

DOCUMENTO DE
TRABAJO SOBRE
EVALUACIÓN

LA EVALUACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE COOPERACIÓN EN UN MUNDO CAMBIANTE

Ted Freeman

OFICINA DE
EVALUACIÓN
ENERO DE 2005

Para toda la infancia
Salud, Educación, Igualdad, Protección
ASÍ LA HUMANIDAD AVANZA



**DOCUMENTO DE
TRABAJO SOBRE
EVALUACIÓN**

**LA EVALUACIÓN DE LOS
PROGRAMAS DE COOPERACIÓN
EN UN MUNDO CAMBIANTE**

Ted Freeman

**OFICINA DE
EVALUACIÓN
ENERO DE 2005**

La evaluación de los programas de cooperación en un mundo cambiante

© Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Nueva York, 2005

UNICEF

3 UN Plaza, NY, NY 10017

Enero de 2005

El objetivo de los documentos de trabajo sobre evaluación elaborados por la Oficina de Evaluación de UNICEF es valorar la situación, facilitar el intercambio de conocimientos y perspectivas entre el personal de UNICEF y proponer medidas para hacer frente a las problemáticas suscitadas. Los contenidos de este informe no reflejan necesariamente las políticas o puntos de vista de UNICEF.

El texto no ha sido editado según los criterios editoriales que rigen para las publicaciones oficiales, y UNICEF no se hace responsable de los errores que pueda contener.

Las designaciones que contiene la presente publicación no implican una opinión sobre la condición jurídica de cualquier país o territorio, o sobre sus autoridades, o sobre la delimitación de fronteras.

Si se desea más información, sírvase contactar con:

Oficina de Evaluación

UNICEF, 3 United Nations Plaza

New York, NY 10017, USA

Tel. (1 212) 824 6567, Fax (1 212) 824-6492

PREFACIO

La evaluación se está convirtiendo, cada vez más, en parte del proceso dirigido a garantizar la excelencia de los programas, sobre la base de un enfoque de programación basado en los derechos humanos (EPBDH) y de una gestión basada en los resultados. Una reciente meta-evaluación llegó a la conclusión de que las evaluaciones se llevaban a cabo principalmente a nivel de los proyectos y que diferían entre sí ampliamente, tanto en profundidad y alcance como en calidad. Con la realización de evaluaciones de los programas para los países y el incremento de la calidad de las evaluaciones de los proyectos/actividades a nivel nacional, es de esperar que tanto la presentación de informes sobre los resultados por parte de las organizaciones como la demostración de la contribución estratégica de los programas de cooperación en los países que cuentan con apoyo de UNICEF mejorarán de forma importante.

Recientemente, ha pasado a hacerse cada vez más hincapié en la programación conjunta entre los miembros de la familia de las Naciones Unidas. El proceso relativo a la Evaluación Común para los Países (ECP) y al Marco de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) define resultados y enfoques de programación comunes que contribuyen a reforzar las capacidades nacionales para lograr los objetivos de desarrollo del Milenio y convertir las disposiciones de la Declaración del Milenio en realidad. El proceso relativo a la ECP y al MANUD incluye un Plan de seguimiento y evaluación conjunto, así como disposiciones para que se lleve a cabo una evaluación conjunta del MANUD en el penúltimo año del ciclo de programación común. El alcance, profundidad y calidad de la evaluación del MANUD dependerán, no obstante, de la calidad de los exámenes y evaluaciones de los programas para los países que cuentan con el apoyo de los organismos a título individual. También dependerán de la propiedad y liderazgo de los gobiernos y de otros socios en el proceso.

En marzo de 2003, el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte aprobó financiación para un proyecto de tres años de duración sobre Desarrollo de Metodología y Directrices sobre Evaluación de los Programas de cooperación, que se está siendo llevado a cabo por la Oficina de Evaluación de la Sede de UNICEF en Nueva York. El proyecto está dirigido al objetivo declarado en el Plan Estratégico de Mediano Plazo (2002-2005) de hacer que los Programas de Cooperación sean más eficaces en términos de prioridades, de estrategias de aplicación y de coordinación dentro del MANUD y con otros asociados en el desarrollo. Desde su inicio, el proyecto ha establecido principios y metodologías básicos en materia de ECP, apoyado un número limitado de pruebas sobre el terreno y contribuido al desarrollo de capacidades en materia de evaluación entre el personal de UNICEF y sus homólogos a nivel nacional.

El presente documento ha sido preparado por un consultor e investigador independiente, Ted Freeman, y describe el potencial de las ECP en cuanto que estrategia efectiva con la que mejorar la calidad de la programación en un mundo cambiante. El argumento se desarrolla en el contexto del marco actual, que todavía se atiene al principio de Programas de Cooperación ejecutados por organismos a título individual, si bien en el marco de la ECP/MANUD. Las Evaluaciones de los Programas de Cooperación (EPC) están pensadas para que alimenten estratégicamente la evaluación del MANUD, que se centra en resultados comunes y procesos de programación conjuntos. No obstante, lo que aquí se dice sobre las EPC podría aplicarse fácilmente a las evaluaciones del MANUD que puedan resultar de programas conjuntos multiorganismos.

Desearía dar aquí las gracias a Ted Freeman por su revisión amplia de la literatura actual sobre desarrollo y por sus sugestivos comentarios y recomendaciones. La tarea se realizó en estrecha colaboración con Lucien Back, funcionario de la Oficina de Evaluación. Versiones anteriores del documento de debate se beneficiaron de los comentarios de numerosos colegas de UNICEF. Desearía expresar mi más profundo agradecimiento a todos los que han prestado su contribución a la elaboración del presente documento.

Jean Serge Quesnel
Director de la Oficina de Evaluación
Sede de UNICEF en Nueva York

Índice

Lista de Siglas	ii
Executive Summary	1
Résumé Analytique	5
Resumen Ejecutivo	9
1. Introducción	13
2. Un mundo cambiante	15
2.1 La naturaleza cambiante de la cooperación para el desarrollo	15
2.1.1 <i>Acontecimientos clave en el proceso de cambio</i>	15
2.1.2 <i>Efectos acumulativos de los acontecimientos e hitos en el proceso de cambio</i>	19
2.2 La respuesta de las Naciones Unidas y el MANUD	20
2.3 Retos a los que se enfrentan los programas de cooperación que cuentan con apoyo de UNICEF	23
2.4 Consecuencias para el proceso de programación UNICEF	24
5. El enfoque de programación basado en los derechos humanos y la gestión basada en resultados en UNICEF	27
2.5 La misión de UNICEF y los derechos humanos	27
2.6 Orientación y aplicación del EPBDH	27
2.7 La gestión basada en resultados en UNICEF	29
2.8 La gestión basada en resultados en el contexto del MANUD	30
3. El seguimiento y la evaluación en UNICEF	33
3.1 La calidad y pertinencia de las evaluaciones en UNICEF	34
3.2 Mejorando la pertinencia, calidad y uso estratégico de la función de evaluación	35
4. Posibilidades que ofrece la evaluación de los programas de cooperación	39
4.1 La evaluación de los programas de cooperación y el proceso de programación por países de UNICEF	39
4.2 La evaluación del programa de cooperación y el EPBDH	44
4.3 El valor añadido de la evaluación del programa de cooperación en el EPBDH	46
5. La EPC y la evaluación del MANUD en el contexto nacional general	49
5.1 En apoyo de la evaluación del MANUD	49
5.2 La EPC, la armonización y la programación liderada por el país	49
6. La EPC, una estrategia efectiva de UNICEF en un mundo cambiante	53
Anexo 1: Bibliografía	56

LISTA DE SIGLAS

CCA / ECP	Common Country Assessment	Evaluación Común para los Países
CDF / MID	Comprehensive Development Framework	Marco Integral de Desarrollo
CEDAW / CEDEM	Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women	Convención sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer
CPAP	Country Programme of Action Plan	Plan de Acción para Programas de Países
CPC	Country Programme of Cooperation	Programas de cooperación
CPD / DPP	Country Programme Document	Documento Sobre el Programa Para el País
CPE / EPC	Country Programme Evaluation	Evaluación del programa del (para los) país (es)
DAC/ CAD	Development Assistance Committee	Comité de Asistencia para el Desarrollo
DFID	Department of International Development	Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido
ExCom / Comité Ejecutivo	Executive Committees of the UNDG comprising of UNICEF, UNFPA, WFP and UNDP	Comité Ejecutivo de GNUM, que incluye a UNICEF, al FNUAP, al PMA y al PNUD
HR	Human Rights	Los derechos humanos
HRBAP / EPBDH	Human Rights Based Approach to Programming	Enfoque de la programación basado en los derechos humanos
IFI	International Financial Institution	Institución financiera internacional
IMEP / PISE	Integrated Monitoring and Evaluation Plan	Plan integrado de seguimiento y evaluación
IMF / FMI	International Monetary Fund	Fondo Monetario Internacional
MDG / ODM	Millennium Development Goals	Objetivos de Desarrollo del Milenio
MTR / RMP	Mid-Term Review	Revisión de Medio Término
MTSP / EMP	Medium Term Strategic Plan	Plan estratégico de mediano plazo
OECD / OCDE	Organisation for Economic Cooperation and Development	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PBA	Programme Based Approaches	Enfoques basados en los programas
PPPM / MPPP	Programme Policy and Procedure Manual	Manual de Políticas y Procedimientos de Programas
PRSP / DELP	Poverty Reduction Strategy Paper	Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza
S&H	Simplification and Harmonization	Simplificación y Armonización
Sida / OSDI	Swedish International Development Cooperation Agency	Organismo Sueco de Desarrollo Internacional
SWAP	Sector Wide Approach	Enfoques de programación sectoriales

UNCT / ENUP	UN Country Team	Equipo de las Naciones Unidas de apoyo a los países
UNDAF / MANUD	United Nations Development Assistance Framework	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNDG / GNUD	United Nations Development Group	Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNDP / PNUD	United Nations Development Programme	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

EXECUTIVE SUMMARY

1. Background and purpose

For some time, and definitely since the 2001 Report of the Secretary General on the Triennial Policy Review of Operational Activities of the United Nations, UNICEF along with other UN agencies has been engaged in an effort to study the potential role and utility of Country Programme Evaluation (CPE) as a tool for improving programme effectiveness. Commitment to CPE as an important approach to improving accountability can be found in UNICEF's current Medium Term Strategic Plan (MTSP) and in Executive Board documents and decisions regarding the evaluation function at UNICEF.

UNICEF has a well-established and widely recognized commitment to a country programme approach for planning and implementing its activities at country level. As noted in UNICEF's *Programme Policy and Procedure Manual*:

The CP is more than just the sum of UNICEF assisted activities. It brings together, conceptually and operationally, all programmes as comprehensive, mutually supporting measures involving different sectors, partners and communities, and often different levels of government." p.19

This paper attempts to examine to what extent Country Programme Evaluation when integrated with a Human Rights Based Approach to Programming (HRBAP) at UNICEF can serve to strengthen the country programme approach and form part of an effective strategy for dealing with global changes. It does not specifically address challenges that exist for the evaluation of humanitarian action in unstable contexts, as this will be the subject of a separate paper. It builds on work undertaken by the Evaluation Office, in particular, through a survey of Country Programme Evaluation as practiced among UN agencies and pilot CPEs in a number of UNICEF country programmes.

In order to strengthen CPE practice and provide better guidance to programme managers, the Evaluation Office at UNICEF has embarked on a project for Country Programme Evaluation Methodology and Guidance Development with the support of the Department for International Development of the Government of the United Kingdom (DFID).

2. Signpost events in the era of change

Critical changes in the nature of international development cooperation have accelerated over the past decade. A partial listing of the most important events influencing the pace and direction of change would include:

- *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Cooperation* produced by the Development Assistance Committee of the Organisation for Economic Cooperation and Development (1996)
- The World Bank's publication of a study by David Dollar and Lant Pritchett entitled *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why?* (1998)
- The Millennium Declaration and wide-spread acceptance of the Millennium Development Goals. (2000)
- The International Conference on Financing for Development and the *Monterrey Consensus*. (2002)

- Evolution of the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP)
- Rise of the Human Security Agenda (People Centred Security)
- Rise of the Human Rights Based Approach to Programming
- Continuing increase in the use of Programme Based Approaches
- Rome Declaration on Harmonization (2003)

In some ways, each of these events represents recognition of failings and problems in established paradigms for international cooperation. The prescriptions and declarations they produced all pointed to different ways of planning, funding, organizing and implementing international cooperation programmes in order to improve their effectiveness.

Nonetheless, these different strands in the process of change can be seen as contributing to a strong movement for change in the ways bilateral and multilateral organizations and national governments cooperate. The movement involves a much stronger commitment to a development process that is largely owned by the countries and people who are the focus of development cooperation activities. It also encompasses a recognition that development cooperation must help to realize the human rights of people and communities and must focus on the poorest and most marginalized members of society. Finally, the movement for change in development cooperation places a very strong emphasis on the need for ensuring that external assistance is coordinated, coherent and harmonized with national priorities, plans and procedures.

3. Country Programme Evaluation and the Programme Planning process

UNICEF's experience with CPEs indicate that where Country Programmes of Cooperation (CPCs) face radical changes in the context and situation of children and women, a well constructed Country Programme Evaluation can be used as the mechanism for carrying out UNICEF's Mid-Term Review. More specifically the CPE is an effective means of meeting the programming and accountability requirements of the MTR, when a CPC faces:

- a dramatic change in the situation of children and women;
- a major change in national policy towards children;
- major new opportunities for increased resources (or a sudden falloff in resources);
- a special opportunity for organizational learning arising from a highly innovative Country Programme Strategy; or,
- demands for a CPE from government or external agencies providing support.

4. Advantages of the CPE as an HRBAP-linked strategic response to change at UNICEF

By being strongly linked to the HRBAP, the country programme evaluation can serve as one important element in UNICEF's strategic response to the changing nature of international development cooperation. More specifically, the advantages of CPE include:

- Providing national scope and a broader focus than project evaluation in order to assess the strategic response of the Country Programme of Cooperation (CPC) to the challenge of HRBAP;
- Providing a broader scope, a strategic focus and more intensive and in-depth evaluative methods and resources for re-orienting CPCs faced with important changes in context;

- Improving the alignment of the CPC to national goals and strategic directions as set out in the PRSP;
- Improving the general quality and programmatic relevance of the evaluation function at UNICEF; and,
- Strengthening UNICEF's flexibility, technical expertise and capacity at regional and country office level to allow the agency to take part in increasingly frequent joint evaluations involving a wider set of external agencies and CPEs that are increasingly country-led.

In relation to UNICEF's Human Rights Based Approach to Programming, CPEs have a distinct advantage over project and sub-programme evaluations in that they should be focused explicitly at the strategic level. They provide for a systematic assessment of how well UNICEF and its partners have developed and implemented strategies for advancing the rights of children and women at the national level. At the same time, by encompassing a review of key programme components with a community focus, CPEs can effectively examine the implications of community focused HRBAP in the broader context of their real or potential links to national policies and their replicability in other geographic locations.

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

1. Contexte et objectif

Depuis quelque temps, et surtout depuis le rapport de 2001 du Secrétaire général sur l'examen triennal des politiques régissant les activités opérationnelles des Nations Unies, l'UNICEF est engagé avec d'autres agences des Nations Unies dans une étude du rôle et de l'utilité potentiels de l'Evaluation des programmes de coopération (EPC) en tant qu'outil destiné à améliorer l'efficacité des programmes. L'UNICEF est décidé à faire de l'EPC sa méthode de base pour renforcer le principe de responsabilité, comme le montrent son Plan stratégique à moyen terme et la documentation et les décisions de son Conseil d'administration sur la fonction d'évaluation.

L'engagement de l'UNICEF en faveur d'une méthode nationale de programmation pour la planification et la mise en œuvre de ses activités est bien établi et largement reconnu. Ainsi qu'il est inscrit dans le *Manuel des politiques et procédures de programmation* de l'UNICEF:

« Le Programme de coopération est bien plus que la somme pure et simple des activités recevant le soutien de l'UNICEF. Il rassemble tous les programmes, tant conceptuellement qu'opérationnellement, en un ensemble de mesures exhaustives et complémentaires mettant en jeu divers secteurs, partenaires et communautés, et souvent divers niveaux de gouvernement. »

Le présent document s'efforce d'examiner à quel point l'évaluation des programmes de coopération, une fois qu'elle est intégrée à une approche de la programmation fondée sur les droits humains, peut aider l'UNICEF à renforcer l'approche du Programme de coopération qui est la sienne, et constituer un des éléments d'une stratégie efficace de gestion du changement au niveau mondial. Il ne traite pas spécifiquement des difficultés existantes pour l'évaluation de l'action humanitaire dans les situations instables, ce thème étant développé dans un document séparé. Il s'inspire des travaux entrepris par le Bureau de l'évaluation, en particulier les études comparées de l'EPC pratiquées par les agences et programmes des Nations Unies et les EPC pilotes mises en œuvre dans un certain nombre de programmes nationaux relevant de l'UNICEF.

Dans le but de renforcer la pratique de l'EPC et de fournir un meilleur encadrement aux responsables de programmes, le Bureau de l'évaluation de l'UNICEF s'est lancé dans un projet de méthodologie et d'élaboration de consignes pour l'évaluation des programmes de coopération, avec le soutien du *Department for International Development* (DFID) du Royaume-Uni.

2. Evénements significatifs dans un monde qui bouge

Des changements cruciaux dans la nature de la coopération pour le développement international sont intervenus à un rythme accéléré pendant la dernière décennie. Voici une liste partielle des événements les plus importants ayant influé sur le rythme et l'orientation du changement :

- *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Cooperation*, produit par le Comité d'aide au développement de l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (1996)

- La publication par la Banque Mondiale d'une étude de David Dollar et Lant Pritchett intitulée *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why?* (1998)
- La *Déclaration du Millénaire* et l'adoption à grande échelle des Objectifs du Millénaire pour le développement (2000).
- La Conférence internationale sur le financement pour le développement et le *Consensus de Monterrey* (2002).
- L'évolution du Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP).
- L'essor de l'agenda de sécurité humaine (sécurité centrée sur les personnes).
- L'essor de l'approche de programmation fondée sur les droits humains.
- Le recours croissant aux approches fondées sur les programmes.
- La déclaration de Rome sur l'harmonisation (2003).

