

EVALUACIÓN DE LA EFICACIA INSTITUCIONAL

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE (PNUMA)

Red de Evaluación del Desempeño de Organizaciones Multilaterales

Volumen I
Diciembre 2011





Prefacio

La Red de Evaluación del Desempeño de las Organizaciones Multilaterales (MOPAN) es una red de países donantes con un interés común en evaluar la eficacia institucional de las organizaciones multilaterales. MOPAN fue creada en 2002 como respuesta a los foros internacionales sobre la eficacia de la ayuda y al reclamo para una mayor armonización y coordinación entre los donantes.

En la actualidad, MOPAN está compuesta por 16 países donantes: Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Irlanda, Holanda, Noruega, República de Corea, España, Suecia, Suiza y el Reino Unido. Para más información sobre MOPAN y para acceder a sus informes, consulte la dirección de internet de MOPAN (www.mopanonline.org).

Todos los años MOPAN lleva a cabo evaluaciones de varias organizaciones multilaterales basándose en criterios acordados por sus miembros. El enfoque ha evolucionado con el tiempo y desde 2010 se basa en una encuesta realizada a las partes interesadas clave y en el análisis de documentos de las organizaciones multilaterales. Las evaluaciones de MOPAN proporcionan una visión de cuatro dimensiones de la eficacia institucional (gestión estratégica, gestión operativa, gestión de relaciones, y gestión del conocimiento). MOPAN no evalúa los resultados de desarrollo de las diferentes organizaciones.

MOPAN 2011

En 2011, MOPAN evaluó a cinco organizaciones multilaterales: la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Agencia de las Naciones Unidas para los refugiados de Palestina en Oriente Próximo (UNRWA).

Los responsables institucionales de MOPAN trabajaron conjuntamente con las organizaciones multilaterales durante todo el proceso de evaluación e informe. Los responsables de MOPAN a nivel país realizaron un seguimiento del proceso en cada país y aseguraron el éxito de la encuesta.

Responsables Institucionales MOPAN	Organizaciones Multilaterales
Noruega y Holanda	Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)
España y Dinamarca	Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
Suiza y el Reino Unido	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)
Noruega y Bélgica	Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)
Suecia y Finlandia	Agencia de las Naciones Unidas para los refugiados de Palestina en Oriente Próximo (UNRWA)



Naciones responsables MOPAN a nivel país	Países
Canadá y Australia	Bangladesh
Suiza y Dinamarca	Bolivia
Alemania y España	Brasil
Francia	Burundi
España	Ecuador
Alemania y Finlandia	Nepal
Alemania y Canadá	Perú
Canadá	Tanzania
Suiza y Noruega	Jordania
Noruega y Austria	Líbano
Irlanda y Austria	Territorios Palestinos
Suiza y Noruega	República Árabe de Siria



Agradecimientos

Agradecemos a todos aquellos que han participado en la evaluación según el enfoque común MOPAN 2011 del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). La Dirección General del PNUMA y su personal realizaron valiosas contribuciones durante todo el proceso de encuestas y de análisis de documentos y también proporcionaron listas de sus socios directos y organizaciones similares en todos los países donde se llevó a cabo la encuesta. Los encuestados ofrecieron puntos de vista de gran utilidad, así como su tiempo al responder a la encuesta. En cada país, los responsables institucionales de MOPAN, Suiza y el Reino Unido estuvieron en contacto con el PNUMA a lo largo del proceso de evaluación y elaboración de informes. Los responsables del MOPAN a nivel país supervisaron el proceso sobre el terreno y garantizaron el éxito de la encuesta. Los consultores en cada país prestaron un apoyo fundamental al realizar un seguimiento con los socios directos y las organizaciones similares para incrementar la tasa de respuestas adecuadas para la encuesta.

► Las funciones de los autores y la secretaría de MOPAN

La Secretaría de MOPAN, liderada por Alemania en 2011, trabajó en estrecha cooperación con el Grupo de Trabajo Técnico de MOPAN para lanzar y gestionar la encuesta. MOPAN desarrolló los indicadores clave de desempeño y los micro-indicadores, diseñó la metodología de la encuesta, coordinó la composición de las listas de encuestados y aprobó el cuestionario final de la encuesta. MOPAN también dirigió el diseño del enfoque utilizado para el análisis de documentos y supervisó el diseño, estructura, tono y contenido de los informes.

Universalía y Epinion desarrollaron la plataforma de la encuesta para luego llevarla a cabo así como su análisis. Universalía realizó el análisis de documentos y elaboró los informes.

Epinion es una consultora líder en Dinamarca que analiza y evalúa información para contribuir a la toma de decisiones. Realiza estudios especialmente diseñados para organizaciones públicas y privadas basándose en la información recogida entre los empleados, miembros, clientes y socios de las organizaciones, entre otras fuentes de información. Epinion tiene 75 empleados y 200 entrevistadores. Su dirección de internet es la siguiente: www.epinion.dk

Universalía Management Group es una consultora canadiense fundada en 1980 que se especializa en la evaluación y seguimiento para el desarrollo internacional. Universalía realiza una valiosa contribución en la identificación de las mejores prácticas y en el desarrollo de herramientas en el campo de la evaluación institucional; la planificación, el seguimiento y la evaluación; la gestión basada en los resultados y la creación de capacidades. Su dirección de internet es la siguiente: www.universalia.com.



