resumen de los proyectos que obtuvieron la calificación de “satisfactorio” o superior en relación con los **critérios de evaluación individuales** en 2020-2021².

Figura 1. Desempeño en relación con los principales criterios de evaluación (2020-2021)



7. Una tendencia positiva en cuanto al desempeño que se desprende de los datos es que la proporción de proyectos que obtienen una calificación en el rango de “satisfactorio” sigue siendo elevada en la mayoría de los criterios de evaluación, al igual que en los últimos cinco bienios. La disponibilidad de los productos para los usuarios previstos sigue siendo un aspecto importante del desempeño, ya que el 71 % de los proyectos evaluados obtuvieron una calificación de “satisfactorio” o “altamente satisfactorio”.

8. La evaluación de la eficacia requiere la agregación de tres subcriterios de evaluación: disponibilidad de productos, logro de resultados y probabilidad de generar efectos. El porcentaje de proyectos que obtuvieron la calificación de S/AS en los dos últimos subcriterios de evaluación fue del 42 % en cada caso. La Oficina de Evaluación concede una gran importancia al subcriterio “logro de resultados”; un porcentaje global del 39 % de los proyectos evaluados en el bienio 2020-2021 alcanzaron una calificación de S/AS en lo que respecta a la eficacia. Ello indica que el diseño de los proyectos y las medidas de ejecución deben hacer mayor hincapié, en términos de recursos

² Si bien se realizaron más de 42 evaluaciones, algunas se referían a iniciativas o acuerdos estratégicos que no se calificaron con arreglo a criterios de evaluación normalizados, por lo que no pudieron incluirse en los datos comparativos.

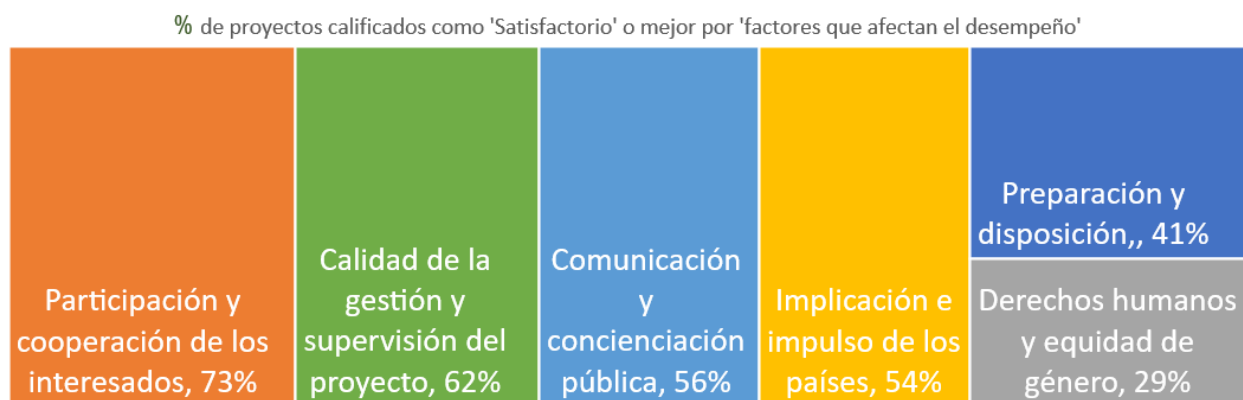
asignados y atención de la dirección, en actividades que impulsen los procesos de cambio previstos más allá de la obtención de resultados.

9. En una evaluación, por sostenibilidad se entiende la probabilidad de que los resultados del proyecto se mantengan, es decir, su resistencia/persistencia una vez concluido el proyecto. Un bajo porcentaje de proyectos (10 %) obtuvo una calificación de S/AS en lo que respecta a la sostenibilidad en el bienio 2020-2021. Sin embargo, un gran porcentaje de proyectos (54 %) obtuvieron la calificación de “moderadamente satisfactorio” en cuanto a sostenibilidad. Es necesario prestar más atención a las estrategias de salida y a la creación de condiciones que contribuyan a mantener los resultados directos, tanto en los procesos de diseño de los proyectos como durante su ejecución. Las estrategias que fomentan la implicación nacional también pueden contribuir a garantizar la continuidad de los resultados de los proyectos.