Par certains côtés, chacun des ces événements représente une reconnaissance des échecs et problèmes posés par les paradigmes établis pour la coopération internationale. Les recommandations et déclarations auxquelles ils ont donné lieu ont tous mis en évidence différentes façons de planifier, financer, organiser et mettre en œuvre les programmes de coopération internationale afin d'améliorer leur efficacité.

Tous ces différents enchaînements dans le processus du changement peuvent néanmoins être vus comme des contributions à un mouvement qui vise à changer la façon dont les organisations bilatérales et multilatérales coopèrent avec les gouvernements nationaux. Ce mouvement met en œuvre un engagement beaucoup plus fort envers un processus de développement que se sont largement approprié les pays et les personnes qui se trouvent au centre des activités de coopération pour le développement. Il comprend aussi la reconnaissance du fait que la coopération pour le développement doit contribuer à la réalisation des droits fondamentaux des personnes et des communautés, et cibler les éléments les plus pauvres et les plus marginalisés de la société. Enfin, le mouvement en faveur du changement dans la coopération pour le développement met très fortement l'accent sur le besoin de s'assurer que l'aide extérieure soit coordonnée, cohérente et harmonisée avec les priorités, procédures et plans nationaux.

3. L'évaluation des programmes de coopération et le processus de planification des programmes

L'expérience de l'UNICEF avec les EPC démontre que lorsque les programmes nationaux de coopération doivent faire face à des changements radicaux dans le contexte et la situation des enfants et des femmes, une Evaluation du programme de coopération bien construite peut être utilisée comme mécanisme de mise en œuvre de la Revue à mi-parcours entrepris par l'UNICEF. De façon plus spécifique, l'EPC est une façon efficace de répondre aux impératifs de programmation et de responsabilisation propres à la Revue à mi-parcours lorsqu'un programme de coopération national doit s'accommoder :

- d'un changement spectaculaire dans la situation des enfants et des femmes ;
- d'un changement significatif dans la politique nationale à l'encontre des enfants ;
- de nouvelles occasions importantes d'accroître les ressources (ou d'une chute soudaine de ces ressources) ;
- d'une occasion spéciale d'apprentissage organisationnel résultant d'une stratégie de programmation extrêmement novatrice au niveau du pays,
- d'une demande expresse d'EPC émanant du gouvernement ou des bailleurs de fonds externes.

4. Les avantages présentés par l'EPC en tant que réaction stratégique de l'UNICEF au changement, en liaison avec l'approche de la programmation fondée sur les droits humains

En établissant un lien fort avec l'approche de la programmation fondée sur les droits humains, l'évaluation des programmes de coopération peut jouer un rôle important dans la réaction stratégique qu'offre l'UNICEF à la nature changeante de la coopération internationale pour le développement. De façon plus spécifique, les avantages de l'EPC sont les suivants :

- Elle présente une envergure nationale et un champ d'action plus étendu que l'évaluation de projet pour déterminer la réaction stratégique fournie par le programme de coopération au défi que représente l'approche de la programmation fondée sur les droits humains ;
- Elle offre une portée plus large, un axe stratégique et des méthodes et ressources d'évaluation plus intensives et plus approfondies pour donner une nouvelle orientation aux programmes de coopération qui doivent faire face à des changements de contexte importants ;
- Elle améliore l'alignement du programme de coopération national sur les objectifs nationaux et les orientations stratégiques énoncés dans le Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté ;
- Elle améliore la qualité d'ensemble de la programmation et la pertinence de la fonction d'évaluation à l'UNICEF ;
- Elle renforce la souplesse de l'UNICEF, ses compétences techniques et sa capacité aux niveaux de ses bureaux régionaux et nationaux, permettant ainsi à cette institution de prendre part à des évaluations conjointes de plus en plus fréquentes mettant en jeu un ensemble plus vaste d'organismes extérieurs et des EPC placées de plus en plus souvent sous la direction des autorités nationales.

En relation avec l'approche de la programmation fondée sur les droits humains que pratique l'UNICEF, les EPC présentent un avantage net par rapport aux évaluations de projets et de sous-programmes, dans la mesure où elles devraient explicitement se situer au niveau de la stratégie. Elles prévoient une estimation systématique du degré de succès rencontré par l'UNICEF et ses partenaires dans l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies visant à promouvoir les droits des enfants et des femmes au niveau national. Ce faisant, en incorporant un examen des éléments de programmation fondamentaux dans une optique communautaire, les EPC peuvent étudier avec succès les implications d'une approche de programmation fondée sur les droits de l'homme et axée sur la communauté dans le contexte plus large des liens réels ou potentiels qu'ont ces éléments de programmation avec les politiques nationales, ainsi que l'éventualité de leur reproduction dans d'autres lieux géographiques.

RESUMEN EJECUTIVO

1. Antecedentes y fines

Desde hace cierto tiempo, y sobre todo a partir de 2001, con la Memoria del Secretario General sobre el Examen Trienal de la Política Global de actividades operacionales de las Naciones Unidas, UNICEF, junto con otros organismos de las Naciones Unidas, se ha comprometido en un esfuerzo para estudiar el papel y la utilidad potenciales de la evaluación de programas de cooperación (EPC) como medio para mejorar la eficacia de los programas. El compromiso con la EPC, como enfoque de gran importancia para mejorar la rendición de cuentas, está ya inscrito en el actual Plan Estratégico de Mediano Plazo de UNICEF y en documentos y decisiones de la Junta Ejecutiva relativos a la función de evaluación en el seno de UNICEF.

El compromiso de UNICEF con el enfoque de programas de cooperación para la planificación y ejecución de sus actividades a escala del país es conocido por todos y tiene carácter permanente. Tal como se indica en su documento *Manual de Políticas y Procedimientos de Programas*:

El programa de cooperación es más que la suma de las actividades que respalda UNICEF. Recoge, conceptual y operativamente, todos los programas en tanto que medidas globales que se apoyan mutuamente y en las que participan diferentes sectores, socios y comunidades, y a menudo diferentes niveles de gobierno (p. 19)

El presente documento pretende examinar en qué medida la EPC, cuando está integrada en el enfoque de programación basado en los derechos humanos (EPBDH) practicado en UNICEF, puede ser de utilidad para reforzar el enfoque de programas de cooperación y puede formar parte de una estrategia eficaz que permita hacer frente a un mundo cambiante. El presente documento no aborda específicamente los desafíos existentes en materia de evaluación de la acción humanitaria en contextos inestables, que será objeto de un documento especial. En cambio, se nutre de trabajos realizados por la Oficina de Evaluación, en particular, de un estudio acerca de la evaluación de programas de cooperación tal como se lleva a cabo en los organismos de las Naciones Unidas, así como de una serie de EPC piloto realizadas en un determinado número de programas de cooperación que cuentan con el apoyo de UNICEF.

A fin de reforzar la práctica de las EPC y proporcionar una mejor orientación a los responsables de la gestión de programas, la Oficina de Evaluación de UNICEF ha lanzado un proyecto que tiene por objeto el desarrollo de metodología y de orientaciones relativas a las EPC, que cuenta con el apoyo del Departamento de Desarrollo Internacional del Gobierno del Reino Unido (DFID).

2. Hitos cruciales en un mundo cambiante

Una serie de cambios de gran importancia en la naturaleza de la cooperación internacional para el desarrollo se han acelerado en el pasado decenio. Una lista incompleta de los principales hitos que han influenciado la dirección y el ritmo de los cambios podría estar compuesta por:

- *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Cooperation*, elaborado por la Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (1996)
- El estudio publicado por el Banco Mundial *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why?* (1998), de David Dollar y Lant Pritchett
- La Declaración del Milenio, así como la aceptación generalizada de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2000)
- La Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo y el *Consenso de Monterrey* (2002)
- La evolución del Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP)
- El auge del Programa para la Seguridad Humana (seguridad centrada en las personas)
- El auge de la programación basada en los derechos humanos (EPBDH)
- El crecimiento constante de la utilización de enfoques basados en los programas (EBP)
- La Declaración de Roma sobre Armonización (2003)

En cierto sentido, cada uno de estos hitos representa el reconocimiento de fracasos y problemas en los paradigmas establecidos en materia de cooperación internacional. Las normas y declaraciones que aportan señalan otros modos de planificar, financiar, organizar y llevar a la práctica los programas de cooperación internacional, con el fin de mejorar su efectividad.

No obstante, estos diferentes aspectos del proceso de cambio pueden entenderse como un medio para contribuir a un amplio movimiento de cambio en los métodos de colaboración de las organizaciones bilaterales y multilaterales y los gobiernos nacionales. Dicho movimiento implica un compromiso mucho mayor con un proceso de desarrollo que es propiedad en gran medida de los países y los pueblos a los que van dirigidas las actividades de cooperación para el desarrollo. Asimismo, incluye el reconocimiento de que la cooperación para el desarrollo debe contribuir a la realización de los derechos humanos de los pueblos y las comunidades, y debe centrarse en los miembros de la sociedad más pobres y marginales. Por último, el movimiento de cambio en la cooperación para el desarrollo hace un énfasis especial en la necesidad de garantizar que la asistencia exterior esté coordinada y sea coherente y armónica con las prioridades, planes y procedimientos nacionales.

3. Evaluación de programas de cooperación (EPC) y Proceso de planificación de programas

La experiencia de UNICEF en materia de EPC indica que los casos en que los programas de cooperación hacen frente a cambios radicales en el contexto y la situación de los niños y las mujeres, una evaluación del programa de cooperación bien llevada puede utilizarse como mecanismo para realizar la Revisión de Medio Término (RMT) de UNICEF. Más concretamente, la EPC constituye un medio efectivo para cumplir con los requisitos de programación y rendición de cuentas de la citada RMT, en los casos en que los programas de cooperación se enfrenten a:

- cambios drásticos en la situación de niños y mujeres;
- un cambio de gran envergadura en la política nacional relativa a la infancia;
- nuevas e importantes oportunidades de obtener mayores recursos (o bien una reducción repentina de éstos);
- una oportunidad especial de aprendizaje para la organización derivada de una estrategia de programa de cooperación innovadora; o

- exigencias de una EPC por parte del gobierno o de los donantes.

4. Ventajas de la EPC como respuesta estratégica al cambio vinculada con el EPBDH en UNICEF

Por medio de un vínculo estrecho con la programación basada en los derechos humanos, la EPC puede servir como elemento importante de la respuesta estratégica de UNICEF a la naturaleza cambiante de la cooperación internacional para el desarrollo. Más concretamente, las ventajas que ofrece la EPC son, entre otras:

- proporciona un alcance nacional y un enfoque más amplio que la evaluación de proyectos, con el fin de evaluar la respuesta estratégica del programa de cooperación a los problemas que acarrea la programación basada en los derechos humanos;
- proporciona un alcance más amplio y un enfoque estratégico, así como métodos y recursos más intensivos y exhaustivos de evaluación para la reorientación de los programas de cooperación ante un contexto cambiante;
- mejora la adaptación de los programas de cooperación a las directivas y los objetivos y estratégicos nacionales, tal como se establece en el Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP)
- mejora la calidad general y la pertinencia programática de la función de evaluación en UNICEF, y
- refuerza la flexibilidad y la capacidad técnica de UNICEF a escala de oficina regional y del país, con el fin de permitir que nuestro organismo tome parte en evaluaciones conjuntas, cada vez más frecuentes, en las que participa un grupo amplio de agencias externas y las EPC son cada vez más dirigidas por los países.

En relación con el EPBDH, las EPC tienen una ventaja específica sobre las evaluaciones de proyecto y de subprograma, en la medida en que aquéllas deben estar explícitamente centradas a escala estratégica. Asimismo, proporcionan una evaluación sistemática del buen hacer de UNICEF y sus socios, y de las estrategias implementadas para el desarrollo de los derechos de los niños y las mujeres a escala nacional. Al mismo tiempo, al abarcar el examen de los principales componentes del programa con un enfoque comunitario, por medio de las EPC se pueden examinar efectivamente las implicaciones de una programación basada en los derechos humanos centrado en la comunidad en el contexto más amplio de sus vínculos reales o potenciales con las políticas nacionales, y respecto a su posibilidad de reproducción en otros contextos geográficos.

1. Introducción

La Revisión trienal global de la política relativa a las actividades operacionales para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas (Informe del Secretario General que figura en el documento A/56/320, de agosto de 2001) hizo hincapié en la necesidad de pasar del nivel de proyectos a un seguimiento y evaluación orientados hacia la estrategia y las políticas (párrafo 60). De forma similar, el Plan Estratégico de Mediano Plazo de UNICEF (PEMP) 2002 - 2005 anunció que la evaluación, en general, se centrará más en el nivel de los programas de cooperación y en el buen gobierno estratégico de la organización en su conjunto. El documento de la Junta de UNICEF relativo a la función de evaluación en el contexto del PEMP (Documento de la Junta E/ICEF/2002/10 y Decisión 2002/9) confirmó el compromiso de la organización de reforzar la Evaluación del Programa de Cooperación (EPC).

El presente documento se basa en esos compromisos y en las tareas realizadas por la Oficina de Evaluación de UNICEF para probar experimentalmente las evaluaciones de programas de cooperación y para desarrollar directrices sobre su utilización por el personal de las Oficinas de UNICEF en el país y los socios a nivel nacional. Su objetivo fundamental es examinar la forma en que una EPC, cuando se integra en el enfoque de programación basado en los derechos humanos (EPBDH) puede ayudar a UNICEF a dar respuesta a algunas de las muy importantes problemáticas que se derivan de la naturaleza cambiante de la cooperación para el desarrollo. UNICEF, como todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y de fuera del sistema, afronta una compleja serie de desafíos derivados de los cambios importantes que experimentan el mundo de la cooperación internacional para el desarrollo, la ayuda humanitaria y el apoyo a los derechos humanos. Este documento defenderá que estos cambios son de largo alcance y fundamentales, y exigirán de UNICEF una respuesta estratégica y operativa.

Naturalmente, el cambio no es un fenómeno reciente y UNICEF ha estado aplicando mejoras continuas a sus enfoques programáticos y a sus sistemas para desarrollar, planificar, ejecutar y evaluar programas de cooperación con países en desarrollo. Muy recientemente, UNICEF ha tomado parte en las actividades dirigidas a simplificar, armonizar y lograr coherencia en las actividades del sistema de las Naciones Unidas, especialmente a través de las tareas de los equipos de las Naciones Unidas en los países y del Grupo de Trabajo sobre Simplificación y Armonización del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUD).

Los cambios y retos que constituyen el meollo de este documento encuentran también a UNICEF inmerso en la presentación y promoción de un enfoque innovador y razonable de la programación: el enfoque de programación basado en los derechos humanos (EPBDH). De forma similar, UNICEF trabaja actualmente para mejorar la función de evaluación como herramienta de la gestión estratégica de la organización.

Las evaluaciones de los programas de cooperación pueden contribuir a reforzar la función de evaluación en UNICEF. Al mismo tiempo, esta forma de evaluación se encuentra todavía en fase de experimentación. Se enfrenta a dificultades a la hora de probar su valía, ya sea como mejora, ya como enfoque especial con el que llevar a cabo la ya bien establecida función de Revisión de Medio Término, actualmente una parte central del examen de los programas de cooperación y del proceso de desarrollo, en el que la rendición de cuentas corresponde a la Junta Ejecutiva de UNICEF.

Un argumento para reforzar la evaluación de los programas de cooperación de UNICEF puede encontrarse en la fuerte relación existente entre la evaluación y el EPBDH. El EPBDH suscita

problemas y cuestiones de evaluación que afectan transversalmente a actividades, proyectos y programas que cuentan con el apoyo de UNICEF en un país específico y que inciden en el núcleo mismo de sus relaciones con los gobiernos y comunidades socios. En este sentido, puede aducirse que la EPC puede ser una herramienta esencial para aplicar efectivamente el EPBDH y, de esta forma, puede ser un enfoque eficaz para mejorar la pertinencia estratégica de la función de evaluación en UNICEF: la EPC como parte de una estrategia efectiva en un mundo cambiante.

A fin de explorar algunas de estas ideas con mayor profundidad, y para reforzar la práctica en relación con la EPC en UNICEF, la Oficina de Evaluación puso en marcha un proyecto de Desarrollo de Metodología y Directrices para la Evaluación de los Programas de Cooperación, con el apoyo del Departamento para el Desarrollo Internacional del Gobierno del Reino Unido. El proyecto incluye tareas sobre conceptos y políticas en materia de evaluación y EPC experimentales, así como la preparación de material que ofrezca orientación a quienes llevan a cabo las evaluaciones en las Oficinas de UNICEF en los países.

Este documento se basa en anteriores trabajos realizados en el proyecto específicamente relativo al interfaz entre la Evaluación y el EPBDH, pero lleva el alcance del debate hasta el examen de cómo la EPC, como elemento del EPBDH, puede servir para reforzar la evaluación y ayudar a UNICEF a responder a los cambios multidimensionales que se detallan en las secciones que figuran a continuación.

Este documento no aborda específicamente la problemática relacionada con la evaluación de la acción humanitaria en contextos inestables. Se trata de una esfera de trabajo cada vez más importante para UNICEF. La planificación, la programación y el seguimiento y evaluación constituyen características especiales que serán objeto de un documento de debate aparte.