Acrónimos

GBR	Gestión Basada en los Resultados
GEO	Perspectivas del Medio Ambiente Mundial
KPI	Indicador Clave de Desempeño
MI	Micro-Indicador
MLF	Fondo Multilateral para la Implementación del Protocolo de Montreal
MOPAN	Red de Evaluación del Desempeño de las Organizaciones Multilaterales
MTS	Estrategia a Plazo Medio
ONG	Organización No Gubernamental
OSSI	Oficina de Servicios de Supervisión Interna
PNUMA	Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente



Índice

1. Introducción	1
1.1 MOPAN	1
1.2 Perfil del PNUMA	2
2. Metodología MOPAN – 2011	5
2.1 Resumen	5
2.2 Encuesta	6
2.3 Análisis de documentos	10
2.4 Fortalezas y limitaciones de la metodología	10
3. Principales resultados	13
3.1 Introducción	13
3.2 Calificaciones generales	13
3.3 Desempeño del PNUMA en gestión estratégica, operativa, de las relaciones y del conocimiento	19
3.3.1 Resumen	19
3.3.2 Gestión estratégica	19
3.3.3 Gestión operativa	30
3.3.4 Gestión de las relaciones	45
3.3.5 Gestión del conocimiento	50
4. Conclusiones	57



Figuras

Figura 2.1	Grupos de encuestados del PNUMA	6
Figura 2.2	Escala de calificación para los encuestados	7
Figura 2.3	PNUMA - Distribución de respuestas (n=215) a todas las preguntas relacionadas con micro-indicadores	8
Figura 2.4	Cantidad de encuestados en relación al PNUMA según país y por grupo de encuestados	9
Figura 3.1	Calificaciones generales para la eficacia interna del PNUMA según grupo de encuestados	14
Figura 3.2	Calificaciones generales para los indicadores clave de desempeño (puntuación media, todos los encuestados y calificaciones del análisis de documentos)	18
Figura 3.3	Cuadrante I. Gestión estratégica – Calificaciones de la encuesta y del análisis de documentos	20
Figura 3.4	Cuadrante I. Gestión estratégica, puntuación media según grupo de encuestados	20
Figura 3.5	KPI 1: Ofrecer orientación para la consecución de resultados, calificación de los micro-indicadores.	21
Figura 3.6	KPI 2: Enfoque institucional en los resultados, calificaciones de los micro-indicadores	23
Figura 3.7	KPI 3: Enfoque en las prioridades temáticas, calificaciones de los micro-indicadores	27
Figura 3.8	KPI 4: Enfoque en los resultados regionales y país, calificaciones de los micro-indicadores	29
Figura 3.9	Cuadrante II. Gestión operativa - Calificaciones de la encuesta y del análisis de documentos	31
Figura 3.10	Cuadrante II. Gestión operativa – Puntuaciones medias según grupo de encuestados	32
Figura 3.11	KPI 5: Decisiones sobre la asignación de recursos, calificaciones de los micro-indicadores	32
Figura 3.12	KPI 6: Vincular gestión de la ayuda al desempeño, calificaciones de los micro-indicadores	34
Figura 3.13	KPI 7: Rendición de cuentas financiera, calificación de los micro-indicadores	36
Figura 3.14	KPI 8: Uso de la información sobre el desempeño, calificaciones de los micro-indicadores	39
Figura 3.15	KPI 9: Gestión de los recursos humanos, calificaciones de los micro-indicadores	41
Figura 3.16	KPI 10: Programación orientada hacia el desempeño, calificaciones de los micro-indicadores	43
Figura 3.17	KPI 11: Capacidad de delegar la toma de decisiones, calificaciones de los micro-indicadores	44



Figura 3.18	Cuadrante III. Gestión de las relaciones - Calificaciones de la encuesta y del análisis de documentos	45
Figura 3.19	KPI 11: Gestión de las relaciones, puntuaciones medias según grupo de encuestados	46
Figura 3.20	KPI 12: Apoyo a los planes nacionales, calificaciones de los micro-indicadores	46
Figura 3.21	KPI 13: Ajuste de los procedimientos, calificaciones de los micro-indicadores	47
Figura 3.22	KPI 14: Contribución al diálogo sobre políticas, calificaciones de los micro-indicadores	48
Figura 3.23	KPI 15: Armonización de procedimientos, calificaciones de los micro-indicadores	49
Figura 3.24	Cuadrante IV. Gestión del conocimiento - Calificaciones de la encuesta y del análisis de documentos	50
Figura 3.25	Cuadrante IV. Gestión del conocimiento – Puntuaciones medias según grupo de encuestados	50
Figura 3.26	KPI 16: Evaluación de los resultados externos, calificaciones de los micro-indicadores	51
Figura 3.27	KPI 17: Presentación de la información sobre el desempeño, calificaciones de los micro-indicadores	53
Figura 3.28	KPI 18: Difusión de lecciones aprendidas, calificaciones de los micro-indicadores	56