10. La probabilidad de lograr efectos se consideró “probable” o “muy probable” en solo el 34 % de los proyectos evaluados en 2020-2021, lo que supuso un pequeño descenso en comparación con el bienio anterior (42 %). Este hecho vuelve a poner de manifiesto la necesidad continua de que los diseños de los proyectos y las medidas de ejecución se centren en influir en los procesos de cambio que llevan más allá de los frutos de los proyectos para alcanzar resultados de mayor nivel, e inviertan más en ello.

11. En la **Figura 2** que se reproduce a continuación se presenta un resumen de los proyectos que obtuvieron la calificación de “satisfactorio” o superior con arreglo a los criterios relacionados con los **factores que inciden en el desempeño** en 2020-2021.

Figura 2. Resumen del desempeño de los proyectos en relación con los factores que inciden en él (2020-2021)



12. Entre los factores que inciden en el desempeño de los proyectos destacan la activa **participación de los interesados** a lo largo de toda la vida del proyecto, junto con una buena **supervisión** y orientación de este. La inclusión de un criterio destinado a evaluar las cuestiones relativas a las salvaguardas ambientales y sociales es relativamente reciente, y solo se cuenta con datos sobre 18 proyectos. Los limitados datos disponibles muestran una elevada proporción de proyectos (83 %) calificados de S/AS en relación con este criterio en 2020-2021; sin embargo, cualquier inferencia debe ser tentativa. Con el tiempo, la tendencia del desempeño respecto de este criterio empezará a perfilarse con mayor claridad.

13. La dimensión del desempeño de los proyectos que se valoró como más deficiente corresponde a la medida en que el diseño, la ejecución y el seguimiento de los proyectos han aplicado de manera eficaz enfoques basados en los derechos humanos o se han atenido a la política

del PNUMA en materia de igualdad de género. En relación con este criterio, menos de un tercio (29 %) de los proyectos evaluados obtuvieron la calificación de S/AS.

14. A continuación, en la **Figura 3** se ofrece una visión general de las esferas de desempeño de los proyectos en las que más del 70 % de los proyectos obtuvieron una calificación de “satisfactorio” o superior, así como de aquellas esferas en que se requiere una atención continua de la dirección, según se desprende de los datos cotejados de los informes de evaluación finalizados en el bienio 2020-2021³.

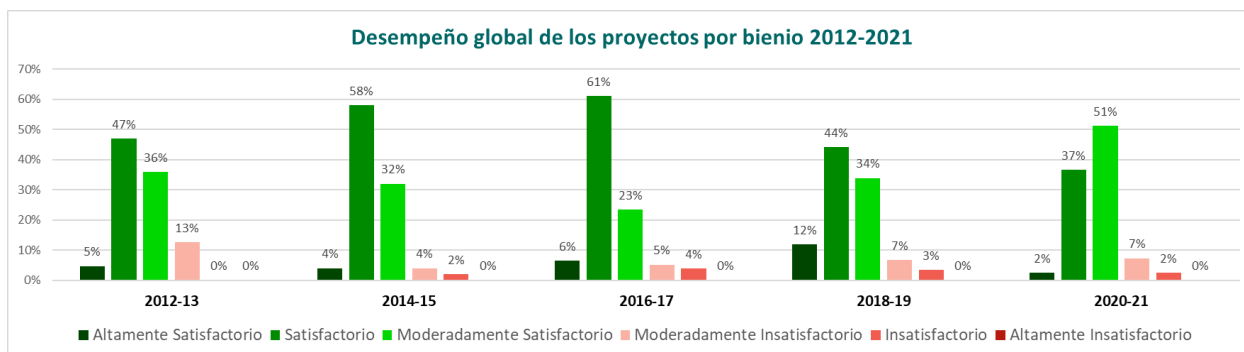
Figura 3. Sinopsis del desempeño de los proyectos en relación con los criterios de evaluación seleccionados (2020-2021)



15. Se ha reflexionado sobre las tendencias generales durante el período que se remonta al bienio 2012-2013; véase la **Figura 4 de Servicio de Evaluación** a continuación. A lo largo de los últimos diez años, la proporción de proyectos evaluados con la calificación de “altamente satisfactorio” por su **desempeño global** ha sido generalmente baja y oscila entre el 12 % de los proyectos evaluados en el bienio 2018-2019 y el 2 % en 2020-2021. La mayoría de los proyectos evaluados cada bienio (una media del 55 % para el período decenal 2012-2021) obtuvieron una calificación del desempeño global de “satisfactorio” o superior. Sin embargo, en el caso de los proyectos evaluados en 2020-2021, el 39 % obtuvo una calificación del desempeño global de S/AS. No obstante, a lo largo de los cinco bienios, la proporción de proyectos que han obtenido una calificación de desempeño global en el rango satisfactorio (AS, S y MS) se ha mantenido bastante constante: entre el 87 % y el 94 % de los proyectos evaluados.