2. Un mundo cambiante

2.1 La naturaleza cambiante de la cooperación para el desarrollo

Los profesionales del desarrollo y los evaluadores a menudo consideran que la forma y contenido de la cooperación para el desarrollo están sujetos a ciclos de cambio. En estos ciclos, enfoques que habían sido considerados deficientes y al parecer abandonados en el pasado a veces son vueltos a descubrir considerándose soluciones a nuevos retos que, de alguna forma, no se preveían cuando dichos enfoques fueron abandonados o quedaron desacreditados. De esta forma, la “sensación del año” — que muy probablemente sea la “sensación del año” durante algunos años — había sido probablemente la sensación del año también hacía algunos decenios y puede que no represente ningún avance fundamental en términos de cambio.

Realmente, puede haber algo de verdad en la afirmación de que no hay nada nuevo bajo el sol en la cooperación para el desarrollo. No obstante, este documento defenderá que las tendencias recientes en la cooperación para el desarrollo apuntan a la posibilidad más que real de que se dé un “cambio en la forma en que todos trabajamos” y que el ritmo de cambio se está acelerando y sus implicaciones para UNICEF están haciéndose más profundas. Existen al menos tres factores subyacentes que “mueven” los procesos de cambio a los que se enfrenta UNICEF (y también el resto de los principales agentes de la cooperación para el desarrollo):

- El reconocimiento de que los países y las poblaciones que constituyen el centro de las actividades de cooperación para el desarrollo deben “apropiarse” en mucho mayor grado del proceso de desarrollo ;
- Un reconocimiento paralelo de que la cooperación para el desarrollo debe centrarse en aliviar la pobreza y debe reforzar la realización de los derechos humanos de las personas y comunidades; y,
- Un deseo de asegurar que el apoyo externo a los procesos de desarrollo se da de una manera coordinada y coherente, en especial que se desarrollan, aplican y evalúan, de una forma coordinada a nivel nacional, las acciones y programas de los organismos de las Naciones Unidas.

2.1.1 Acontecimientos clave en el proceso de cambio

Aunque puede haber unos cuantos factores fundamentales que muevan el proceso de cambio, las hebras individuales que constituyen la urdimbre del cambio son múltiples y la ubicación temporal y oportunidad de los acontecimientos fundamentales por separado y su interrelación pueden ser difíciles de dilucidar. Algunos de los eventos más sobresalientes en el proceso de cambio de la forma y el contenido de la cooperación para el desarrollo merecen un breve examen.

Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Cooperation, elaborado por el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (CAD/OCDE), en 1996.

Este documento describía los elementos de una cooperación para el desarrollo efectiva que tenga posibilidades de hacer avanzar en la reducción de la pobreza. El documento hacía un

llamamiento a los donantes para que prestaran apoyo financiero a nivel de los programas y los presupuestos, vinculado al desarrollo de la capacidad y a la participación. Para los países en desarrollo se prescribía un entorno de políticas efectivo y prioridades de desarrollo en materia de crecimiento equitativo (favorable a los pobres).

Assessing Aid—What Works, What Doesn't, and Why, por David Dollar y Lance Pritchett; Banco Mundial, 1998

Este análisis multiestratos de los avances realizados por diferentes países para aliviar la pobreza estableció un vínculo –que recibió una gran atención mediática- entre las políticas nacionales de países en desarrollo que son básicamente correctas y el apoyo externo efectivo al desarrollo. Utilizando análisis multivariables de los avances en cuanto al crecimiento del PNB, los autores defendieron que los entornos macroeconómicos estables, los regímenes comerciales abiertos, los derechos de la propiedad defendidos y las burocracias públicas eficientes que prestan servicios sanitarios, educativos y otros servicios públicos representan la “combinación” adecuada de políticas para los países en desarrollo. El estudio alegó además que estas políticas nacionales, cuando se combinan con la ayuda, producen progresos acelerados en la reducción de la pobreza. Además, los autores defendieron que las condicionalidades directas eran menos eficaces para alentar las buenas políticas que el compromiso de largo plazo en la promoción de la reforma en los casos en que los países ya estaban dando muestras de compromiso.

Por último, los autores señalaron que el flujo de ayuda bilateral y multilateral hacia los países en desarrollo estaba más vinculado a la tradición y a la existencia previa de vínculos coloniales que a los compromisos de los países concretos con las “buenas” políticas. El estudio concluyó que la asistencia para el desarrollo no fluía hacia esos países en razón de sus buenas prácticas sino debido a otros factores no vinculados al desempeño exitoso.

Está fuera de duda que de *Assessing Aid* se extrajeron lecciones y que presentó posiciones que eran controvertidas e inaceptables para muchos organismos. Uno de los retos más importantes para los organismos de las Naciones Unidas con un mandato humanitario era el problema de conjugar el compromiso de “recompensar” a países con buenas políticas (o con un enérgico compromiso de avanzar en esa dirección) con la Carta de las Naciones Unidas y con los mandatos de los organismos de asistir a todos los Estados Miembros y velar por las necesidades de todos y cada uno de los países. Lo que el documento logró, no obstante, fue demostrar la existencia de un nexo entre la política nacional efectiva y el uso eficaz de la ayuda externa.

Declaración del Milenio y Objetivos de Desarrollo del Milenio (2000)

En 2000, la Asamblea General aprobó la resolución 55/2, la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Milenio, por la que las Naciones Unidas y sus Estados Miembros se comprometieron a adoptar medidas en las esferas de:

- La paz, la seguridad y el desarme
- El desarrollo y la erradicación de la pobreza
- La protección de nuestro medio ambiente común
- Los derechos humanos, la democracia y el buen gobierno
- La protección de las personas vulnerables
- La provisión de las necesidades especiales de África
- El refuerzo de las Naciones Unidas

Por su declaración de valores y por su atención prioritaria a los derechos humanos, la democracia y el buen gobierno, así como en la protección de las personas vulnerables, la Declaración del Milenio ofreció un refuerzo a las razones aducidas por UNICEF (y por las Naciones Unidas, claro está) para participar directamente en la promoción de los derechos humanos a través de la cooperación para el desarrollo. De esta forma, existe un nexo directo que une el EPBDH en UNICEF con elementos centrales de la Declaración del Milenio.

Los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), junto con sus 18 metas y 48 indicadores asociados, han constituido el centro de atención para el desarrollo de estrategias y políticas, particularmente para los organismos bilaterales de desarrollo, durante los últimos cuatro años. Los países donantes se han basado cada vez más en los ODM considerándolos un conjunto convenido de objetivos, metas e indicadores específicos que orienten sus programas de cooperación para el desarrollo. Esto deviene especialmente importante cuando un grupo de organismos bilaterales está tratando de proporcionar apoyo coordinado a un sector específico de desarrollo en un país determinado.

La Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo y el Consenso de Monterrey (2002)

El propósito de la conferencia organizada por las Naciones Unidas junto con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial fue hacer frente al déficit de apoyo financiero exterior de que adolece el proceso de desarrollo, especialmente a la luz de los objetivos de desarrollo del Milenio. El documento de consenso, no obstante, estableció un nexo claro entre las capacidades de los países en desarrollo para establecer “marcos de políticas y regulatorios adecuados” (pág. 3), el buen gobierno y los avances en la lucha contra la corrupción por una parte, y los incrementos necesarios de inversión externa por otra. Es interesante señalar que el documento de consenso también comprometió a las “instituciones financieras y de desarrollo multilaterales y bilaterales” (pág. 10) a reformar sus prácticas armonizando sus procedimientos operacionales, desvinculando la ayuda de condicionalidades, apoyando el desarrollo de la capacidad de gestión de los países asociados, utilizando los marcos de desarrollo propiedad de los países asociados, haciendo un mayor uso del apoyo presupuestario y mejorando la propiedad de los países en desarrollo y la atención específica prestada a los pobres.

En resumen, el Consenso de Monterrey pareció reforzar las recetas de *Assessing Aid* en cuanto que vinculó las mejoras en los entornos de políticas de los países en desarrollo, el buen gobierno y las actividades de lucha contra la corrupción a un aumento en el volumen de la cooperación para el desarrollo, y también a una reforma de las prácticas ligadas a dicha cooperación.

Evolución del Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DEL P)

Apoyado por el Banco Mundial y vinculado tanto al Marco Integral de Desarrollo (MID) como al Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD), el proceso relativo al Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DEL P) ha entrado ahora en su segunda generación en muchos países. Partiendo de inicios a veces difíciles y de una percepción generalizada de que se trataba en gran medida de un proceso motivado externamente, el DEL P, al menos en muchos países, ha pasado a constituirse en un vehículo mucho más concreto y exhaustivo de la planificación para el desarrollo y de la expresión de las prioridades y planes nacionales. Independientemente de cómo se consideren sus méritos intrínsecos, el DEL P representa un vehículo fundamental para el establecimiento de prioridades y estrategias en muchos países. Cada vez más, el DEL P debe ser tenido en cuenta por todos los

organismos, tanto bilaterales como multilaterales, que están planificando, ejecutando y evaluando programas de cooperación para el desarrollo.

Auge del Programa para la Seguridad Humana (Seguridad centrada en las personas)

El pasado decenio ha sido testigo de un cambio fundamental en la teoría y práctica de las relaciones interestatales y el concepto de seguridad nacional con la articulación de una seguridad centrada en las personas. Se ha basado en las tareas realizadas por el PNUD para el *Informe sobre el Desarrollo Humano* y en los trabajos teóricos realizados por Amartya Sen y otros. La Conferencia de 2003 sobre Seguridad Humana, en su informe *Human Security Now* estableció un nexo explícito entre la carencia de necesidades y la ausencia de miedo. De forma similar, el Japón, el Canadá y el Reino Unido han todos ellos hecho hincapié en la importancia de contar con modelos de seguridad centrados en las personas en la era de la globalización. Entre otras dimensiones, los modelos de seguridad humana ponen el acento en las limitaciones de la soberanía nacional y en la responsabilidad de proteger, que es internacional y explícita, a civiles y a no combatientes.

Auge de los enfoques de programación basados en los derechos humanos (EPBDH)

Lo mismo que UNICEF, diversos organismos de desarrollo bilaterales (el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido y el Organismo Sueco de Desarrollo Internacional) y multilaterales (y ONG) han decidido basar algunos o todos sus programas de cooperación para el desarrollo en el concepto relativo a los enfoques basados en los derechos humanos u orientados a ellos. Desde 1998, ésta ha sido la política oficial en UNICEF, que ha llevado a prestar una atención más centrada en el desarrollo de la capacidad tanto para los titulares de derechos como para los que son detentores de obligaciones. Las repercusiones del EPBDH se estudian con mayor detenimiento en el Capítulo 3 infra.

Uso cada vez mayor de los Enfoques basados en los programas

Muchos organismos de desarrollo (entre ellos la mayoría de los organismos bilaterales) están cada vez más comprometidos con el abandono progresivo de proyectos de desarrollo definidos y la adopción de un enfoque más favorable al apoyo a programas relativos a un subsector o sector concretos (enfoques de programación sectoriales o SWAPs en inglés), a menudo utilizando una financiación compartida como mecanismo de apoyo financiero. En sus variedades más extremas, esta tendencia culmina en el apoyo directo al presupuesto de gastos nacional sin que existan condicionalidades específicas impuestas por los fondos de los donantes, que obliguen a dedicarlos a una actividad o programa concretos. La gestión y rendición de cuentas conjuntas entre el gobierno y los donantes se realiza a través de la revisión común de los planes y presupuestos de gasto público.

Esta tendencia se ha traducido en un cambio tendente a más evaluaciones comunes con participación conjunta tanto de los gobiernos nacionales como de los organismos externos, que presentan su propia problemática por lo que respecta a su evaluación en UNICEF. No obstante, UNICEF ha apoyado activamente algunas evaluaciones conjuntas de gobiernos y donantes tanto a nivel mundial como nacional.

La Declaración de Roma sobre Armonización del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE (2003)

Bajo los auspicios del CAD/OCDE, un amplio grupo de instituciones multilaterales y bilaterales de desarrollo, representantes del FMI, otras instituciones financieras internacionales y países

asociados se reunieron en Roma (Italia) los días 24 y 25 de febrero de 2003. La declaración, que constituyó la síntesis de sus deliberaciones, incluyó un compromiso enérgico de los organismos externos para redoblar sus esfuerzos por armonizar y simplificar sus operaciones a fin de reducir los costos de transacción para los países socios y evitar continuar sobrecargando sus capacidades administrativas y en materia de planificación. La declaración no sólo hizo hincapié en el uso de enfoques basados en los programas, allí donde son acordes con los mandatos de las organizaciones concernidas, sino que también prestó especial atención a la cuestión de los sistemas de seguimiento. En un anexo sobre criterios y principios en materia de prácticas, los participantes señalaron que:

Actualmente, más de 60.000 proyectos y programas de desarrollo reciben financiación de los donantes, y la preparación de los múltiples informes que requiere cada donante en relación con cada actividad a menudo excede la capacidad de los países participantes. Teniendo esto en cuenta, acordamos que es deseable que los donantes y los países asociados simplifiquen sus sistemas y procedimientos individuales y trabajen juntos en aras de lograr formatos, contenidos y frecuencias comunes en relación con cada informe periódico por proyecto, que se avenga a las necesidades de todos los socios. Al hacerlo, será importante no sobrecargar los sistemas de los países o desviar capacidades existentes. Reconocemos que una manera de lograr este objetivo será garantizar que los sistemas de presentación de informes y de seguimiento que utilizan los donantes se simplifiquen y se armonicen.

La Segunda Mesa Redonda Internacional sobre Gestión Basada en Resultados se celebró en Marrakech en 2004 y comprometió a los organismos participantes con el objetivo de armonizar la presentación de informes sobre resultados y con la tarea de “emprender un proceso, dirigido por el país, de presentación de informes sobre resultados en al menos cuatro países asociados” en 2004 (pág. 3). El Plan de Acción elaborado en la reunión de Marrakech hizo un llamamiento a la comunidad internacional para “reducir los requisitos de cada organismo individual en materia de presentación de informes y evitar sistemas de seguimiento y evaluación fragmentarios e inducidos por los donantes”.

2.1.2 Efectos acumulativos de los acontecimientos e hitos en el proceso de cambio

Aunque cada uno de estos acontecimientos en el proceso de cambio pueden tener una influencia mayor o menor, en conjunto representan un fuerte movimiento evolutivo en relación con las formas en que las organizaciones de desarrollo (bilaterales y multilaterales) y los países en desarrollo cooperan. Como mínimo, este movimiento tiene las siguientes características indelebles:

- Una atención prioritaria a las políticas nacionales y a los planes y programas de desarrollo nacionales, considerados los factores determinantes básicos de desarrollo, lo que implica un compromiso mayor con la apropiación y la dirección nacionales del proceso de desarrollo;
- Una consecuencia natural de lo dicho en el punto anterior, por la que se reconocen las funciones y derechos de la sociedad civil y de las comunidades, las familias y los individuos, en su condición de participantes en el proceso de desarrollo. Dos hilos conductores importantes de este corolario son el Programa para la Seguridad Humana y el EPBDH;
- Un compromiso, por parte de las organizaciones de desarrollo (en la medida posible atendiendo a sus mandatos) de ofrecer apoyo programático a las políticas, programas y servicios nacionales;

- Un compromiso por parte de los países asociados para lograr una mejor gestión de los asuntos públicos, reducir la corrupción y establecer estrategias favorables a los pobres;
- Una atención prioritaria a las poblaciones más pobres, marginadas y excluidas;
- Un enérgico compromiso con la armonización de los procedimientos operativos de los organismos de desarrollo; y
- Un inquebrantable compromiso también con los enfoques comunes y simplificados (en la medida de lo posible dirigidos por los países) y los sistemas de seguimiento y evaluación.

Está claro que el compromiso en relación con estos cambios difirió entre los organismos y entre los gobiernos. Los avances no son en modo alguno lineales y el alcance del consenso varía con el tiempo. No obstante, no es descabellado sugerir que los paradigmas conceptuales básicos sobre los que se sustenta la cooperación para el desarrollo están cambiando.

Estas características del “mundo cambiante” de la cooperación para el desarrollo tienen importantes implicaciones para las Naciones Unidas y UNICEF: en la forma en que se desarrollan, diseñan y ejecutan los programas, y en cómo se realiza su seguimiento y evaluación.

Quizás la consecuencia inmediata para los organismos de las Naciones Unidas es la expectativa de que la programación en los países en desarrollo será cada vez más coherente y estará mejor coordinada. Es extremadamente interesante que el Comité Ejecutivo del GNUM, en su *Report of the Greentree Retreat*, de enero de 2004, señalara la existencia de un vínculo entre una percepción de incoherencia en los programas de las Naciones Unidas y la tendencia a reducir los recursos destinados a la organización internacional. En palabras del propio informe:

Los donantes, si bien reconocen la función esencial del sistema de las Naciones Unidas en el desarrollo de los ODM, han optado cada vez más por otros canales, considerándolos opciones preferibles, al entregar financiación adicional y nuevos tipos de corrientes de financiación. Tras haber sido fundamental para el logro de consenso sobre los ODM, el sistema de las Naciones Unidas no se está beneficiando suficientemente de las nuevas corrientes de recursos procedentes de los donantes. Las percepciones de complejidad, duplicación y repetición de tareas todavía persisten en las mentes de importantes donantes en lo que respecta a las operaciones de las Naciones Unidas sobre el terreno. Se sigue considerando que la competitividad, antes que la coherencia, es todavía la característica que define al sistema de las Naciones Unidas sobre el terreno. Estas percepciones tienen una repercusión muy real en la decisión de los donantes en materia de financiación.

2.2 La respuesta de las Naciones Unidas y el MANUD

Uno de los elementos clave de la respuesta de las Naciones Unidas a los cambios examinados anteriormente ha sido un esfuerzo continuado para profundizar y reforzar el proceso relativo al Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD). El MANUD tiene su origen en 1997 como parte de un esfuerzo global para aumentar la presencia, coherencia y efectividad global de las operaciones de las Naciones Unidas en materia de desarrollo en un momento en que las instituciones de Bretton Woods estaban ejerciendo una considerable influencia en la esfera del ajuste estructural. El MANUD fue uno de los mecanismos clave para avanzar en la reforma de la ONU propuesta por el Secretario General.