Resumen ejecutivo

Este informe presenta los resultados de la evaluación del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) realizada por la Red de Evaluación del Desempeño de las Organizaciones Multilaterales (MOPAN). MOPAN evalúa la eficacia institucional en diversas organizaciones multilaterales mediante una encuesta realizada a las partes interesadas y el análisis de documentos. MOPAN no evalúa los resultados de desarrollo obtenidos por dichas organizaciones.

El papel del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente es ser la autoridad líder en el mundo, fijar la agenda ambiental mundial, promover la puesta en consideración coherente de la dimensión ambiental para un desarrollo sostenible dentro del sistema de las Naciones Unidas y servir como autoridad defensora del medio ambiente mundial¹.

Durante más de diez años, los gobiernos deliberaron sobre la manera de mejorar la eficacia y la eficiencia del sistema internacional de gestión del medio ambiente (incluido el PNUMA). Éste es uno de los principales puntos de la agenda de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible, que tendrá lugar en Río de Janeiro en junio de 2012 (Rio+20). Desde 2008, el PNUMA ha puesto en marcha un proceso de reformas en la gestión para mejorar su eficacia basado en una redefinición de sus sub programas y a la introducción de un enfoque de gestión matricial para la organización.

En 2011, MOPAN llevó a cabo una evaluación del PNUMA tomando como base la información recopilada en la sede central de la organización y en ocho países: Bangladesh, Bolivia, Brazil, Burundi, Ecuador, Nepal, Perú y Tanzania. El cuestionario se dirigió a los socios directos del PNUMA, organizaciones colaboradoras y donantes de MOPAN con presencia en el país de la encuesta y en la sede central. Con el fin de explicar el porqué de la limitada presencia del PNUMA en el país y entender su trabajo normativo, fueron también invitados a participar los socios directos y las organizaciones colaboradoras similares de la región y del mundo. En la encuesta participó un total de 215 personas. La revisión documental de MOPAN evaluó al PNUMA mediante un examen de documentos puestos a disposición pública y los documentos de los programas en los países seleccionados.

Las evaluaciones de MOPAN describen las cuatro dimensiones de eficacia institucional (gestión estratégica, gestión operativa, gestión de las relaciones y gestión del conocimiento). Los principales resultados de las evaluaciones realizadas en el año 2011 por el PNUMA aparecen resumidos a continuación.

► Gestión estratégica

Para la gestión estratégica, MOPAN estableció criterios para determinar si las estrategias de una organización multilateral reflejan las buenas prácticas en la gestión basada en los resultados de desarrollo. En general, la evaluación 2011 concluyó lo siguiente:

- El PNUMA ha hecho importantes progresos al convertirse en una organización más orientada hacia los resultados. Con la puesta en marcha de su Estrategia a Plazo Medio basada en los resultados y de su Programa de Trabajo para 2010-2011, la organización cambió en gran medida la arquitectura de su programación e introdujo seis sub programas para ser introducidos con la colaboración de sus divisiones y en cada una de ellas. El nuevo enfoque de gestión matricial del PNUMA también ofrece una visión de la programación más coherente y orientada hacia los resultados. No obstante, tal y como se destaca en la

¹ Declaración de Nairobi, 1997



Estrategia a Plazo Medio para 2010-2013, la transformación en un programa enteramente basado en los resultados es un proceso continuo que no se terminará por completo hasta que transcurran varios ciclos programáticos.

- El PNUMA recibió una alta calificación por incluir la gestión del medio ambiente y la igualdad de género como prioridades temáticas en las políticas, proyectos y programas. Todavía hay espacio para la mejora en la definición y la articulación de la importancia del bienestar humano en un nivel estratégico general².
- Aunque los procedimientos de programación de las Naciones Unidas no lo requieran, se podrían introducir algunas mejoras en la presentación de los indicadores de resultados del PNUMA a nivel de producto. Mientras que los indicadores usados para medir el avance de los logros esperados están disponibles en un plan común para toda la organización, los indicadores para los productos de sub programas se encuentran solamente en algunos documentos de proyectos y, por consiguiente, son difíciles de identificar y de rastrear.