³ Variaciones del valor N debidas al número real de proyectos evaluados con arreglo a determinados criterios.

Figura 4. Comparación del desempeño global de los proyectos por bienio (N=291)



Bienio	2012-13	2014-15	2016-17	2018-19	2020-2021
Nº de evaluaciones calificadas	64	50	77	59	41
Porcentaje de proyectos con un desempeño global calificado de altamente satisfactorio	5 %	4 %	6 %	12 %	2 %
Porcentaje de proyectos con un desempeño global calificado de satisfactorio o superior (es decir, S/AS)	52 %	62 %	67 %	56 %	39 %
Porcentaje de proyectos con un desempeño global calificado de moderadamente satisfactorio o superior	87 %	94 %	91 %	90 %	91 %

16. Como ya se informó en bienios anteriores, la Oficina de Evaluación elabora instrumentos y procedimientos destinados a ayudar a evaluar los proyectos con rigor, coherencia y objetividad. Para ello, la Oficina colabora con otras partes de la casa para garantizar que la forma en que se evalúan los proyectos es coherente con la orientación que el PNUMA proporciona durante el diseño, desarrollo y ejecución de aquellos. Esta relación entre departamentos también contribuye a un proceso continuo de intercambio y aprendizaje institucional.

Valor de los proyectos evaluados

17. La suma total de los gastos declarados por los 41 proyectos evaluados en este bienio asciende a > **213 millones de dólares de los Estados Unidos**. Este importe incluye las subvenciones del FMAM, la financiación extrapresupuestaria, las contribuciones del Fondo para el Medio Ambiente, la cofinanciación (en efectivo) y los recursos previstos en los acuerdos de cooperación estratégica (por ejemplo, Comisión Europea, Fondo de Adaptación, etc.). Este importe no incluye las fuentes registradas como cofinanciación “en especie”.

18. La información sobre la cofinanciación de los proyectos no siempre está disponible o es precisa o coherente y, en algunos casos, no se desglosa entre financiación “en efectivo” y “en especie”, lo que dificulta la determinación del valor real de la inversión en condiciones de cofinanciación.

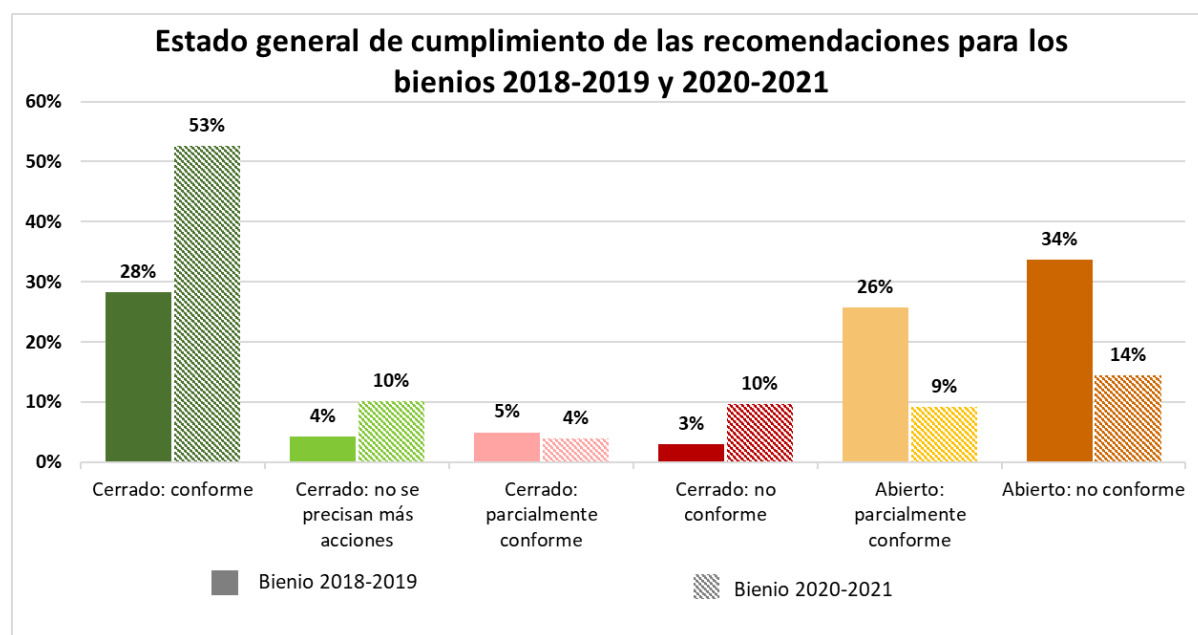
Cumplimiento de las recomendaciones de evaluación