En años recientes, el proceso relativo al MANUD se ha considerado uno de los elementos claves de la respuesta de los organismos de las Naciones Unidas al compromiso con la armonización, simplificación y desarrollo liderado por el propio país, elementos que figuran en la Declaración de Roma del CAD/OCDE.

En 2003, el MANUD y la Evaluación Común para los Países o ECP (que sirve de documento de planificación clave) han evolucionado y se han convertido en un proceso mucho más robusto dirigido a producir programas de cooperación de las Naciones Unidas que generalmente están centrados en un conjunto común y muy limitado de prioridades. Citando las *Directrices para los Equipos de las Naciones Unidas en el país: preparación de un ECP y un MANUD en 2004*:

Las ECP constituyen la justificación razonada de las operaciones de las Naciones Unidas en el país en cuestión, en tanto que el MANUD indica su dirección estratégica y resultados esperados.

Esencial es al respecto el acuerdo del gobierno y del equipo de las Naciones Unidas en el país de que las Naciones Unidas se centren en entre tres y cinco prioridades, elegidas entre las problemáticas señaladas mediante el proceso relativo a la ECP. La selección de estas prioridades debería estar condicionada por la ventaja comparativa colectiva que ofrece el sistema de las Naciones Unidas al abordar determinados cambios señalados en las ECP, según consideran el gobierno, el ENUP y el resto de los socios. En definitiva, ¿dónde puede el sistema de las Naciones Unidas, que busca resultados de desarrollo conjuntos, resultar más influyente? Estas entre tres y cinco prioridades quedan reflejadas en una matriz que, además de constituir el núcleo del MANUD firmado, se usa y se actualiza, según las necesidades, para orientar y supervisar los progresos de las operaciones de las Naciones Unidas en lo relativo al logro de los resultados planeados en las entre tres y cinco esferas prioritarias. La matriz también sirve para identificar esferas de programación conjunta por dos o más organismos de las Naciones Unidas, así como en relación con otros interesados (pág.4)

Las directrices son recientes y tenían por objeto servir de orientación en la elaboración de los MANUD en 2004, por lo que está por ver si el grado de coherencia que se buscaba, por lo menos hasta el nivel de los elementos de programación común, se logrará en realidad. No obstante, apuntan a un proceso evolutivo que pondrá una considerable presión en los organismos que tienen equipos en el país para garantizar que sus programas se centran en un conjunto común de prioridades y contribuyen a supervisar una serie común de resultados.

Para el Examen trienal amplio de las políticas en relación con las actividades operacionales para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas, realizado en 2004, se llevó a cabo una evaluación externa de la ECP y del MANUD. Esta evaluación informó que “La ECP y el MANUD juntos, como mecanismos para coordinar los programas y actividades operacionales de los cuatro fondos y programas conocidos como los Organismos del Comité Ejecutivo, se encuentran firmemente establecidos.” (pág.59).

No obstante, la evaluación también puso de manifiesto algunas tensiones en el uso actual del marco relativo a la ECP/MANUD. Más concretamente, el informe señaló que:

- Conceptualmente, la ECP/MANUD tal como está actualmente estructurada, se adecua a las tareas de aquellos organismos que están centrados más directamente en los ODM y el proceso relativo al DELP. Pronto deberá elegirse entre perfeccionar más todavía su uso para los organismos del Comité Ejecutivo, en cierta manera excluyendo a los organismos especializados de las Naciones Unidas, o ampliar el alcance de la ECP/MANUD para coordinar mejor las tareas de los organismos especializados e incluso de las instituciones financieras internacionales.
- Existe alguna contradicción entre la atención prioritaria prestada a los ODM y el objetivo de hacer que el proceso esté más dirigido por los países. La clave para abordar esta contradicción parece surgir del proceso relativo al DELP y de un compromiso razonable por parte de los organismos de las Naciones Unidas de trabajar en concierto con el proceso relativo al DELP.
- Mientras que los gobiernos donantes tienden a ser muy entusiastas en relación con el marco relativo a la ECP/MANUD y el refuerzo de los equipos nacionales de las Naciones Unidas en los países, muchos están algo impacientes con los resultados logrados y no han hecho lo que les correspondía para poner fin al declive de los recursos de que disponen las actividades de desarrollo de las Naciones Unidas.

En lo que constituye un ejemplo de cómo una mayor consolidación del marco relativo a la ECP/MANUD puede repercutir en la evaluación, el Grupo de Tareas sobre Simplificación y Armonización ha observado que la matriz de resultados del MANUD puede utilizarse para explicar cómo los productos y servicios logrados por los programas en los países de los organismos de las Naciones Unidas contribuyen a los resultados de las Naciones Unidas, comunes y de largo plazo, en materia de desarrollo. Sin embargo, esto sólo puede lograrse si la matriz de resultados del MANUD muestra claramente la relación existente entre los resultados de los programas de los organismos a título individual y los resultados y repercusiones a largo plazo del MANUD.

En esencia, el MANUD establece un marco lógico común con atención prioritaria a un número limitado de resultados de alto nivel que gozan de apoyo común. Posteriormente, hace que los resultados propios de los organismos y programáticos de los 26 organismos se adecuen claramente a los resultados comunes a nivel del MANUD. El MANUD también incluye un formato común para la determinación de los Planes de Acción de los Programas de Cooperación propios de cada organismo.

Incluso en las últimas repeticiones del marco relativo a la ECP/MANUD, los programas individuales de cooperación entre organismos concretos de las Naciones Unidas y los gobiernos socios siguen siendo el marco básico para la rendición de cuentas y el aprendizaje, especialmente considerando que los resultados deben someterse a las Juntas Ejecutivas de cada organismo particular. Si bien el marco relativo a la ECP/MANUD incluye un modelo lógico que establece resultados comunes y un nexo con resultados específicos de cada organismo, no contiene un marco propio para la rendición de cuentas. El MANUD resultante representa por lo tanto una estructura para la programación coordinada y no un programa conjunto de las Naciones Unidas. Esto es muy importante, ya que implica que un fondo como UNICEF sigue siendo relativamente autónomo en términos de evaluación y presentación de informes y tiene la flexibilidad de rendir cuentas a su Junta Ejecutiva y a la base de financiación no gubernamental que proporciona casi la mitad de sus recursos.

2.3 Retos a los que se enfrentan los programas de cooperación que cuentan con apoyo de UNICEF

UNICEF tiene un compromiso bien establecido y ampliamente reconocido con un enfoque de programas de cooperación en lo relativo a la programación y ejecución de sus actividades a nivel nacional. Tal como se observa en el *Manual de Políticas y Procedimientos de Programas* (junio de 2004);

El programa de cooperación es más que la simple suma de las actividades que cuentan con asistencia de UNICEF en un país. Aúna, conceptual y operacionalmente, a todos los programas en su condición de medidas globales y que se apoyan mutuamente, implicando a diferentes sectores, socios y comunidades, y a menudo a diferentes niveles de gobierno.” (pág.19)

El enfoque relativo al programa de cooperación de UNICEF implica tres fases estrechamente interconectadas entre sí; la planificación del programa, la ejecución del programa y la evaluación del programa. Tal como se señala en el *Manual*, la propiedad del Programa de Cooperación para el país debería descansar principalmente en el país mismo. Al menos en teoría, esta propiedad rebasa la mera planificación del programa, llegando a la ejecución y la evaluación. Tal como afirma el *Manual*:

No existen paquetes estandarizados de programas que se apliquen a todos los países. Más bien, en cada país, los programas abordan aquellos problemas de la infancia en relación con los cuales hay consenso en que son importantes y estratégicamente viables para la cooperación de UNICEF (pág. 19).

De diversas maneras, UNICEF ha participado estrechamente en recientes procesos de cambio de la teoría y la práctica de la cooperación para el desarrollo, algunas veces como motor y agente clave, y otras de una forma reactiva, cuando el cambio se ha originado en otra parte. Al resumir las diferentes fuerzas que están impulsando y guiando los cambios señalados anteriormente, parece razonable dividirlos en dos categorías amplias:

1. Cambios que emanan de un reconocimiento de los derechos de individuos y de la oportunidad de contar con una participación significativa de agentes no estatales si se quiere que la cooperación para el desarrollo tenga éxito; y
2. Cambios que emanan del deseo de simplificar, armonizar y lograr *coherencia* en todas las formas de la asistencia para el desarrollo (bilateral y multilateral y que cuenta con la asistencia de las Naciones Unidas) a fin de reducir costos, mejorar la efectividad y cimentar el uso de recursos tanto internos como externos en las políticas y programas de propiedad nacional.

Si bien UNICEF ha sido partícipe de los esfuerzos para lograr avances en la segunda categoría (por ejemplo, en el proceso relativo al MANUD), ha hecho el mayor esfuerzo en la esfera de la categoría de los enfoques basados en los derechos. El capítulo 3, que figura más adelante, estudia la integración de los derechos humanos en la programación y la evaluación en UNICEF.

Quizás el más importante reto de la revolución de los derechos (tomando prestado un término utilizado por Michael Ignatieff) es la necesidad de que UNICEF y otros organismos trabajen constructivamente —incluso allí donde los derechos son objeto de abusos— con los gobiernos, las comunidades y los individuos para identificar los derechos de los titulares de derechos y las

responsabilidades de los detentores de obligaciones y para fortalecer las capacidades de ambas partes, de forma que los derechos puedan realizarse plenamente.

La armonización y la coherencia representan un reto más ambicioso para los programas de cooperación con los países de UNICEF, porque acarrear inevitablemente procesos comunes e instrumentos para la identificación de necesidades, desarrollo de estrategias, establecimiento de prioridades y (en mayor o menor medida) de diseño, desarrollo, ejecución, seguimiento y evaluación de programas. Este problema pasa a ser más evidente cuando se examina más detenidamente el proceso de planificación de los programas de cooperación de UNICEF en los países.

2.4 Consecuencias para el proceso de programación UNICEF

Es importante señalar que, puesto que gran parte de esta actividad común tiene lugar actualmente a un nivel sectorial, los programas de cooperación de UNICEF se verán sometidos a presiones para que se integren a niveles que exceden el sistema de las Naciones Unidas. Lo cierto es que en muchos sectores (por ejemplo, en la educación) UNICEF se enfrenta actualmente a la necesidad de establecer una coordinación estrecha (incluyendo evaluaciones conjuntas) con las instituciones financieras internacionales mundiales y regionales y con los organismos de desarrollo bilaterales que ofrecen apoyo al programa y plan nacionales en el sector. En este sentido, las líneas naturales de coordinación y armonización pueden apuntar hacia fuera, antes que hacia adentro, del sistema de las Naciones Unidas. Incluso hoy en día, UNICEF participa cada vez más en evaluaciones conjuntas con otros organismos y gobiernos a nivel nacional, evaluaciones que pueden contar o no con la participación intensa de otros organismos de las Naciones Unidas.

Otro desafío para UNICEF en sus intentos de adecuar sus mecanismos de planificación, aplicación y revisión a nivel nacional a los de sus socios es el que afecta a la naturaleza, muy articulada y detallada, de los procesos de UNICEF, que están bien asentados. Por ejemplo, el *Manual de Políticas y Procedimientos de Programas* revisado en junio de 2004 describe los siguientes pasos en la preparación y documentación de un ciclo de programación relativo a un programa para el país:

- Formulación, por parte del Equipo de las Naciones Unidas de apoyo a los países (ENUP) y del gobierno, de un plan de trabajo común para la preparación de nuevos programas de cooperación.
- Preparación de una Evaluación Común para el País por parte del ENUP y del gobierno.
- Preparación, por parte del ENUP, de un MANUD.
- Preparación, con los socios de los programas, de una estrategia para el programa en relación con el país propuesto. La estrategia, junto con las preparadas por otros organismos de las Naciones Unidas para sus programas de cooperación, se estudia y acuerda, con socios clave de los programas y funcionarios de alto rango de UNICEF en el país, en la Reunión de Estrategia Conjunta.
- Preparación del proyecto de Documento del Programa de Cooperación, que refleja la estrategia convenida. Tras su aprobación por el Director Regional, el proyecto de documento es presentado a la Junta Ejecutiva de UNICEF para su consideración y examen.

- Preparación por la Oficina en el país del Plan de Gestión del Programa de Cooperación y del Presupuesto Integrado, que expone los recursos humanos y financieros exigidos para conseguir un apoyo efectivo de UNICEF al programa de cooperación. El Plan de Gestión del programa de Cooperación y el Presupuesto Integrado son revisados y aprobados, con comentarios, durante la Reunión Interna de Revisión del Presupuesto de los programas de cooperación de UNICEF, celebrada a nivel regional.
- Teniendo en cuenta los comentarios de la Junta Ejecutiva, los socios del programa ponen a punto el Documento del Programa de Cooperación y los detalles del Plan de Acción del Programa de Cooperación. La Matriz de Resultados del programa de cooperación forma parte de ambos documentos. El Plan de Acción del Programa de Cooperación también incluye el Plan Integrado de Seguimiento y Evaluación y, en los casos en que así se decide, los marcos lógicos del programa.
- El Documento del Programa de Cooperación y el Marco de Resultados Resumidos revisados se colocan en sitio Web de UNICEF. Salvo que al menos cinco miembros de la Junta Ejecutiva deseen estudiar de nuevo el programa de cooperación propuesto, este se considera aprobado, y por consejo de la Sede de UNICEF, el Plan de Acción del Programa de Cooperación puede ser firmado por el Representante de UNICEF y el gobierno anfitrión (pág.33)

Mientras que los cuatros primeros pasos del proceso son llevados a cabo conjuntamente con otros organismos de las Naciones Unidas, ya que implican una ECP/MANUD, los restantes cuatro elementos principales los ejecuta UNICEF. Es también importante recordar que el ciclo de programación constituye uno de los tres ciclos de gestión interrelacionados inherentes al proceso relativo a los programas por países de UNICEF. Además, el ciclo de mediano plazo incluye la Revisión de Medio Término, la Revisión de la Gestión de Medio Término plazo y modificaciones del Plan de Acción del Programa de Cooperación / Plan de Gestión del Programa de Cooperación en caso necesario, así como contribuciones a la Evaluación del MANUD. Existe también un ciclo anual de ejecución que acarrea a la vez seguimiento continuo y una Revisión Anual, una Revisión de la Gestión Anual y un Informe Anual.

De esta forma, si bien se ha hecho lo posible para perfeccionar el proceso relativo a los programas de cooperación en años recientes, dicho proceso sigue siendo muy intensivo, con una participación considerable de los gobiernos socios, las ONG y el personal de UNICEF. En particular, UNICEF es el único organismo de las Naciones Unidas que todavía realiza una Revisión de Medio Término con (normalmente) unos exámenes muy detallados de todos los proyectos y programas. Esto parece, en cierto modo, estar fuera de lugar si se tienen en cuenta los esfuerzos para reducir los costos de transacción y apoyarse cada vez más en los mecanismos de rendición de cuentas y de presentación de informes sobre resultados que entran en el ámbito de competencias de los socios.

Naturalmente, los costos de transacción no deberían reducirse por debajo del punto en que contribuyen a la eficacia (inclusive a la eficacia en cuanto a los costos) de los programas mismos. En este sentido, el problema para UNICEF y sus socios es encontrar el nivel óptimo de inversión en mecanismos de planificación y rendición de cuentas que contribuyan a la eficacia de los programas más de lo que cuestan en términos de recursos.

Por otra parte, la Revisión de Medio Término se considera en UNICEF un mecanismo clave para garantizar la calidad del diseño y del desarrollo de los programas y para integrar las correcciones y revisiones en el proceso de ejecución de los programas a través del Plan de Acción del Programa de Cooperación y el Plan de Gestión del programa de Cooperación. De ello se derivan dos retos fundamentales para UNICEF:

- ¿Cómo racionalizar todavía más el proceso de programación, seguimiento y evaluación para reducir los costos de transacción, especialmente para los socios? y,
- ¿Cómo adecuarse mejor a los enfoques de programación de los socios nacionales y otras organizaciones que ofrecen apoyo externo a medida que se hacen esfuerzos para armonizar los procesos de planificación, seguimiento y evaluación?

5. El enfoque de programación basado en los derechos humanos y la gestión basada en resultados en UNICEF

2.5 La misión de UNICEF y los derechos humanos

La misión de UNICEF está directamente ligada a la realización de los derechos humanos. Se hace referencia oficial a la Carta de las Naciones Unidas y, desde 1997, a la Convención sobre los Derechos del Niño y sus corolarios así como a la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. UNICEF adoptó oficialmente los derechos humanos como su principio orientativo para la programación en 1998.

2.6 Orientación y aplicación del EPBDH

Está claro que la experiencia de UNICEF en relación con la programación para el logro de los derechos humanos de los niños y las mujeres no se inició con la Directiva Ejecutiva CF/EXD 1998/04, emitida en abril de 1998. En realidad, desde la aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño, la programación de UNICEF se centró siempre en garantizar los derechos de mujeres y niños. La evaluación de múltiples donantes de 1992 señaló que los programas de cooperación de UNICEF en los países se centraban en tres esferas programáticas:

- El desarrollo de capacidades;
- La asistencia a partes estatales y no estatales en la prestación de servicios;
- La habilitación de las mujeres y los niños y de las organizaciones sociales que los representan.

Por otra parte, si bien las raíces del compromiso de UNICEF con el EPBDH pueden buscarse en la Convención sobre los Derechos del Niño e incluso antes, el período transcurrido desde abril de 1998 merece atención especial.