► Gestión operativa

En cuanto a la gestión operativa, MOPAN estableció criterios para determinar si la organización multilateral gestiona sus operaciones de manera que apoye la responsabilidad por sus resultados y el uso de la información sobre su desempeño. En general, la evaluación 2011 reveló que:

- Las áreas de más alto desempeño del PNUMA están relacionadas con su responsabilidad financiera³, la implementación de las recomendaciones de evaluaciones, su evaluación del desempeño y de los sistemas de incentivos para el personal ejecutivo y la Dirección General y sus esfuerzos para delegar la toma de decisiones.
- El PNUMA ha avanzado en la elaboración de presupuestos basados en los resultados aunque todavía haya que mejorar aspectos de esta área.
- El Marco de Responsabilidad del PNUMA recientemente creado y los acuerdos individuales para la delegación de autoridad a los directores regionales demuestran su compromiso con una mayor presencia regional y nacional y con una mayor responsabilidad alta para la implementación de la Estrategia a Plazo Medio.
- El PNUMA podría mejorar la divulgación de sus propios criterios para la asignación de recursos para programas, aunque se reconoce que la asignación concreta de recursos para los programas es el resultado de un proceso de negociación entre gobiernos. No obstante, el PNUMA creó un Grupo de trabajo Grupo de Trabajo para el aumento de la transparencia de sus decisiones sobre asignación de recursos, y en la próxima asignación se hará una prueba piloto de una nueva práctica.
- El PNUMA dispone de un procedimiento para hacer el seguimiento de las recomendaciones de evaluaciones y tiene bien definidos los papeles y las responsabilidades para garantizar el cumplimiento y la puesta en marcha de dichas recomendaciones.
- Se considera que la ausencia de un marco de gestión de riesgo en toda la organización es un área que podría mejorarse. También podría mejorarse el uso de la información sobre el desempeño del PNUMA para el ajuste y la revisión de las políticas.

² En el PNUMA, el concepto de bienestar humano apunta sobre todo al bienestar humano a lo largo de las generaciones. Ver 3.3.2, ICR 3 para continuar la discusión.

³ La mayor parte de las prácticas financieras del PNUMA están orientadas por las políticas, procedimientos y servicios de la Secretaría de la ONU, el Consejo de Auditores de la ONU y la OIOS (UN Office of Internal Oversight Services).



► Gestión de las relaciones

Con respecto a la gestión de las relaciones, MOPAN establece criterios para determinar si una organización multilateral colabora con sus socios a nivel país de forma que contribuya a la eficacia de la ayuda. La evaluación 2011 concluyó lo siguiente:

- El PNUMA es muy valorado por sus partes interesadas gracias a sus aportes al diálogo sobre políticas, por su respeto de los puntos de vista de sus socios y por su gran influencia en las políticas sobre el medio ambiente.
- El PNUMA desarrolló una estrategia de alianzas para institucionalizar y mejorar su compromiso y su colaboración con los socios. Gestiona las relaciones con una compleja diversidad de socios: gobiernos, empresas e industrias, entidades académicas y de investigación, autoridades locales, parlamentarios, organizaciones no gubernamentales internacionales y organizaciones intergubernamentales, entre ellas, las agencias de la ONU.
- Las partes interesadas reconocen los esfuerzos del PNUMA para alcanzar acuerdos.
- Algunas partes creen que el PNUMA podría mejorar sus procedimientos en respuesta al cambio de circunstancias y sus procedimientos administrativos, que se perciben como elementos que afectan la eficiencia de la implementación de proyectos.

► Gestión del conocimiento

En cuanto a la gestión del conocimiento, MOPAN estableció criterios para determinar si una organización multilateral tiene mecanismos de elaboración de informes y estrategias de aprendizaje que faciliten el intercambio de información dentro de la organización y con la comunidad de ayuda al desarrollo. En general, la evaluación 2011 concluyó que:

- La Oficina de Evaluaciones del PNUMA funciona con independencia de las divisiones de programa y cumple con las normas y pautas de la ONU para la independencia. Ha creado también enfoques aceptables para garantizar la calidad de las evaluaciones.
- La Oficina de Evaluaciones tiene planes sólidos para la frecuencia y el nivel de cobertura de las evaluaciones y ya se han iniciado dos evaluaciones a nivel de sub programa, en 2011. Según el plan de evaluación, en 2012 y 2013 se evaluarán los sub programas restantes.
- Se considera que la recopilación y divulgación de las lecciones aprendidas por parte del PNUMA son altas, basándose en el enfoque descrito en su Marco de Lecciones Aprendidas de las Evaluaciones.
- Los informes sobre el desempeño de los programas del PNUMA presentan información generalmente clara sobre el avance para alcanzar los resultados esperados, pero no está claro el avance a nivel de productos debido a la formulación incompleta de indicadores (tal como se observó anteriormente en la gestión estratégica).



Conclusiones

Las siguientes conclusiones extraídas de la evaluación aportan algunos mensajes importantes que pueden contribuir al diálogo entre MOPAN, el PNUMA y sus socios.

Es la primera vez que el MOPAN lleva a cabo una evaluación del PNUMA.