19. Cada proceso de evaluación gestionado por la Oficina de Evaluación va seguido de un proceso de cumplimiento de las recomendaciones. En el bienio 2020-2021 se ha producido una sólida mejora en la presentación de respuestas de la dirección a la evaluación en forma de planes de aplicación de las recomendaciones. De los 40 planes de aplicación de las recomendaciones presentados, el 45 %

(18) se remitieron dentro del plazo requerido⁴, en comparación con el 25 % en el bienio 2018-2019. En 2020-2021, el porcentaje de evaluaciones que no recibieron respuesta de la dirección fue del 10 %, lo que supone una reducción respecto del 25 % registrado en el bienio anterior.

20. La preparación de una respuesta de la dirección en forma de plan de aplicación de las recomendaciones es un requisito obligatorio para todas las evaluaciones. Los índices de cumplimiento en lo tocante a la materialización de respuestas de la dirección a la evaluación deben ser del 100 % y deben respetarse los plazos de estos requisitos estándar. Si bien se constatan mejoras en el bienio 2020-2021 (es decir, una mayor proporción [53 %] de las recomendaciones se cerraron como “conformes” en 2020-2021 en comparación con 2018-2019 [28 %]), es necesario que la dirección siga prestando atención a estas cuestiones, como demuestra el hecho de que el 10 % de las recomendaciones agotaron su plazo de aplicación y se cerraron como “no conformes” (véase la Figura 5).

Figura 5. Estado de cumplimiento de las recomendaciones (2018-2019 y 2020-2021)



Desempeño de la Oficina de Evaluación del PNUMA

21. El desempeño de la Oficina de Evaluación del PNUMA ha sido objeto de evaluaciones externas e independientes de diversa índole durante este bienio. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna (2021) preparó una valoración de todas las funciones de evaluación en la Secretaría de las Naciones Unidas, mientras que el informe de la Red de Evaluación del Desempeño de las Organizaciones Multilaterales (MOPAN) de 2021 para el PNUMA presentó una valoración exhaustiva de la función de evaluación del PNUMA, y en ambos años la Oficina de Evaluación Independiente del FMAM preparó su informe anual del desempeño, en el que la calidad de las evaluaciones de los proyectos del FMAM realizadas por el PNUMA se compara con la de otros organismos del FMAM, incluidos el Banco Mundial y el PNUD. En todas estas evaluaciones, la Oficina de Evaluación del

⁴ Los Planes de Aplicación de las Recomendaciones completados deben enviarse a la Oficina de Evaluación en el plazo máximo de un mes después de haber sido compartidos con el Director de Proyecto del PNUMA pertinente.

PNUMA obtuvo buenos resultados y también se destacaron observaciones útiles para la introducción de nuevas mejoras (los resúmenes se presentan en el **capítulo 6**).

Nueva política de evaluación, estrategia operacional y manual

22. Durante 2021 la Oficina de Evaluación presentó una propuesta de cambio de orientación en favor de evaluaciones más estratégicas que a la vez mantenga la cobertura del desempeño a nivel de proyectos mediante un muestreo intencional de los proyectos finalizados que son representativos del programa de trabajo del PNUMA. Estos cambios abordan las cuestiones relacionadas con la evaluación planteadas en la valoración del PNUMA realizada por la MOPAN y exigen la introducción de ajustes en la política de evaluación, así como modificaciones en las prácticas habituales de gestión, que están documentadas en el Manual de programas del PNUMA. En 2021 se elaboró un proyecto revisado de la Política de Evaluación para su aprobación en 2022. Además, también se elaboraron una estrategia operacional que establece las prioridades de la Oficina de Evaluación para el período 2022-2025 de la Estrategia de Mediano Plazo y un manual de evaluación en apoyo de la aplicación de esta estrategia.