Las *Directrices sobre el enfoque de programación basado en los derechos humanos* de 1998 pueden considerarse la salva inaugural en un intenso proceso de desarrollo, apoyo, perfeccionamiento, experimentación y examen que ha tenido lugar en el interior (y exterior) de UNICEF desde entonces. El proceso ha producido importantes señales e hitos que pueden utilizarse para situar y concretar las implicaciones del enfoque en UNICEF. Algunos de ellos son:

- Las mismas directrices, que establecen de una forma bastante concreta muchas de las consecuencias de la programación que se espera que ofrezca a UNICEF un compromiso explícito con el EPBDH;
- El *Plan estratégico de mediano plazo para el período 2002-2005*, que señala las prioridades en relación con el apoyo de UNICEF a nivel nacional y que establece explícitamente un nexo entre el EPBDH y la gestión basada en resultados, en particular el desarrollo y la ejecución del Plan Integrado de Seguimiento y Evaluación;
- Material producido y debatido en la Primera Consulta Mundial: Enfoque de Programación basado en los Derechos Humanos, celebrada en Tanzania en agosto de 2002;

- El *Manual de Políticas y Procedimientos de Programas 2000* (revisado continuamente y actualizado por última vez en junio de 2004) que desarrolla en mayor profundidad las repercusiones derivadas del enfoque basado en los programas y estudia las diferentes categorías de resultados que deberían definirse y supervisarse;
- El documento *The Human Rights Based Approach: Towards a Common Understanding Among the UN Agencies* resultado del Curso práctico inter-agencias sobre el enfoque basado en los derechos humanos en el contexto de la reforma de las Naciones Unidas, celebrado entre los días 3 y 5 de mayo de 2003. El documento de informe identifica características que son comunes a toda buena programación, junto con las que son exclusivas del EPBDH ¹;
- El examen de los avances conseguidos en cuanto al enfoque de la programación basado en los derechos humanos *Moving Ahead with Human Rights – Assessment of the Operationalization of the Human Rights Based Approach in UNICEF Programming: 2002*, preparado por Caroline y Annalise Moser y publicado en agosto de 2003; y
- Material presentado y debatido en la Segunda Consulta Mundial sobre Enfoque de Programación basado en los Derechos Humanos, celebrada en Quito en septiembre de 2003, que incluyó estudios de caso de la aplicación del enfoque en programas de cooperación en una serie de países así como documentos sobre evaluación y el EPBDH.

Existen algunas pruebas en las tareas realizadas por UNICEF y otros organismos, tanto en la sede como a nivel de los programas de cooperación, que indican que la forma y contenido de los programas pueden cambiar mediante la aplicación adecuada del EPBDH (si bien las pruebas de cuánto ha cambiado a nivel de los países todavía deben ser recopiladas y confrontadas). Al mismo tiempo, los exámenes de los avances realizados en cuanto al EPBDH en UNICEF han puesto de manifiesto que su aplicación a nivel del terreno ha sido en gran medida desigual y, en muchos sitios, incompleta. UNICEF todavía se enfrenta al reto de probar tanto la factibilidad como el valor añadido del enfoque a nivel operacional.

Para que ello sea una realidad, UNICEF necesitará desarrollar enfoques para evaluar de forma creíble los programas basados en los derechos humanos, lo que primero exige aislar los componentes que son exclusivos del EPBDH.

Tal y como el documento de *entendimiento común* señala:

La aplicación de buenas prácticas de programación no constituye por sí misma un enfoque basado en los derechos humanos, y exige elementos adicionales.

Son necesarios los siguientes elementos, que son específicos y exclusivos de un enfoque basado en los derechos humanos:

- (1) La evaluación y el análisis identifican las alegaciones en materia de derechos humanos de los titulares de los derechos y las correspondientes obligaciones en materia de derechos humanos de los detentores de obligaciones, así como las causas inmediatas, subyacentes y estructurales de la no realización de derechos;
- (2) Los programas evalúan la capacidad de los titulares de derechos para reclamar sus derechos y de los detentores de obligaciones para cumplir con dichas obligaciones. Después desarrollan estrategias para desarrollar dichas capacidades.

¹ Los organismos participantes fueron el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, FAO, OIT, ACNUDH, ONUSIDA, PNUD, UNESCO, FNUAP, UNICEF, ONUDI, UNIFEM, ONUDD, la Sesión Especial de Naciones Unidas sobre la Infancia, AFM, OMS y PMA.

- (3) Los programas realizan un seguimiento y evalúan tanto los resultados como los procesos, tomando como orientación los criterios y principios de derechos humanos.
- (4) La programación se realiza siguiendo las recomendaciones de los órganos y mecanismos internacionales de derechos humanos.

Estos cuatro elementos prácticamente contienen de forma total gran parte del material desarrollado en UNICEF en relación con el EPBDH. Resaltan el concepto de titulares de los derechos y de detentores de obligaciones (y las personas pueden ser ambas cosas a un tiempo), la importancia fundamental del desarrollo de la capacidad, el nexo con los estándares y procesos de derechos humanos (en el caso de UNICEF, los comités de la CDN y la CEDEM) y la función de los órganos y mecanismos internacionales de derechos humanos.

Si la EPC representa o no una estrategia efectiva para la evaluación y refuerzo del EPBDH en UNICEF depende de si se considera que el enfoque se está aplicando a través del molde y dirección globales de un programa de cooperación o mediante subcomponentes, subprogramas y proyectos específicos. Teniendo en cuenta la naturaleza interdisciplinaria del EPBDH (debería aplicarse a toda la programación de UNICEF y de los socios nacionales), parece más que claro que una evaluación realista de la aplicación e impacto del EPBDH exigirá evaluar los componentes del programa estratégicamente más importantes. Al mismo tiempo, el programa de cooperación en el país deberá abordarse como un esfuerzo integrado para tratar los derechos humanos más que como un conjunto de proyectos, algunos de los cuales se centrarán en los derechos humanos y otros no.

2.7 La gestión basada en resultados en UNICEF

UNICEF ha hecho un esfuerzo para desarrollar las herramientas con las que diseñar programas y proyectos de una forma que sea coherente con las prácticas de gestión basada en resultados. Desde la concepción del EPBDH se ha establecido también un nexo entre los dos compromisos (el EPBDH y la gestión basada en resultados). Lo cierto es que en el Plan Estratégico de Mediano Plazo 2002-2005 se examinan ambas cuestiones en la misma página y se afirma que "la estrategia clave para un refuerzo de amplia base de la capacidad de UNICEF para mejorar su desempeño — en aras de las prioridades de la Organización y en todas sus actividades — consiste en garantizar que las prácticas de gestión basada en resultados funcionan en toda la Organización." (pág.37).

De forma similar, en el *Manual de Políticas y Procedimientos de Programas* (págs. 58-67) se discuten los métodos y herramientas dirigidos a utilizar enfoques basados en resultados a fin de diseñar programas de cooperación. Incluye una definición de los resultados, el uso de plantillas de marcos lógicos, la definición de indicadores y su utilización como insumo clave del Plan Integrado de Seguimiento y Evaluación en un instrumento de rendición de cuentas común para UNICEF y los gobiernos con los que suscribe el programa de cooperación.

Se ha trabajado también para desarrollar herramientas que puedan utilizarse en virtud del Plan Integrado de Seguimiento y Evaluación, en particular una matriz resumida de resultados por prioridad de UNICEF, y un formato de cuadro resumido para la planificación de las actividades de evaluación durante cinco años.

Si bien es mucho lo que se ha hecho para desarrollar herramientas en el extremo alejado de todo el espectro de gestión basada en resultados, para su uso en el diseño de programas y

proyectos y en la planificación de la evaluación, es mucho también lo que todavía queda por hacer en UNICEF para aplicar sistemáticamente la gestión basada en resultados a nivel nacional. El Plan Integral de Seguimiento y Evaluación sienta las bases para planificar las actividades de evaluación y vincularlas al diseño de los programas a nivel nacional. Por otra parte, todavía no incluye un proceso sistemático para determinar qué datos deben recopilarse y la frecuencia y contenido de los informes de seguimiento del desempeño, o el interfaz entre el seguimiento del desempeño continuo (en términos de resultados) y la evaluación periódica.

Una tarea clave que afronta UNICEF para establecer el equilibrio adecuado entre la evaluación y el seguimiento del desempeño en el contexto del enfoque de la programación basado en los resultados será decidir cuánto desea invertir en términos de capacitación, desarrollo de herramientas y tiempo de gestión en el desarrollo de un seguimiento del desempeño continuo a nivel de los programas de cooperación. Tal como se describe en el *Manual de Políticas y Procedimientos de Programas*, la gestión basada en resultados y el Plan Integrado de Seguimiento y Evaluación se incorporan en cuanto que herramientas para la planificación de la evaluación y la investigación. Ello quiere decir que las evaluaciones periódicas no pueden basarse en una base elemental y temporal de informes sobre resultados, lo que a su vez hace las evaluaciones más exhaustivas en cuanto a su alcance, exige dedicar a ellas más tiempo y encarece sus costos.

2.8 La gestión basada en resultados en el contexto del MANUD

UNICEF está representado en el Grupo de tareas sobre simplificación y armonización del MANUD por la División de Políticas y Planificación. Al mismo tiempo, la Oficina de Evaluación contribuye activamente al Grupo de trabajo sobre seguimiento y evaluación, que depende del Grupo de tareas sobre simplificación y armonización. La Oficina de Evaluación ha invertido considerables esfuerzos en desarrollar directrices y métodos para vincular la gestión basada en resultados a nivel de los programas de cooperación directamente a la matriz de resultados del MANUD y ha ofrecido capacitación al personal de sus oficinas en diferentes países en esta esfera.

Las *Directrices para los equipos de las Naciones Unidas en los países que preparan una ECP y un MANUD en 2004* indican muy específicamente como debe vincularse la matriz de resultados del MANUD a los programas y proyectos del organismo concreto en el país. Según las Directrices, hay tres nexos fundamentales que deberán abordarse a través del proceso de programación:

- *Efectos del MANUD*: la atención estratégica de los proyectos en los países se determinará a partir de los resultados esperados en el MANUD.
- *Efectos del programa/proyecto en el país*: los resultados de los programas/proyectos en los países de los organismos individuales describen los resultados que se pretenden conseguir, y que contribuyen a los productos del MANUD. Ello garantizará que los resultados de los programas y proyectos se vinculan a los resultados esperados en el MANUD.

- *Productos del programa/proyecto en el país:* los productos de los programas/proyectos en el país son los productos especificados y/o los servicios en razón de los cuales los organismos de las Naciones Unidas deben rendir cuentas, y que contribuyen a los efectos esperados del programa/proyecto de cooperación, así como a los efectos del MANUD. Es también deseable que los programas y proyectos de base de cada organismo de las Naciones Unidas estén relacionados de forma significativa con los de otros organismos de las Naciones Unidas que trabajan activamente en la misma esfera. (págs. 30-31).

Las directrices del MANUD adoptan un enfoque similar al MPPP de UNICEF en que se centran sobre todo en el proceso de diseño de programas y proyectos y en la definición de productos y efectos a nivel de los proyectos, de los programas y del MANUD. Si bien existe algún material sobre indicadores de ODM que deben usarse en la ECP, las directrices del MANUD no dicen gran cosa sobre las responsabilidades y procedimientos que deben usarse para recopilar información e informar sobre productos y efectos a nivel de los proyectos, los programas y el MANUD. Da la impresión de que la fase final del proceso de gestión basada en resultados está poco menos que ausente en las directrices del MANUD.

Se están realizando algunos esfuerzos actualmente para levantar un mapa del proceso de evaluación de los MANUD, siendo digna de señalar en particular la reciente elaboración de un borrador de *Evaluación del MANUD: Directrices para la elaboración de unos términos de referencia*.

El proyecto de directrices es objeto de un debate y revisión continuos, de modo que un examen detallado del mismo en este momento quizás no valga la pena. Parece claro, no obstante, que las evaluaciones del MANUD deberán basarse en sistemas de seguimiento de resultados razonablemente completos y fidedignos realizados por organismos de las Naciones Unidas y sus socios. Igualmente, la calidad de las evaluaciones de los programas por países realizadas conjuntamente por organismos de las Naciones Unidas y sus socios será uno de los principales factores determinantes de la calidad de las evaluaciones del MANUD. Por último, debe todavía determinarse la función de los gobiernos nacionales en las evaluaciones del MANUD, aunque parece probable que desempeñan una función central en la buena gestión y la orientación de estas evaluaciones.

Queda por ver en qué medida los MANUD preparados en 2004 han empezado a incorporar los objetivos señalados anteriormente. En concreto, será importante ver cómo las oficinas en los países de UNICEF contribuyen a la definición de los efectos de los programas de cooperación y su relación con las prioridades del MANUD, y cómo se supervisan éstas y se informa al respecto con el tiempo.

En este momento, no obstante, lo cierto es que la mayoría de las tareas realizadas por UNICEF en relación con la gestión basada en resultados se han centrado en definir los resultados de los programas y, en particular, señalar los productos prioritarios a nivel de los programas de cooperación por países. Todavía queda mucho por hacer para garantizar una recopilación constante de datos indicadores clave como base para la evaluación periódica a nivel de los países.

3. El seguimiento y la evaluación en UNICEF

La evaluación en UNICEF está específicamente diseñada como un elemento de un conjunto más amplio de funciones de seguimiento, todas ellas dirigidas a apoyar el Plan Estratégico de Mediano Plazo. Como se observó en el informe sobre la función de evaluación en el contexto del PEMP (E/ICEF/2002/10), las cinco funciones clave de seguimiento en UNICEF son:

- El seguimiento del desempeño de la gestión y la presentación de informes al respecto;
- Las auditorías externas e internas;
- La investigación;
- La evaluación; y
- La investigación.

En palabras del *Informe sobre la marcha de la función de evaluación en UNICEF*, “Es importante entender que la función de evaluación no es una inspección, ni se trata de una auditoría. No debería confundirse con el seguimiento del desempeño, *que es una función de autoevaluación e información realizada por la gestión* [la cursiva es nuestra]. Por último, no debería esperarse que la función de evaluación haga las veces de investigación académica.

El *Informe* también señala que no existen actualmente normas y criterios detallados comunes que regulen la función de evaluación en el sistema de las Naciones Unidas², sino evaluaciones que siguen las normas y criterios desarrollados por el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y de diversas sociedades nacionales de evaluación.

En términos de organización, la función de evaluación está altamente descentralizada en la estructura de UNICEF, una característica que ha recibido un enérgico respaldo por parte de la Junta Ejecutiva. El *Informe sobre la marcha de las tareas en 2004* describe la estructura de evaluación de UNICEF de la siguiente forma:

En UNICEF, las oficinas en los países realizan la mayor parte de los estudios de evaluación en colaboración con socios nacionales. Las oficinas regionales ofrecen seguimiento y apoyo para las evaluaciones emprendidas por las oficinas en los países y en particular supervisan el rigor metodológico de las evaluaciones de los programas de cooperación. Las oficinas regionales también realizan evaluaciones temáticas relacionadas con sus estrategias regionales, que afectan a múltiples países de la región. Las divisiones y oficinas de la sede realizan evaluaciones relacionadas con sus respectivas esferas de especialización. Por último, la Oficina de Evaluación ofrece liderazgo funcional y gestión global del sistema de evaluación, y realiza evaluaciones independientes. (pág.4).

En términos de recursos humanos, el complemento de personal de evaluación en UNICEF es bastante considerable, con (a fecha de 2004) un total declarado de 114 miembros del personal responsables de actividades de seguimiento y evaluación, entre ellos 54 personas titulares de puestos de seguimiento y evaluación. Los 60 que no realizan actividades de este tipo a tiempo

² Desde la publicación del citado informe, el Grupo de Evaluación de Naciones Unidas (UNEG), que reúne a las oficinas de evaluación de las agencias especializadas, programas y fondos de las Naciones Unidas, ha redactado Normas (<http://www.uneval.org/docs/ACF95A3.pdf>) y Estándares (<http://www.uneval.org/docs/ACF95B7.pdf>) de evaluación para todo el sistema de Naciones Unidas.

completo hacen las veces de personal de enlace en materia de seguimiento y evaluación que destinan parte de su tiempo a tareas de este tipo. De los 144 miembros del personal de UNICEF que se ocupan de el seguimiento y la evaluación, 61 son funcionarios nacionales y 53 son profesionales internacionales.

Es importante señalar, no obstante que el personal de seguimiento y evaluación, inclusive el personal a tiempo completo, dedica tiempo considerable a tareas no relacionadas con la evaluación. El Informe sobre la marcha de las tareas de 2004 observó que un estudio realizado a nivel regional había puesto de manifiesto que el personal de seguimiento y evaluación dedicaba sólo el 20% de su tiempo a evaluaciones. También son responsables de trabajar en apoyo a los análisis de situación, encuestas en hogares, seguimiento del desempeño de los programas, planificación, garantía de calidad y representación. (pág.4)

No obstante, hay una gran actividad evaluatoria en el sistema de UNICEF. En 2002/2003, según el *Informe sobre la marcha de las tareas*, hubo 2.345 ejercicios de evaluación registrados en la base de datos sobre investigación y evaluación. De éstos, 576 eran informes de evaluación en plena regla, frente a las encuestas o los estudios de investigación.

Vale la pena considerar en este punto la cuestión de cómo el sistema de evaluación de UNICEF puede entregar información sobre evaluación de alta calidad y pertinente en apoyo a la toma de decisión en materia de gestión.

3.1 La calidad y pertinencia de las evaluaciones en UNICEF

UNICEF, a través de su Oficina de Evaluación, ha invertido esfuerzos considerables en supervisar la calidad, pertinencia y uso de las evaluaciones que emprende a nivel de los proyectos y programas y a nivel regional. La Oficina de Evaluación encargó una meta-evaluación de la calidad de las evaluaciones apoyadas por las oficinas en los países durante el período 2000-2001, que se terminó en junio de 2003. Ese estudio examinó el 50% de los informes de evaluación remitidos por las oficinas en los países en 2000 y 2001, junto con una muestra más pequeña de los Términos de Referencia y un estudio de una muestra aleatoria consistente en la mitad de las oficinas de UNICEF en los países.