- **El PNUMA ofrece perspectivas regionales y mundiales sobre cuestiones cruciales del medio ambiente** – se considera que el enfoque mundial y regional del PNUMA y su papel iniciador son dos de sus fortalezas. Muchas partes interesadas reconocen que el PNUMA ofrece un punto de referencia mundial sobre una amplia gama de temas cruciales relativos al medio ambiente que preocupan a la comunidad internacional y elogiaron a la organización por su forma de usar su papel normativo y su experiencia científica.
- **El PNUMA demostró su compromiso con la gestión basada en los resultados** – En 2008, el PNUMA se involucró en un ambicioso proceso de reforma para un mayor enfoque en los resultados y para aumentar su eficacia institucional. Cambió la arquitectura de su estructura de programas y operativa para mejorar la coordinación dentro de la organización, eliminar la duplicación del trabajo y eliminar la “mentalidad de compartimentos estancos”. Su nuevo enfoque de gestión matricial comprende la implementación de seis sub programas en todas las divisiones y se introdujeron resultados de gestión en la propuesta de programa bianual y en los presupuestos de apoyo propuestos para 2012-2013. La transformación del PNUMA en una organización completamente basada en los resultados es un proceso continuo que no concluirá hasta que transcurran varios ciclos programáticos.
- **El bienestar humano⁴ no está reflejado de manera uniforme en la estrategia y en los programas del PNUMA** – El PNUMA ha integrado el enfoque sobre el bienestar humano en una serie de iniciativas, como su Iniciativa para una Economía Verde y la Iniciativa para la Pobreza y el Medio Ambiente y esta cuestión será tratada a la hora de planificar los proyectos. No obstante, no hay pruebas de un enfoque programático o de una política para la organización más amplios en esta área.
- **Los criterios del PNUMA para la asignación de recursos para el programa no son transparentes** – Aunque se sabe que la asignación concreta de recursos para los programas del PNUMA es el resultado de un proceso de negociación entre gobiernos, principalmente a través del Comité de Representantes Permanentes, sería preferible que el PNUMA divulgase sus propios criterios iniciales para la asignación de recursos para un programa. El PNUMA creó un Grupo de Trabajo para mejorar sus prácticas en esta área y en la próxima asignación se llevara a cabo una prueba piloto de un nuevo procedimiento.
- **Las partes interesadas del PNUMA valoran sus aportes al diálogo sobre políticas y su respeto de los puntos de vista de dichas partes** – Las contribuciones del PNUMA al diálogo sobre políticas son muy valoradas. Cuando se les pidió que describieran las fortalezas del PNUMA, muchos encuestados mencionaron sus contribuciones al diálogo sobre políticas y su importante influencia en las políticas ambientales. Sus contribuciones al diálogo sobre políticas recibieron también la puntuación más elevada de todos los indicadores clave de desempeño en la encuesta.

⁴ Este es un concepto aceptado en sentido amplio que comprende la disminución de la pobreza y otras cuestiones sociales y económicas. Para más datos, Ver 3.3.2, ICR 3.



Calificaciones generales de MOPAN sobre el PNUMA

La figura siguiente muestra las calificaciones de los 18 indicadores clave de desempeño que el MOPAN utilizó para evaluar al PNUMA en 2011. Estos indicadores se diseñaron para medir la eficacia institucional (prácticas y sistemas) y no los resultados del desarrollo sobre el terreno. Se adaptaron los indicadores de manera que reflejaran el mandato y la estructura operativa propios de la organización. El PNUMA demostró ser un socio colaborador y bien dispuesto en este proceso.

El PNUMA recibió las calificaciones de “adecuado” o superior en todos los indicadores clave de desempeño evaluados por los encuestados y calificaciones del análisis de documentos que van desde “muy bajo” a “muy alto”.

GESTION ESTRATEGICA

- 1 Ofrecer orientación para la consecución de resultados
- 2 Enfoque institucional hacia los resultados
- 3 Enfoque en las prioridades temáticas
- 4 Enfoque de país y región en los resultados

Encuestados

Análisis de documentos

4,27	4
3,98	5
4,35	5
4,30	6

GESTION OPERATIVA

- 5 Decisiones sobre la asignación de recursos
- 6 Vinculación de la gestión de la ayuda con el desempeño
- 7 Responsabilidad financiera
- 8 Uso de la información sobre el desempeño
- 9 Gestión de los recursos humanos
- 10 Programación orientada al desempeño
- 11 Delegación de la toma de decisiones

3,91	1
3,83	4
4,12	5
4,13	5
3,81	5
4,20	4
4,14	5

GESTION DE RELACIONES

- 12 Apoyo a planes nacionales
- 13 Ajuste de los procedimientos
- 14 Contribución al diálogo sobre políticas
- 15 Armonización de procedimientos

4,13	ND
3,63	ND
4,77	ND
4,29	ND

GESTION DEL CONOCIMIENTO

- 16 Evaluación de los resultados externos
- 17 Presentación de la información sobre el desempeño
- 18 Difusión de las lecciones aprendidas

4,11	5
4,29	3
3,88	5

Leyenda	
Alto o superior	4.50-6.00
Adecuado	3.50-4.49
Inadecuado o inferior	1.00-3.49
No evaluado en el análisis de documentos	ND



1. Introducción

1.1 MOPAN

Este informe presenta los resultados de la evaluación de la eficacia institucional del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) llevada a cabo en 2011 por la Red de Evaluación del Desempeño de Organizaciones Multilaterales (MOPAN). En 2011, MOPAN también evaluó a otras cuatro organizaciones multilaterales: el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), y la Agencia de las Naciones Unidas para los refugiados de Palestina en Oriente Próximo (UNRWA).

► Historia

MOPAN fue creada en 2002 como respuesta a la demanda internacional de una mayor eficacia de la ayuda y una mayor armonización y coordinación entre los donantes. El propósito de la red es compartir información y experiencias procedentes de la evaluación del desempeño de las organizaciones multilaterales. MOPAN apoya los compromisos adoptados por la comunidad internacional para mejorar el impacto y la eficacia de la ayuda tal y como se reflejó en la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda y el Programa de Acción de Accra. En los procesos e instrumentos de MOPAN se materializan los principios de apropiación local, alineación y armonización de prácticas, así como los de una gestión basada en los resultados (GBR).

MOPAN ofrece un enfoque conjunto (conocido como el Enfoque Común) para evaluar la eficacia institucional de las organizaciones multilaterales. El enfoque procede de herramientas y complementos de evaluación bilaterales ya existentes y se nutre de otros procesos de evaluación para organizaciones de desarrollo - tales como la encuesta bienal del Seguimiento de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda y los informes anuales del Sistema Común de Evaluación del Desempeño publicados por los bancos multilaterales de desarrollo. A largo plazo, MOPAN espera que este enfoque reemplace o reduzca la necesidad de otras evaluaciones llevadas a cabo por los donantes bilaterales.

► MOPAN evalúa cuatro dimensiones de la eficacia institucional

MOPAN definió la eficacia institucional como el grado de organización que presenta un organismo multilateral en función de su contribución a los logros de resultados de desarrollo y/o humanitarios en los países o territorios donde opera. No evalúa, sin embargo, las contribuciones de las organizaciones multilaterales a los resultados de desarrollo.

- Basándose en una encuesta realizada a las partes interesadas y en el análisis de documentos, las evaluaciones de MOPAN ofrecen un panorama sobre cuatro dimensiones de la eficacia en las organizaciones multilaterales:
- El desarrollo de estrategias y planes que reflejen las buenas prácticas en la gestión para resultados de desarrollo (gestión estratégica)
- La gestión de actividades orientada a los resultados, apoyando así la responsabilidad por resultados y la utilización de la información sobre el desempeño (gestión operativa)
- La creación de vínculos con los socios directos y los donantes a nivel país, de manera que contribuyan a la eficacia de la ayuda y estén alineados con los principios de la Declaración de París (gestión de relaciones)



- El desarrollo de mecanismos de información y estrategias de aprendizaje que faciliten el intercambio de conocimientos e información dentro de la organización y con la comunidad de desarrollo (gestión del conocimiento).

► **Objetivos de las evaluaciones de MOPAN**

Los objetivos de las evaluaciones de MOPAN son:

- Generar información relevante, fiable y robusta que puedan utilizar los miembros de MOPAN para cumplir con sus obligaciones de responsabilidad a nivel local, y sus responsabilidades y obligaciones como donantes bilaterales.
- Proporcionar una base objetiva que puedan utilizar los miembros de MOPAN, las organizaciones multilaterales y los socios directos como base de discusión de la eficacia institucional, lograr un entendimiento más profundo y mejorar la eficacia y el aprendizaje de la organización con el tiempo.
- Apoyar el diálogo entre los miembros de MOPAN, organizaciones multilaterales y sus socios, centrándose específicamente en la mejora de la eficacia institucional con el tiempo, tanto a nivel país como en la sede central.

La metodología de MOPAN evoluciona a partir de las lecciones aprendidas año tras año, y por la necesidad de evaluar a organizaciones multilaterales con mandatos diferentes. Por ejemplo, el enfoque y los indicadores utilizados en la evaluación MOPAN 2011 de organizaciones humanitarias se adaptó para reflejar la realidad de estas organizaciones⁵.

► **Evaluación MOPAN del PNUMA**

Esta es la primera vez que MOPAN practica una evaluación del PNUMA.

1.2 Perfil del PNUMA

El PNUMA se creó en 1972 después de la Conferencia de la ONU sobre el Medio Humano, en la que se propuso la creación de un organismo intergubernamental que fuera la autoridad del sistema de la ONU en cuestiones de medio ambiente.

Estructura y gobernanza

Con su sede central en Nairobi, Kenia, la organización promueve sus actividades en todo el mundo a través de ocho oficinas de enlace, seis oficinas regionales, seis oficinas externas y cinco grupos de asesoramiento científico. Su estructura administrativa comprende una Oficina Ejecutiva, siete divisiones y ocho Secretarías para Convenciones. En 2010, el PNUMA contaba con 1.160 funcionarios; las mujeres constituyen el 60% de su personal.