Tras un proceso de revisión y consultas con funcionarios de seguimiento y evaluación de UNICEF, la Oficina de Evaluación presentó un documento de Resumen y Propuestas de Próximas Medidas a los gestores superiores del organismo. El documento *Evaluation of the Quality of Evaluations Supported by UNICEF Country Offices, 2000-2001: Summary and Proposed Next Steps* resumió los resultados de la meta-evaluación de la forma siguiente:

Principales conclusiones

Se encontró que una de cada cinco evaluaciones era excelente, en la mayoría de los casos asociadas a actividades de evaluación conjunta. Cualidades notables de las evaluaciones que contaron con el apoyo parcial de UNICEF fueron: el hecho de que se situaran las evaluaciones en un contexto de objetivos realistas, el análisis del contexto, el análisis de la pertinencia de los programas y la presentación general de los resultados.

Las conclusiones de la meta-evaluación presentan no obstante un panorama sombrío en general. Un tercio de las evaluaciones eran tan deficientes en todos los parámetros

medidos que se podían considerar muy problemáticas. Son más o menos los resultados encontrados en 1994. Un tercio o más de las evaluaciones pusieron de manifiesto déficit fundamentales, a saber:

- Una insuficiente distinción entre los insumos y productos, así como los efectos, y un deficiente establecimiento de los vínculos entre estos (en un tercio de los informes de evaluación);
- Suficientes problemas metodológicos como para pensar que los resultados pueden ser puestos en cuestión: diseño del muestreo, instrumentos para la recopilación de datos, descripción de las limitaciones (al menos la mitad de las evaluaciones en cada uno de estos temas);
- El análisis de los costos es inaceptable o brilla por su ausencia;
- Faltan componentes básicos de presentación necesarios para su uso por otros fuera de la oficina en el país y los socios que participan más directamente (un tercio de los informes);

Además, parece probable que las deficiencias en materia de evaluación estén relacionadas con la deficiente elaboración de los términos de referencia: algo menos de dos tercios de las oficinas en los países informaron de importantes deficiencias en la calidad de los términos de referencia relativos a la evaluación. También se observó que el seguimiento de los resultados de una evaluación era objeto de preocupación, no porque no se realice, ya que este extremo no podría documentarse, sino más bien porque no es transparente: tres cuartas partes de las oficinas en los países informaron de que no guardaban archivado registro alguno sobre seguimiento. Por último, en términos de planificación global, se observó que, a pesar del volumen de evaluación, existe una percepción amplia de que importantes áreas de programación no se evalúan lo bastante (págs. 4-5).

La meta-evaluación tuvo obviamente una importante repercusión en la calidad y pertinencia de muchos estudios de evaluación realizados por UNICEF a nivel de las oficinas en los países. Tal como señaló el informe de la Oficina de Evaluación: “Las conclusiones apuntan a que UNICEF no está consiguiendo la información sobre evaluación que necesita para demostrar resultados a favor de la infancia o mejorar los programas.” (pág.5) En esencia, el informe señala tres problemas clave:

- Un gran número de informes de una calidad deficiente;
- Una cobertura desigual de esferas programáticas clave por parte de los ejercicios de evaluación; y
- El gasto de importantes recursos de evaluación sin obtener los resultados adecuados.

Debería señalarse que la Oficina de Evaluación presentó un plan de acción de seguimiento y volvió a informar sobre los avances realizados para hacer frente a estos problemas en el *Informe sobre la marcha de las tareas en relación la función de evaluación en UNICEF*.

3.2 Mejorando la pertinencia, calidad y uso estratégico de la función de evaluación

En *Informe sobre la marcha de las tareas de 2004*, la Oficina de Evaluación observó una serie de pasos que había instituido para mejorar tanto la calidad como la pertinencia de las evaluaciones. Entre ellas había actividades dirigidas a:

- Mejorar la planificación de las evaluaciones incorporándolas más estrechamente a la planificación de los programas y para centrar mejor los recursos de evaluación en las cuestiones prioritarias para los encargados de tomar decisiones;
- Mejorar la gestión del proceso de evaluación;
- Mejorar el diseño de la evaluación; y
- Garantizar un mejor seguimiento de la evaluación.

Las mejoras buscadas debían lograrse mediante el fortalecimiento de las capacidades de evaluación en el país (la capacidad de los socios nacionales y los interesados); fortalecimiento de la capacidad en materia de evaluación de las oficinas de UNICEF en el país; desarrollo de la capacidad de las oficinas regionales; y refuerzo de la Oficina de Evaluación de la sede.

Una de las iniciativas clave del proceso fue la creación en 2003 del Comité de Evaluación, con el mandato de examinar los informes de evaluación que son pertinentes a nivel del buen gobierno mundial de UNICEF. El comité revisa las tareas de la Oficina de Evaluación y su ejecución y asesora a la Directora Ejecutiva sobre la toma de decisiones como resultado de cuestiones relacionadas con la evaluación.

En 2004 se celebraron también varios talleres y ejercicios de capacitación para funcionarios de seguimiento y evaluación en todo UNICEF, en los que la cuestión de cómo mejorar los criterios de evaluación recibió atención considerable.

Las iniciativas adoptadas en 2003 y 2004 puede que logren o no mejorar de forma drástica la calidad y pertinencia de las evaluaciones cuando son tantas las que se emprenden en todo el sistema en un año cualquiera con diversos grados de recursos y profesionalidad. Parece claro que una estrategia de evaluación que abogase por que UNICEF emprendiese menos estudios de evaluación, más estrechamente vinculada a decisiones estratégicas a nivel de los programas y que contase con mayor calidad en lo referente a cada evaluación tendría más posibilidades de éxito que un esfuerzo generalizado para mejorar la capacidad de evaluación de todo el personal (si bien ésta última sigue siendo una función permanente de la Oficina de Evaluación). Parece que el problema de UNICEF es cómo ser más selectivo y aportar más calidad.

Al hacer frente a este problema, se puede encontrar una referencia básica de peso en la conclusión de la meta-evaluación, según la cual un tercio de las evaluaciones de calidad relativamente alta se encuentran más a menudo en las evaluaciones *conjuntas* llevadas a cabo con otros organismos y con gobiernos y otros socios nacionales. Parece que la consecuencia de emprender actividades de evaluación con una gama más amplia de asociados es introducir un mayor nivel de calidad y rigor en el sistema de UNICEF.

En la búsqueda de soluciones en relación con el problema de cómo asegurar actividades de evaluación más pertinentes y de mayor calidad en UNICEF, será importante tener presentes los siguientes factores:

- En un momento en que tantos procesos y motores de cambio (véase la sección 2.1) apuntan a la urgente necesidad de contar con una programación y evaluación armonizadas y coordinadas (y muy a menudo conjuntas), el grueso de los recursos y actividades de evaluación de UNICEF no están centrados ni siquiera en el nivel de los programas de cooperación en los países que cuentan con apoyo de UNICEF. Más bien, las oficinas en los países se están centrande en la evaluación de proyectos y

actividades en virtud de esos programas. En un momento en que la pertinencia está definida cada vez más en términos de ODM, de los DELP nacionales y de la programación sectorial liderada por los países, la pertinencia de las evaluaciones de proyectos específicos a los programas de cooperación de UNICEF en los países disminuirá tanto interna como externamente. Tal como señala el Greentree Report, la percepción de que las actividades de las Naciones Unidas están aisladas y descoordinadas a nivel nacional (incluyendo las actividades de evaluación) está contribuyendo a la incapacidad de las Naciones Unidas para asegurarse una razonable porción de los recursos de los donantes comprometidos para la materialización de los ODM.

- El EPBDH ha apuntado a la necesidad de programas que se basen en un análisis sistemático de las alegaciones de derechos humanos de los titulares de esos derechos y las correspondientes obligaciones en materia de derechos humanos de los detentores de obligaciones, así como de las causas inmediatas, subyacentes y estructurales de la no realización de los derechos. Mientras que algunas de esas causas pueden darse a nivel de la comunidad o del distrito, la mayoría exigirán una evaluación razonable de las capacidades nacionales y de las causas nacionales de la no realización de esos derechos. También implicarán a UNICEF en actividades de colaboración con otras organizaciones de las Naciones Unidas, con los donantes bilaterales y con la sociedad civil, y, por supuesto, con los gobiernos asociados, en la evaluación de los sistemas y programas nacionales dirigidos a abordar los derechos humanos. Nada de esto parece prestarse a evaluaciones de proyectos dirigidas por las oficinas nacionales, con sus divergencias amplias en términos de calidad y su concentración en la pertinencia específicamente relativa a los proyectos.
- Con tantos procesos de cambio centrados en los programas nacionales y en la programación, ejecución y evaluación conjuntas de los programas, existe la posibilidad más que real (si bien queda muy lejos de ser un resultado garantizado) de que los donantes y otros organismos especializados cumplan con su compromiso de tomar parte en procesos de seguimiento y evaluación genuinamente liderados por los países. Si ello sucede, los países con los que UNICEF desarrolla programas de cooperación deberán desarrollar capacidades más sólidas en materia de evaluación y no desearán utilizar la limitada capacidad de que disponen para verse inmersos en una serie de evaluaciones específicamente relativas a los proyectos y limitadas sólo a subcomponentes de sus programas de cooperación con UNICEF.
- Esta problemática puede ilustrarse muy fácilmente con el caso del apoyo a la educación. En un momento en que más y más apoyo a la educación se canaliza hacia los planes y programas del sector nacional, los países asociados insistirán cada vez más en un único sistema de evaluación y seguimiento en el sector, al que pueden aportar tanto conocimientos técnicos como una función preponderante en materia de buen gobierno. En este entorno, ¿por qué un país dedicaría tiempo de sus altos cargos y demás recursos humanos a una evaluación de una contribución de los organismos?

Aunque la Evaluación de Programas de Cooperación (EPC) continúa en fase experimental en UNICEF, y aunque afronta retos en cuanto a las necesidades de tiempo y recursos, cuenta con la clara ventaja de ser adaptable a los factores que alientan a todos los organismos de cooperación para el desarrollo y al gobierno a adoptar un enfoque de mayor nivel en la evaluación de los resultados; un enfoque que es de alcance nacional y que aúna los esfuerzos de una amplia gama de agentes. En un entorno semejante, las evaluaciones de proyectos

específicos adolecen de dos debilidades importantes: son demasiado pequeñas y demasiado numerosas como para permitir garantizar una calidad y apoyo mínimos, y son cada vez menos pertinentes para UNICEF y sus socios, que deben vérselas con cuestiones de evaluación a nivel nacional con cada vez más frecuencia.

4. Posibilidades que ofrece la evaluación de los programas de cooperación

En la sección 4.2 del presente documento se sostiene que las EPC ofrecen la posibilidad de mejorar la calidad y relevancia de las actividades de evaluación de UNICEF mediante la concentración de los recursos de evaluación del organismo en un conjunto más reducido de evaluaciones de mayor calidad con un alcance nacional. Este argumento puede constituir un poderoso incentivo para seguir experimentando con evaluaciones de programas y reforzando esta práctica en el ámbito de UNICEF; sin embargo, deja sin respuesta varias preguntas, entre ellas, las siguientes:

- ¿Cómo puede encajar la evaluación del programa de cooperación en un país en el proceso ya establecido del programa nacional respaldado por UNICEF y contribuir a ese proceso?
- ¿Qué circunstancias impelen a realizar una EPC?
- ¿Cómo se relaciona la EPC con el EPBDH y en qué medida lo refuerza?
- ¿Cómo puede la EPC contribuir al proceso de la ECP, el MANUD y a otras medidas de mayor alcance en el ámbito de la cooperación para el desarrollo?

Las tres primeras preguntas incumben de manera específica al UNICEF y a su enfoque particular y se abordan en la presente sección. La última pregunta es común a todo el sistema de las Naciones Unidas así como a otros organismos y asociados y se abordará en la sección 6 más adelante.

4.1 La evaluación de los programas de cooperación y el proceso de programación por países de UNICEF

Como ya se mencionó anteriormente, el proceso de programación de UNICEF en un país consta de una serie de fases muy bien articuladas y detalladas relativas al análisis del contexto y la formulación, elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación del programa. En el Manual de Políticas y Procedimientos de Programas (2004) se describen las tres etapas principales: programación, ejecución y evaluación. Por su parte esas etapas, que se desarrollan en un período de tiempo de hasta cinco años, comprenden tres ciclos individuales pero interrelacionados, que son: el ciclo de planificación del programa de cooperación, el ciclo de mitad de período y el ciclo de ejecución anual (pág. 32).

En el Manual de Políticas y Procedimientos de Programas (pág. 34) se describe un calendario ilustrativo de tres años para la elaboración de un programa de cooperación que comienza en el tercer año del ciclo normal de cinco años de un programa, y que incluye las siguientes fases:

Tercer año

- Preparación de la Revisión de Medio Término, reunión de examen y presentación de un informe al respecto
- Informe anual del tercer año

Cuarto año

- Evaluación del MANUD
- Presentación de la Revisión de Medio Término a la Junta Ejecutiva de UNICEF

- Plan de Trabajo del Programa de Cooperación acordado por el Equipo de las Naciones Unidas en el país y el Gobierno
- Preparación de la ECP por parte del Equipo de las Naciones Unidas en el país y el Gobierno
- Elaboración del MANUD y presentación del Informe por parte del Equipo de las Naciones Unidas en el país
- Revisión Anual (UNICEF)
- Informe anual

Quinto año

- Elaboración de la Estrategia del Programa de Cooperación por UNICEF y sus socios
- Reunión de Estrategia Conjunta (basada en la Matriz de Resultados del MANUD)
- Proyecto de Documento del Programa de Cooperación y autorización del Director Regional
- Preparación por la oficina de UNICEF en el país del Plan de Gestión y Presupuesto Integrado del Programa de Cooperación
- Reunión regional de Revisión del Presupuesto de los programas de UNICEF
- Recepción de las observaciones documento sobre el programa para el país formuladas por la Junta Ejecutiva
- Finalización del Documento del Programa de Cooperación y elaboración de su Plan de Acción que comprende la Matriz de Resultados del Programa de Cooperación para el país y el Plan Integrado de Seguimiento y Evaluación
- Firma del Plan de Acción del Programa de Cooperación para el país por parte del Representante de UNICEF y del Gobierno correspondiente
- Revisión Anual
- Informe anual

Así pues, durante el calendario normal trienal de preparación del programa de cooperación se realizarán tres revisiones y ejercicios de evaluación de envergadura, a saber, la Revisión de Medio Término y dos revisiones anuales (en caso de que ese año corresponda una Revisión de Medio Término, la Revisión Anual puede incluirse en la Revisión de Medio Término). También se realizarán evaluaciones de los proyectos y los programas en curso de realización, según lo considere necesario la oficina en el país, y muchos de ellas se programarán para que sirvan de apoyo a la Revisión de Medio Término y a las revisiones anuales. Todo ello se suma a las actividades de colecta y análisis de datos destinadas a la Evaluación Común para el País. En el *Manual de Políticas y Procedimientos de Programas* se especifica que, en situaciones en que la preparación de la Evaluación Común para el País se ha retrasado, la oficina de UNICEF en el país debería garantizar que se realice un nuevo Análisis de la situación de los niños y las mujeres o que se actualice mínimamente el anterior Análisis de la situación, con tiempo suficiente para contribuir al Proceso de Preparación del Programa de Cooperación (pág. 34).

Este proceso de planificación plurianual está concebido para empezar con la preparación de la Revisión de Medio Término, la reunión de dicha revisión y la presentación del informe correspondiente. De hecho, en el *Manual* se hace constar claramente que la Revisión de Medio Término es tanto la piedra angular del Proceso de Programación para el país como un importante elemento de evaluación del programa en sí.

De acuerdo con el *Manual de Políticas y Procedimientos de Programas*, los objetivos de la Revisión de Medio Término son:

- Examinar cómo los socios nacionales pueden utilizar la experiencia que les brinda el programa de cooperación, cuando se encuentra aproximadamente en la mitad de su período de ejecución, a fin de mejorar las políticas y los programas en favor de los derechos de los niños y las mujeres;
- Determinar y poner en marcha los posibles ajustes a mitad de período de elementos fundamentales del diseño del programa de cooperación aprobado por la Junta Ejecutiva y establecido en el Plan de Acción del Programa de Cooperación para el país, a partir de un examen sistemático y detallado de los progresos alcanzados en relación con los objetivos y los resultados iniciales previstos por el programa de cooperación;
- Evaluar si las modificaciones de los resultados, las estrategias y el contenido del programa de cooperación, la distribución de los fondos entre los programas, el Plan de Acción del Programa de Cooperación y el Plan de Gestión del Programa de Cooperación quedan garantizados como resultado de:
 - cambios acaecidos en el panorama de los países y en la situación de los niños y las mujeres;
 - nuevos enfoques y experiencias adquiridos en la primera mitad del ciclo de programación;
 - cambios surgidos en relación con el programa (por ejemplo, que no se concreten las promesas de contribuciones de socios; el establecimiento de nuevas asociaciones; cambios en los accesos y la logística);
 - cambios de las políticas y prioridades nacionales o de UNICEF, plasmados, por ejemplo, en los Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza o en el Plan Estratégico de Mediano Plazo, o derivados del proceso de elaboración de informes en relación con la Convención de los Derechos del Niño.
- Derivar las lecciones aprendidas más importantes con el fin de mejorar la calidad de la ejecución del programa;
- Precisar cómo pueden aplicarse esas lecciones aprendidas en el siguiente programa del país a favor de los niños y las mujeres.(pág. 85)

Así pues, la Revisión de Medio Término tiene por finalidad tanto servir de instrumento directo de seguimiento (comparando los progresos alcanzados y los objetivos previstos) del programa de cooperación en marcha como ejercer una influencia importante en la forma y el contenido del siguiente programa. Como es lógico, la Revisión de Medio Término a menudo incorpora diversas evaluaciones de proyectos y programas y es, en sí misma, un importante ejercicio evaluativo. En el *Manual de Políticas y Procedimientos de Programas* se deja bien sentado este aspecto:

La Revisión de Medio Término es, por regla general, el ejercicio de evaluación más importante de todos los que integran el programa para un país y debería ser tan estructurado y riguroso y estar tan orientado (la cursiva es nuestra) como cualquier otro tipo de evaluación (pág. 85)

En el Manual de Políticas y Procedimientos de Programas se describen a continuación algunos de los factores fundamentales que deberían tenerse en cuenta a la hora de preparar una Revisión de Medio Término, en particular, la finalidad, los objetivos de la evaluación, las cuestiones prioritarias, la participación de los interesados, las fuentes de información, los métodos de la colecta de datos y los tipos de análisis. En muchos sentidos, la preparación de una Revisión de Medio Término se asemeja a la de una evaluación general del programa de cooperación.