La gobernanza del PNUMA se garantiza mediante un Consejo Rector y su órgano subsidiario, el Comité de Representantes Permanentes. Los representantes de 58 naciones que componen el

⁵ MOPAN reconoce la especial naturaleza inherente a la ayuda humanitaria y su priorización en salvar vidas y reducir el sufrimiento en áreas de desastre natural o emanante de conflictos. La naturaleza sensible de la política y del tiempo de respuesta ante una crisis tiende a enfatizar la necesidad de mantener los principios humanitarios básicos y las consideraciones operativas tales como la rapidez de la respuesta, la flexibilidad y la calidad de la coordinación con otros actores internacionales por delante de otras consideraciones del programa como la sostenibilidad y la minuciosidad de una planificación a largo plazo. El marco de evaluación MOPAN 2011 se ajustó de acuerdo con dichas observaciones.



Consejo Rector del PNUMA son elegidos por la Asamblea General de la ONU por períodos de cuatro años, en base al principio de representación regional equitativa. Las responsabilidades del Consejo Rector son evaluar el estado del medio ambiente mundial, determinar las prioridades del programa del PNUMA y aprobar el presupuesto. El Consejo Rector responde ante la Asamblea General a través del Consejo Económico y Social.

Misión y mandato

La misión del PNUMA es ofrecer liderazgo y fomentar alianzas para el cuidado del medio ambiente al inspirar, informar y habilitar a que las naciones y los pueblos mejoren su calidad de vida sin comprometer la de las generaciones futuras.

Los elementos básicos del mandato del PNUMA son: analizar el estado del medio ambiente mundial y evaluar las tendencias mundiales y regionales, asesorar sobre políticas, alertas tempranas sobre amenazas al medio ambiente y promover la cooperación y la acción internacional en base a las mejores capacidades científicas y técnicas disponibles; fomentar el desarrollo de la legislación ambiental internacional; avanzar en la implementación de normas y políticas internacionales consensuadas; fortalecer su papel en la coordinación de actividades ambientales dentro del sistema de las Naciones Unidas; promover la concienciación y facilitar la cooperación en la implementación de la agenda ambiental internacional; así como ofrecer servicios de establecimiento de políticas y asesoramiento a gobiernos e instituciones pertinentes⁶. El PNUMA también es un organismo de implementación del Fondo del Medio Ambiente Global (GEF) y del Fondo Multilateral para la Implementación del Protocolo de Montreal (MLF).

Finanzas

Salvo una pequeña contribución derivada del Presupuesto Regular de las Naciones Unidas, el PNUMA depende del apoyo voluntario. En 2010 sus ingresos fueron de 218,2 millones de dólares, con aportes voluntarios del Fondo para el Medio Ambiente (79,2 millones de dólares) y aportes asignados (126 millones de dólares). A pesar de que el PNUMA invitó a los gobiernos a efectuar sus contribuciones al Fondo para el Medio Ambiente Mundial para darle al Consejo Rector más capacidad para determinar el Programa de Trabajo y las prioridades de la organización, el 62% de los aportes voluntarios en 2010 estaban previamente asignados.

Iniciativas de reforma

En 2008, el PNUMA emprendió un proceso de reforma de su gestión para convertirse en una entidad totalmente orientada hacia los resultados. Renovó el diseño de sus programas para poder ejercer sus actividades como “Un solo PNUMA” y sustituyó las tareas específicas de las divisiones por seis subprogramas transversales que debían ponerse en marcha por todas las divisiones. Con esto, el PNUMA trató de mejorar la coordinación dentro de la organización, de eliminar la duplicación de trabajo y la “mentalidad de compartimentos estancos”. En el nuevo marco de gestión del PNUMA se está implementando la Estrategia a Plazo Medio de 2010-2013 (MTS) mediante un complejo enfoque de gestión matricial que comprende seis divisiones que implementan seis sub programas en todas ellas. El PNUMA está también revisando su enfoque sobre el seguimiento y la evaluación y reforzando sus mecanismos de responsabilidad. Tal y como se destacó en su Estrategia a Plazo Medio para 2012-2013 (MTS), la transformación del PNUMA en una entidad totalmente basada en los resultados es un proceso continuo que alcanzará su forma definitiva una vez transcurran varios ciclos programáticos.

El PNUMA está pasando también por un proceso de reforma común para todo el sistema de las Naciones Unidas, relacionado con la gobernanza internacional ambiental, y ha empezado a realizar

⁶ Se trata de un resumen de los elementos básicos del mandato principal del PNUMA presentado en la Declaración de Nairobi de 1997 (UNEP/GC.19/L. 44/Rev.1).



una serie de cambios graduales para mejorar sus sistemas. La organización está revisando sus prácticas de gestión para mejorar la provisión de servicios a los acuerdos ambientales multilaterales que administra y ha creado una sección de movilización de recursos dentro de su Oficina Ejecutiva para garantizar a largo plazo la planificación y la seguridad financieras.