En realidad, la idea es que la Revisión de Medio Término se base en un proceso continuo de seguimiento y evaluación y se nutra de los informes de seguimiento, las actividades de evaluación y los informes de evaluación y revisiones que se realizan a nivel del proyecto y del programa (como subcomponentes del programa de cooperación del país). La Revisión de Medio Término difiere también en cierta forma de la evaluación general del programa de cooperación al estar centrada en tres niveles: la propia ejecución de UNICEF, la ejecución y logros alcanzados por los distintos socios del programa de cooperación y la calidad tanto de los efectos/impactos como de los procesos (pág. 86).

En el *Manual de Políticas y Procedimientos de Programas* se reconoce que, aun cuando las revisiones de medio término se asemejan en gran medida a las evaluaciones de los programas de cooperación, muestran suficientes particularidades para diferir entre sí. En contraposición al Revisión de Medio Término clásico:

La EPC se lleva a cabo por evaluadores externos y tiene un amplio alcance. Se centra en la información necesaria para la adopción de decisiones estratégicas y la mejora de la ejecución general del programa. La evaluación del programa de cooperación no dará origen a experiencias y recomendaciones en relación con los proyectos y las actividades, sino que se centrará más bien en la contribución estratégica que el programa de cooperación apoyado por UNICEF en el país aporta a la evolución de la situación de los derechos de los niños y las mujeres. Los objetivos del programa de cooperación se evaluarán en relación con las metas del Plan Estratégico de Mediano Plazo, los objetivos nacionales y del MANUD y el informe nacional que se presenta al Comité de los Derechos del Niño. La evaluación del programa de cooperación tratará la cuestión de la pertinencia.

En el *Manual de Políticas y Procedimientos de Programas* de julio de 2004 se señala que la evaluación del programa de cooperación podría ser la forma elegida para la metodología de una Revisión de Medio Término. En otras palabras, la evaluación no sustituiría a la revisión pero sería un medio para realizar una Revisión de Medio Término en circunstancias especiales. Esto pareciera desaconsejar la realización de ambos ejercicios, una Revisión de Medio Término y una evaluación del programa de cooperación, en un ciclo de programación determinado, bien en paralelo o un ejercicio tras otro.

La experiencia de la Oficina de Evaluación parece haber contribuido a sostener esa posición al haber prestado apoyo a ejercicios experimentales para realizar evaluaciones de programas de cooperación. Cuando esos ejercicios experimentales han coincidido con revisiones de medio término, las oficinas en los países los han considerado como adiciones y complementos de los procesos de revisión y, por tanto, han corrido el riesgo de superponerse, duplicar o contradecir el ya de por sí difícil (para UNICEF y sus socios) proceso de Revisión de Medio Término.

Si, como parece probable, la evaluación del programa de cooperación puede constituir una contribución decisiva tanto a la elaboración del programa como a la rendición de cuentas a nivel de las oficinas de UNICEF en los países (y mejorar la calidad de las evaluaciones dirigidas por estas), tal vez sería más factible que lo hicieran como un tipo especial de Revisión de Medio Término (o como una forma especial de lograr los objetivos de esa revisión).

Además, resulta evidente que es poco justificable la realización de ambos ejercicios en relación con un programa nacional. La evaluación del programa debería llevarse a cabo en caso de que la Revisión de Medio Término no respondiera a las necesidades cambiantes del programa de cooperación en un país determinado. Con el tiempo, la evaluación del programa tal vez podría

reducir la complejidad del proceso de revisión, al menos desde la perspectiva de otros miembros del Equipo de las Naciones Unidas en el país, puesto que los resultados de la evaluación armonizarían más directamente con las evaluaciones del MANUD que los productos habituales de una Revisión de Medio Término.

Una de las conclusiones más firmes de la labor experimental llevada a cabo en UNICEF sobre las evaluaciones de los programas de cooperación parece ser el reconocimiento de que la decisión de realizar bien una Revisión de Medio Término o una evaluación completa del programa debe adoptarse durante el proceso de programación. Esto a su vez plantea la cuestión de cuándo se requiere la realización de una evaluación como medio para lograr los objetivos de la Revisión de Medio Término.

La experiencia de los equipos de evaluaciones experimentales de programas de cooperación demuestra que la evaluación, dotada de apoyo externo y con perspectiva más amplia, resulta especialmente necesaria cuando hay que variar considerablemente la orientación que el programa de cooperación ha llevado hasta ese momento o elaborar un programa a continuación cuya dirección estratégica sea muy diferente de la del programa que se estaba ejecutando en el momento de realizar la Revisión de Medio Término. En otras palabras, una Revisión de Medio Término “tradicional” puede ser el mejor medio de evaluar el progreso del programa de cooperación si el mayor cambio que cabía esperar en la transición de un programa a otro es un cambio evolutivo.

Sin embargo, en un gran número de países el contexto y la situación pueden variar radicalmente a causa de:

- un cambio drástico de la situación de los niños y las mujeres (por ejemplo, a consecuencia del VIH/SIDA);
- un cambio importante de las políticas nacionales relativas a los niños y las mujeres que propicie oportunidades radicalmente nuevas en materia de programación (por ejemplo, la nueva Ley de la familia en Marruecos o el Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza³ en Tanzania);
- oportunidades especiales para el aprendizaje por parte de la organización que pueden ser propiciadas por una estrategia de programa excepcionalmente innovadora;
- la aparición de nuevas e importantes oportunidades de aumentar la financiación de los programas de UNICEF o del gobierno anfitrión o una disminución repentina de la financiación; o
- la necesidad de una evaluación de un programa planteada bien por el país anfitrión o por organismos externos que proporcionan ayuda considerable al programa de cooperación en el país.

En teoría, el proceso de Revisión de Medio Término puede abarcar las situaciones mencionadas anteriormente; sin embargo, cabe argüir que en esas circunstancias especiales se requiere tanto un enfoque más estratégico como la participación de evaluadores externos cualificados con el fin de proporcionar una base más firme para la posterior reorientación del programa de cooperación.

³ Evidentemente no todos los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) suponen un cambio importante de las políticas nacionales. UNICEF y sus socios habrán de determinar si un DELP concreto conlleva un cambio significativo de las políticas y prioridades nacionales en relación con los niños y las mujeres.

Evidentemente, las evaluaciones de los programas de cooperación, que se basan en mayor medida en más recursos externos y pueden hacer uso de métodos de evaluación más pormenorizados, pueden ser consideradas como medios costosos de realización de revisiones de medio término. Por otro lado, cabe señalar algunos argumentos que indican que las evaluaciones de los programas de cooperación pueden ser rentables, entre ellos los siguientes:

- Tal vez resulte más costoso llevar a cabo una evaluación que una revisión normal de medio término, pero la evaluación puede ser un ejercicio de gran rendimiento que proporcione una base mucho más firme para reorientar considerablemente el programa;
- Las evaluaciones pueden recibir más apoyo de las labores de seguimiento y evaluación de los socios nacionales y los principales socios externos y ser más acordes con éstas que las revisiones de medio término. De esa forma, pueden ser un medio de captación de fondos para los programas de cooperación que acaban de adoptar una nueva orientación;
- Las evaluaciones pueden reducir o eliminar la necesidad de evaluaciones de proyectos frecuentes, de relativa baja calidad y utilidad, como se determina en la meta-evaluación;
- Las evaluaciones no deberían consumir más tiempo y esfuerzo de los socios que los procesos normales de las revisiones de medio término y deberían reducir los costos de transacción que suponen las numerosas evaluaciones de proyectos individuales; y
- Resulta mucho más fácil para las oficinas regionales y la Oficina de Evaluación en la sede proporcionar apoyo técnico continuado y garantía de calidad a un número pequeño de evaluaciones de programas de cooperación de gran calidad que a los cientos de evaluaciones de proyectos que se realizan cada año.

En resumen, cuando la situación lo justifica, parece que la utilización de la evaluación del programa de cooperación como medio para lograr los objetivos de la Revisión de Medio Término encierra la promesa de mejorar la calidad y relevancia de la función de evaluación al tiempo que se integra eficazmente en el proceso de planificación de los programas de cooperación de UNICEF.

4.2 La evaluación del programa de cooperación y el EPBDH

a) El aspecto cambiante de la evaluación en virtud del enfoque de programación basado en los derechos humanos. Cuestiones esenciales de la evaluación

Existe cierto debate sobre la medida en que debe cambiar la evaluación, tanto en UNICEF como en otras organizaciones, para contribuir plenamente a una programación eficaz basada en los derechos humanos. Algunos especialistas consideran que una organización como UNICEF está comprometida, por principio, con la promoción de los derechos humanos de las mujeres y los niños y, por tanto, el EPBDH no puede compararse con otros enfoques para garantizar resultados iguales o similares en materia de desarrollo. Según lo afirmado por Urban Jonsson y Richard Morgan en el documento de trabajo para la Reunión de Quito: “por lo general no es pertinente preguntar si el EPBDH se autojustifica, por ejemplo, en cuanto que propicia el logro de resultados de desarrollo “mejores” que los alcanzados partiendo de otros enfoques”.

Los especialistas en evaluación más tradicionales aducen que el EPBDH tal vez sea normativo pero sigue proporcionando a organizaciones como UNICEF una forma diferente de reunir, organizar y utilizar recursos en favor del desarrollo y, por tanto, habrían de demostrarse de algún modo sus ventajas comparativas en ese ámbito. Además, los defensores del EPBDH han

señalado frecuentemente que es más “eficaz” que otros modos de programación en favor del desarrollo porque es intrínsecamente más sostenible.

Al fin y al cabo, tal vez la diferencia entre el EPBDH como norma *per se* y ese mismo enfoque como modalidad de programación del desarrollo no sea tanta como podría pensarse, puesto que ambos implican un conjunto similar de cuestiones. Mediante la combinación de un enfoque lógico en cadena y las cuestiones planteadas en el documento de Jonsson y Morgan (2003) puede plantearse una serie de preguntas consecutivas en materia de evaluación que parecen ser razonablemente válidas para el ejercicio “clásico” de evaluación y el compromiso de respetar los derechos humanos como resultado u objetivo final. Así pues, las principales preguntas sobre la evaluación serían las siguientes:

- ¿Existen pruebas de que, desde 1998, tomado como año de referencia, la programación de UNICEF a nivel nacional ha ido adoptando un enfoque basado en los derechos humanos? ¿Está mostrando los cambios de contenido y proceso que cabría razonablemente esperar como resultado de una realización más cabal del EPBDH?
- Cuando se ha adoptado ese tipo de enfoque, ¿ha mejorado la calidad de las prácticas de programación de UNICEF, en particular aquellas que se refieren a las cuatro características particulares del enfoque? A saber:
 - El estudio y análisis de los derechos y obligaciones de los titulares de derechos y de los detentores de obligaciones y las causas inmediatas, subyacentes y estructurales de su incumplimiento;
 - La evaluación y el desarrollo de las capacidades de los titulares de los derechos y los detentores de obligaciones;
 - El seguimiento y evaluación de los efectos y los procesos;
 - El cumplimiento de las recomendaciones formuladas por los organismos y mecanismos internacionales de derechos humanos.
- ¿Son sostenibles los resultados en términos de procesos y de efectos logrados mediante la aplicación del EPBDH? ¿En qué medida puede decirse que la opción por el EPBDH ha propiciado cambios más sostenibles de la capacidad de los titulares de derechos y de los detentores de obligaciones?
- ¿La especial atención prestada al desarrollo de la capacidad de los titulares de derechos y de los detentores de obligaciones ha provocado cambios verificables y resultados a corto, medio y largo plazo respecto de la capacidad de las mujeres y los niños?

b) Otras consecuencias relativas a la evaluación

El EPBDH, además de dar pábulo a un conjunto - en cierto modo, aunque no completamente - diferente de cuestiones y preguntas relativas a la evaluación, tendrá algunas consecuencias prácticas importantes para las evaluaciones que realiza UNICEF. Estas consecuencias también las han experimentado otros organismos de las Naciones Unidas, organismos bilaterales y organizaciones no gubernamentales que han producido documentos en los que han abordado el reto de evaluar los resultados y los efectos que los enfoques basados en los derechos humanos tienen sobre la programación. Entre esas consecuencias cabe mencionar las siguientes:

- la necesidad de vincular las evaluaciones de los programas con los datos nacionales y locales que aportan información sobre la consecución de los derechos humanos en las comunidades pertinentes (especialmente en relación con la Convención de los Derechos del Niño y la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer);

- la necesidad de proporcionar ayuda técnica (y de promoción) a la labor de seguimiento nacional de la situación de los derechos humanos;
- la necesidad de establecer objetivos, resultados e indicadores específicos, cuantificables, accesibles, pertinentes y de duración determinada que puedan dar validez a los cambios en los procesos, así como en los resultados a nivel nacional y local;
- la complejidad de evaluar los cambios en relación con la capacidad (especialmente por lo que respecta a la sostenibilidad); y
- la necesidad de utilizar métodos y procesos de evaluación acordes con el compromiso y la participación de UNICEF en favor de los derechos humanos⁴.

En los documentos en los que se aborda la evaluación y el EPBDH, tanto por lo que se refiere al UNICEF como a otros organismos, se plantean una serie de cuestiones relativas a la finalidad de la evaluación (evaluar los derechos humanos en su propio ámbito normativo o como un instrumento para garantizar otros resultados en materia de desarrollo, o ambas cosas) y sus prácticas más rutinarias (cómo establecer indicadores verificables de, por ejemplo, el cambio sostenible en los procesos legislativos). Es interesante constatar que en ninguno de ellos se menciona la existencia de ningún obstáculo fundamental para la aplicación fructífera de la evaluación como medio para mejorar la eficacia de la programación de acuerdo con el enfoque basado en los derechos humanos.

Prácticamente todos los documentos examinados y todos los especialistas entrevistados coinciden en señalar que el EPBDH tiene por objetivo producir resultados verificables como son los cambios en los procesos, en las capacidades de los titulares de los derechos y de los detentores de obligaciones y en la capacidad de los niños y las mujeres de obtener y disfrutar sus derechos, consagrados en la Convención de los Derechos del Niño y la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. En otras palabras, el compromiso de aplicar un enfoque de programación basado en los derechos humanos es también un compromiso para obtener resultados sostenibles: hacer lo correcto de una manera eficaz y sostenible. Si bien puede plantear nuevas cuestiones y problemas técnicos, es sin duda un compromiso que puede beneficiarse de la aplicación de la evaluación como instrumento para mejorar la eficacia.

4.3 El valor añadido de la evaluación del programa de cooperación en el EPBDH

Como ya se ha señalado, las evaluaciones de los proyectos a nivel de las oficinas nacionales presentan una calidad irregular y, lo que es tal vez más importante, a menudo no consiguen aprovechar experiencias y conclusiones que son relevantes fuera de la actividad o proyecto específicos objeto de evaluación, incluso dentro del mismo programa nacional. Pareciera ser que aun cuando los programas de cooperación de UNICEF en los países abordan los derechos humanos a nivel de la comunidad, resulta necesario contar con un marco de referencia más amplio que el de meras actividades específicas de proyectos con el fin de extraer experiencias de mayor alcance.

⁴ Ello no implica una revolución total de la forma en que UNICEF lleva a cabo las evaluaciones. Como se especifica en "Evaluation Technical Notes; No 1", de abril de 2002, UNICEF ha elaborado directrices prácticas para la participación eficaz y responsable de los niños en las labores de investigación, seguimiento y evaluación.

Esto parecería indicar que las evaluaciones de los programas de cooperación, que serían menos numerosas y contarían con más apoyo de expertos regionales y de la sede y con más asistencia técnica, podrían abordar algunas de las cuestiones relativas a la calidad señaladas en el examen de las evaluaciones. Al mismo tiempo, podrían incluir actividades específicas para evaluar la programación comunitaria centrada en los derechos humanos y aplicar las experiencias obtenidas en la realización de esas actividades con una perspectiva nacional e internacional más amplia.

Por otro lado, UNICEF ha aplicado el EPBDH a nivel de la comunidad, especialmente en la región del África oriental y meridional. Estas experiencias deberían ser evaluadas a su mismo nivel, a menos que de ellas se deriven beneficios importantes en un contexto más amplio, por ejemplo, en el marco de políticas de descentralización. En las evaluaciones de los programas de cooperación deberían tenerse en cuenta las repercusiones de un enfoque basado en los derechos humanos a nivel de la comunidad en un contexto más amplio, sus posibles vínculos con las políticas y estrategias existentes (por ejemplo, la descentralización del poder y las responsabilidades políticas y administrativas), el hecho de que pueda “repetirse” en otras áreas geográficas y su relevancia para la promoción y los diálogos sobre políticas nacionales (incorporación de perspectivas en dichas políticas). De esa forma, las experiencias a nivel de la comunidad podrían evaluarse teniendo en cuenta su valor como “proyectos de demostración” o proporcionar una base para que UNICEF y sus socios (en particular los socios externos) adopten decisiones estratégicas y determinen la dirección a seguir a nivel nacional.

UNICEF tiene más experiencia en el examen y evaluación del EPBDH a nivel de la comunidad que a nivel nacional. Además, es justo decir que la evaluación del enfoque basado en los derechos humanos a nivel nacional deja bastante que desear. La evaluación de los programas por países puede contribuir a mejorar la evaluación del enfoque centrándose en los resultados de las actividades de alcance nacional y cuyo fin es influir, por ejemplo, en la legislación, la práctica jurídica, la distribución de los recursos presupuestarios y las políticas nacionales en ámbitos que afectan muy de cerca a los derechos humanos. Por citar un ejemplo práctico, la evaluación del programa de cooperación de Ecuador podría valorar la repercusión que tienen los “observatorios sociales” en las votaciones que se realizan en el Parlamento nacional en relación con los presupuestos estatales.

Asimismo, la visión más amplia y holística de la evaluación de los programas de cooperación permitiría al equipo encargado de evaluar establecer vínculos entre las diferentes partes del programa nacional y el programa en su conjunto por lo que respecta al contenido y proceso del enfoque basado en los derechos humanos. Por decirlo de otra forma, la evaluación podría centrarse directamente en cómo la estrategia del programa de cooperación ha englobado el enfoque basado en los derechos humanos y cómo éste ha influido en el contenido y la dirección de los diferentes elementos del programa.

A un nivel inferior, las evaluaciones de los programas de cooperación pueden también reforzar el EPBDH al servir de instrumento para desarrollar las capacidades a fin de fortalecer la cultura nacional de evaluación y mejorar la ejecución de la evaluación por parte de los gobiernos de los países donde se ejecutan los programas.

Las evaluaciones de los programas de cooperación podrían servir también para potenciar a las familias, las comunidades, los gobiernos locales y las organizaciones de la sociedad civil y para que éstos tuvieran una participación más evidente en la evaluación de los programas respaldados por UNICEF y expresaran sus opiniones a la organización y sus socios. Para esto último, UNICEF y las organizaciones asociadas habrían de trabajar con ahínco para establecer

mecanismos de consulta más sólidos que los utilizados durante las evaluaciones experimentales de los programas de cooperación. Esto plantea la cuestión de hasta qué punto las organizaciones asociadas con el UNICEF están dispuestas a aceptar una participación significativa de la comunidad en una evaluación de su desempeño.

5. La EPC y la evaluación del MANUD en el contexto nacional general

5.1 En apoyo de la evaluación del MANUD

Al menos en teoría, UNICEF no necesita realizar revisiones de medio término ni evaluaciones de los programas de cooperación para participar en las evaluaciones del MANUD y aportar sus contribuciones a éstas, sobre todo porque los demás organismos de las Naciones Unidas que contribuyen a la realización de la evaluación del MANUD no incluyen revisiones de medio término en sus ciclos de programación (aunque algunos sí realizan evaluaciones de sus programas de cooperación).

En el borrador del documento titulado *UNDAF Evaluation: Guidelines for Terms of Reference*, de agosto de 2004, se señala que la evaluación del MANUD debería utilizar los criterios de evaluación de Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (CAD/OCDE) en materia de pertinencia, eficacia, eficiencia, impacto y sostenibilidad de los resultados, y que se basaría en la información sobre el seguimiento y la ejecución permanentes reunida y aportada por los organismos del Equipo de las Naciones Unidas en el país y los socios nacionales. A ese respecto, UNICEF y otros organismos del equipo de las Naciones Unidas en el país pueden ocuparse más de la calidad de el seguimiento permanente de los resultados llevada a cabo conjuntamente con los socios nacionales para hacer la mejor contribución posible a la evaluación del MANUD.

Por otro lado, allí donde UNICEF ha realizado evaluaciones de programas éstas pueden aportar una importante contribución a la base documental que será una de las fuentes primordiales de información de la evaluación del MANUD, aunque un informe bien estructurado de Revisión de Medio Término cumpliría la misma función.

5.2 La EPC, la armonización y la programación liderada por el país

Las evaluaciones de los programas de cooperación por lo que concierne al UNICEF serán eficaces en el contexto de una práctica cambiante si consiguen ser lo suficientemente flexibles para contribuir a que el país interesado dirija la evaluación y a que el foco de atención y el alcance de las prácticas de planificación y programación para el desarrollo no queden limitadas al sistema de las Naciones Unidas. Las evaluaciones a nivel nacional se están ajustando a las nuevas “vías de la cooperación para el desarrollo” previstas en la Declaración del Milenio, el Consenso de Monterrey, la Declaración de Roma y el *Greentree Report* mediante:

- la realización con una frecuencia cada vez mayor de “evaluaciones conjuntas” en las que consorcios de organismos externos de apoyo, en particular instituciones financieras bilaterales, multilaterales e internacionales, colaboran con los gobiernos para examinar la programación en un sector o un subsector de un ciclo completo de programación;
- la tendencia a evaluar directamente proyectos y programas a tenor de su contribución a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, como queda expresado en los DELP nacionales;
- los esfuerzos por garantizar que el concepto de evaluaciones “dirigidas por los países” se haga realidad, a menudo en el contexto de un sector conjunto, un subsector o un estudio temático, de manera que el gobierno asociado desempeñe un papel mucho más activo en la gestión y dirección de la evaluación;

- el reto constante de cómo evaluar programas a gran escala financiados por diversos organismos cuya aportación procede en gran parte de fondos colectivos o incluso de apoyo presupuestario directo. UNICEF, aun cuando proporciona ayuda paralela directa a ese tipo de programación, se ve impelido cada vez en mayor medida a participar en labores colectivas de evaluación de los enfoques basados en los programas que sobrepasan los límites del sistema de las Naciones Unidas.

Parece oportuno preguntarse si un enfoque bien concebido de la EPC haría que UNICEF estuviera más preparado para participar en los cuatro tipos de evaluación mencionados anteriormente. Se trata de una pregunta importante habida cuenta de que esos tipos de evaluación son cada vez más frecuentes con el fin de ahorrar los costes de transacción asociados con las evaluaciones dirigidas por múltiples organismos y aumentar la relevancia de los resultados de la evaluación.

Por otro lado, pareciera que esos tipos de evaluación contradicen el enfoque de la evaluación del programa de cooperación en el sentido de que no es probable que puedan abarcar todo el espectro de actividades de UNICEF en un país concreto, centrándose probablemente en cuestiones a nivel sectorial, subsectorial o temático. A ese respecto cabe señalar que las cuestiones tratadas serían más limitadas que las que aborda la evaluación completa del programa de cooperación realizada por UNICEF. Por otro lado, si UNICEF quiere dedicarse constructivamente a ese tipo de evaluaciones tendrá que asignar expertos altamente cualificados no sólo a nivel sectorial sino con conocimientos relativos a la evaluación, un nivel de conocimientos que es poco probable que pueda desarrollar con el régimen actual de evaluación de proyectos y actividades.

También parece evidente que el proceso de EPC debe ser lo suficientemente flexible para poder adoptar un enfoque temático o sectorial y, de ese modo, aprovechar la oportunidad de realizar evaluaciones conjuntas de dirección nacional y contribuir a ese tipo de evaluaciones. Por ejemplo, si en un país determinado se estuviera planificando una evaluación del programa de cooperación para ese país en un momento de interés considerable en la programación y resultados relativos al VIH/SIDA, éste podría ser el objetivo central de la evaluación del programa, que podría contribuir en gran medida a una evaluación en la que participen numerosos organismos y sea dirigida por el gobierno, y beneficiarse de ésta.

Ese tipo de enfoque, a saber, la vinculación de una evaluación temática del programa del país con una evaluación conjunta, tendría, por lo menos, dos importantes ventajas respecto de una mera evaluación general del programa del país:

- Se beneficiaría de la orientación profesional y los conocimientos especializados en materia de evaluación de una amplia gama de donantes, organizaciones, organismos gubernamentales y organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales que pudieran participar. Los evaluadores de la oficina de UNICEF en el país pueden colaborar con sus homólogos locales así como con evaluadores e investigadores internacionales, con el consiguiente provecho en cuanto a la calidad (y el desarrollo de la capacidad);
- Las evaluaciones conjuntas, dirigidas por los países y de enfoque sectorial o temático comportan una importante ventaja por el hecho de que pueden examinar la contribución relativa y la interrelación de una amplia gama de agentes. De esa forma, sus resultados son generalmente muy relevantes no sólo para el contenido técnico de la cooperación para el desarrollo sino también para cuestiones de armonización, coherencia y coordinación en las prácticas e interrelaciones institucionales. Estas cuestiones se han

convertido en esferas de especial preocupación de las actividades de reforma y mejora de la cooperación para el desarrollo a nivel mundial.

En resumen, una práctica bien arraigada de evaluación de programas de cooperación en UNICEF debería mejorar la aptitud y capacidad de los organismos para contribuir a la realización de evaluaciones conjuntas a nivel nacional. Sin embargo, para lograr las mejoras tanto en materia de calidad como de pertinencia de la labor de evaluación de UNICEF que podrían derivarse de la participación en esos estudios, el proceso de planificación y ejecución de la EPC debería ser lo suficientemente flexible como para adoptar un enfoque temático o sectorial cuando surgiera esa oportunidad.

6. La EPC, una estrategia efectiva de UNICEF en un mundo cambiante

El presente documento ha defendido que UNICEF se enfrenta a un conjunto complejo de desafíos derivados de cambios significativos en la naturaleza de la teoría y práctica de la cooperación para el desarrollo durante la última década más o menos. Estos cambios surgen del entendimiento común de la necesidad de que los países y poblaciones que son el objeto primordial de los esfuerzos de desarrollo se “apropien” en mucha mayor medida del proceso de desarrollo, junto con la necesidad reconocida de garantizar que el apoyo al desarrollo y las políticas nacionales estén mucho más coordinados y sean más efectivos. Al mismo tiempo, ha habido un movimiento enérgico en favor de colocar a las personas y las comunidades y sus derechos y obligaciones en el centro del proceso de desarrollo.

UNICEF, en su condición de defensor prominente del EPBDH, ha estado respondiendo a estos cambios mediante su compromiso con el marco y proceso relativos a la ECP/MANUD (entre otras iniciativas). Ha estado también trabajando para aplicar mejoras en la calidad y pertinencia de las evaluaciones a nivel de sus oficinas en los países. Todas estas tendencias parecen indicar que la evaluación debería evolucionar en UNICEF de la misma forma que lo están haciendo los enfoques de programación.

Si la EPC como práctica debe constituirse en una estrategia eficaz para hacer frente a una era de cambio en UNICEF, deberá demostrar su utilidad en las siguientes formas:

- Como un medio efectivo de evaluar y apoyar los EPBDH;
- Como un contribuyente eficaz al proceso de planificación de los programas de cooperación de UNICEF;
- Como medio para mejorar la calidad, rigor, pertinencia y utilidad de la evaluación en UNICEF; y
- Como medio para fortalecer la capacidad de UNICEF para tomar parte en enfoques nuevos y de colaboración en relación con la programación y la evaluación.

Parece claro, sobre la base del análisis presentado en el documento, que la EPC puede hacer una contribución en cada una de estas esferas. Por ejemplo:

- Al evaluar los programas de cooperación desde la perspectiva del **EPBDH**, la EPC ofrece un alcance nacional y una atención prioritaria más amplia que las evaluaciones de proyectos y programas individuales. Permitirá a UNICEF y sus asociados evaluar la estrategia de los programas por países en su conjunto para incorporar el Enfoque. También alentará y capacitará a UNICEF y a sus asociados a evaluar iniciativas que son de alcance nacional, en particular actividades dirigidas a mejorar la base legislativa para la programación sobre derechos humanos, apoyar las capacidades nacionales y desarrollar un consenso nacional en torno a políticas y programas en relación con los derechos humanos. Es difícil pensar cómo alguna de estas metas de evaluación puede lograrse si se continúa invirtiendo en un gran número de evaluaciones de proyectos y subprogramas que son más apropiadas para hacer frente a los esfuerzos dirigidos a aplicar el EPBDH a nivel comunitario.

- La EPC puede prestar una contribución importante al proceso de **Planificación de los Programas de Cooperación** como tipo o metodología específicos de Revisión de Medio Término que se aplique en determinadas circunstancias (véase la sección 5.1 *supra*). Ello indica que se necesita reorientar de forma considerable el programa de cooperación en lo relativo a su actual dirección o desarrollar un enfoque programático muy diferente para el nuevo programa de cooperación. En estas circunstancias, el alcance amplio, el enfoque estratégico y los métodos y recursos de evaluación más intensivos y exhaustivos que acarrea una EPC pueden proporcionar una base analítica más sólida, garantizar una mayor calidad y desarrollar un mayor consenso a favor del cambio que el proceso de Revisión de Medio Término.
- La EPC puede realizar una contribución estratégica mejorando la adecuación de las actividades y recursos del PC con las políticas y estrategias nacionales, especialmente los ODM y el DELP. De forma similar, la EPC puede hacer más explícitos y articular mejor muchos importantes nexos en el programa de cooperación, en particular: los vínculos entre los proyectos y la promoción y la comunicación, los vínculos de la alianza de cooperación, según figura expresada en la programación conjunta, con el logro del apoyo público y externo a los avances en materia de derechos de la infancia, y los vínculos entre el UNICEF y el apoyo de los organismos externos a los gastos nacionales en esferas que son fundamentales para los derechos de la infancia.
- La EPC puede también realizar una aportación importante a la mejora de la **calidad y pertinencia generales de las evaluaciones** emprendidas por UNICEF a nivel de sus oficinas en los países. En primera instancia, la EPC permitirá al personal de seguimiento y evaluación a nivel de las oficinas en los países, de las oficinas regionales y de la sede, ofrecer un nivel de apoyo técnico y garantías de calidad mayor del que puede ofrecer en relación con los cientos de evaluaciones de proyectos que se realizan cada año. Puede traducirse en evaluaciones menos numerosas, de más calidad y de mayor rendimiento. Al mismo tiempo, la EPC implicará naturalmente a UNICEF y a su socio nacional en un diálogo con otros organismos y socios en relación con las normas y criterios relativos a la evaluación de programas. Las propias investigaciones de UNICEF han puesto de manifiesto que las evaluaciones conjuntas que acarrearán más de un organismo de apoyo externo tienden a tener una mayor calidad que las evaluaciones de proyectos llevadas a cabo sólo por UNICEF. La EPC será más abierta a las consultas y la interacción con otros socios nacionales e internacionales y se beneficiará de una mejora compartida de la calidad de la evaluación.
- Por último, la EPC es idónea para proporcionar a UNICEF los conocimientos técnicos, la credibilidad a nivel nacional y la flexibilidad para tomar parte en **evaluaciones conjuntas** cada vez más frecuentes a nivel nacional, que tengan un proceso sectorial o temático y que abarquen a todos los agentes internos y externos en el sector bajo la dirección (que es de esperar será cada vez mayor con el tiempo) del país asociado. Ello sólo puede lograrse si la EPC se ejecuta de una forma flexible, pero sin la EPC como práctica bien establecida parece improbable que UNICEF pueda atesorar el nivel necesario de conocimientos especializados sectoriales y en materia de evaluación y el compromiso a nivel nacional.

En resumen, la EPC sería una respuesta estratégica creíble de UNICEF en materia de evaluación a las principales corrientes de cambio que UNICEF unas veces lidera y a las que, en otras ocasiones, reacciona. No se trata de una panacea, ni es la respuesta total en términos de estrategia de evaluación. Un sistema y práctica de UNICEF bien desarrollado en términos de EPC, no obstante, dejaría a UNICEF mucho mejor situado para tomar parte en los esfuerzos de colaboración en materia de evaluación (y programación) que son cada vez más una característica básica de la cooperación para el desarrollo en un mundo cambiante. También ayudaría a UNICEF a realizar un esfuerzo más creíble para evaluar los resultados del EPBDH a nivel tanto nacional como comunitario.

ANEXO 1: BIBLIOGRAFÍA

Action Plan of the Second International Round Table on Managing for Development Results. 2004.

Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why. David Dollar y Lant Pritchett. Banco Mundial, 1998.

Board Paper on the Evaluation Function at UNICEF. Oficina de Evaluación, UNICEF. Octubre de 2002.

Evaluation of the Quality of Evaluations Supported by UNICEF Country Offices: 2000-2001: Summary and Proposed Next Steps. Oficina de Evaluación, UNICEF. 2002.

Guidelines for Human Rights Based Programming Approach. UNICEF, abril de 1999.

Guidelines for UN Country Teams: Preparing a CCA and UNDAF in 2004. Naciones Unidas, 2004.

Medium Term Strategic Plan: 2002-2005, UNICEF, 2002.

Moving Ahead With Human Rights - Assessment of the Operationalization of the Human Rights Based Approach in UNICEF Programming 2002. Moser and Moser para UNICEF, 2002

Programme Policy and Procedures Manual. Operaciones de los Programas, junio de 2004.

Progress Report on the Evaluation Function at UNICEF - 2004. Oficina de Evaluación, UNICEF, 2004.

Report of the International Conference on Financing for Development. Banco Mundial, 2002.

Report of the Secretary General on the Triennial Comprehensive Policy Review of Operational Activities of the United Nations - 2001. Naciones Unidas, agosto de 2001.

Report on the Greentree Retreat. Comité Ejecutivo del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Enero de 2004.

The Human Rights Based Approach: Towards Common Understanding Among the UN Agencies. Naciones Unidas, 2003.

La Declaración del Milenio de las Naciones Unidas. Asamblea General de las Naciones Unidas. Enero de 2004.

Shaping the 21st Century: The Role of Development Cooperation. CAD/OCDE, 1996.