Se espera que la comunidad internacional tome una decisión sobre el refuerzo de la gobernanza internacional ambiental en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible (Rio+20), que tendrá lugar en Río de Janeiro en junio de 2012.

La página web del PNUMA es: www.unep.org.



2. Metodología MOPAN – 2011

2.1 Resumen

► Historia

En 2009, MOPAN comenzó aplicar una nueva metodología conocida como el “Enfoque Común”, que amplía el alcance de la evaluación anual que realiza MOPAN desde que comenzó su trabajo en 2003. El Enfoque Común se alimenta de una encuesta que refleja las percepciones de las partes interesadas y en el análisis de documentos publicados por las organizaciones evaluadas, así como los provenientes de otras fuentes, para examinar los sistemas de la organización, las prácticas y los comportamientos que MOPAN considera importantes para la eficacia de la ayuda y que conllevan una alta probabilidad de contribuir a resultados de desarrollo o humanitarios en el campo⁷. La evaluación está estructurada en cuatro áreas de desempeño (llamadas cuadrantes) - gestión estratégica, gestión operativa, gestión de relaciones y gestión del conocimiento.

La metodología de MOPAN cambió significativamente en los últimos dos años y cualquier comparación entre la evaluación de este año y de años anteriores debería tomar en cuenta este factor. A continuación se encuentra un resumen de la metodología MOPAN en 2011⁸.

► MOPAN 2011

En 2011, MOPAN evaluó la eficacia de cinco organizaciones multilaterales: la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), y el la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en Oriente Próximo (UNRWA).

La evaluación del PNUMA incluyó las opiniones de donantes del MOPAN en la sede central y de encuestados en los siguientes países: Bangladesh, Bolivia, Brasil, Burundi, Ecuador, Nepal, Perú y Tanzania⁹. La evaluación cubrió el trabajo del PNUMA en su totalidad, incluso la actividad del PNUMA como parte de sus proyectos de los fondos GEF y MLF, además de su labor con los Acuerdos Multilaterales Ambientales (AMAs)¹⁰.

Los indicadores clave de desempeño y micro-indicadores - dentro de cada área de desempeño, la eficacia institucional se describe utilizando indicadores clave de desempeño (KPI) que a su vez se miden mediante una variedad de micro-indicadores (MI). Se evaluó al PNUMA usando 18 KPI y 59

7 Si una organización multilateral contribuye o no a la obtención de resultados también depende del modo en que aborda la problemática humanitaria o del desarrollo, de los instrumentos que utiliza, de la escala de sus intervenciones y del contexto nacional del país donde opera.

8 La metodología completa se puede encontrar en el Volumen II, Apéndice I.

9 El criterio de MOPAN para la selección de países incluye: presencia y disponibilidad de miembros de MOPAN, que no haya sido incluido recientemente en la encuesta, presencia de una organización multilateral en el país, la necesidad de una distribución geográfica. Se utilizaron consideraciones especiales para la evaluación 2011 de UNRWA y BID debido a su mandato regional.

10 El análisis de documentos se centró en los documentos producidos por el PNUMA o en las políticas y procedimientos que rigen sus prácticas directamente.



MI. Dichos indicadores se adaptaron para reflejar la presencia limitada del PNUMA en los países y, cuando fuera necesario, la unidad de análisis pasaba de país al proyecto, sub programa o región.

Dichos indicadores fueron evaluados utilizando información extraída de la encuesta y del análisis de documentos. La encuesta recopiló las opiniones de una variedad de partes interesadas, descritas en la sección 2.2. El análisis de documentos se realizó utilizando unos criterios que proporcionaban una base para la evaluación de cada micro-indicador. El enfoque utilizado para el análisis de documentos se describe en la sección 2.3.

La encuesta no evaluó todos los micro-indicadores; algunos fueron evaluados utilizando solamente el análisis de documentos. En consecuencia, algunas tablas no muestran valoraciones procedentes de la encuesta para cada KPI o MI. La lista completa de los MI evaluados para el PNUMA se encuentra en el volumen II, Apéndice V (información de los KPI y MI por cuadrante).

2.2 Encuesta

MOPAN recopiló las opiniones de las partes interesadas a través de la encuesta de donantes y socios directos de MOPAN como se muestra en la figura 2.1. Los donantes de MOPAN encuestados fueron seleccionados por los países miembros de MOPAN. La identificación de los socios directos y de los encuestados de organizaciones pares estuvo a cargo del PNUMA.

Figura 2.1 Grupos de encuestados del PNUMA

Grupos de encuestados	Descripción
Socios directos	Gobiernos, organizaciones de la sociedad civil y organizaciones internacionales que reciben asistencia directa del PNUMA.
Donantes en sede central	- Representantes de miembros de MOPAN basados en la sede central en el país MOPAN con la responsabilidad de supervisar la organización multilateral. - Representantes de miembros de MOPAN basados en la misión permanente.
Donantes en el país	Representantes de miembros de MOPAN en oficinas de países/regionales (incluso embajadas), familiarizados con la organización multilateral
Organizaciones	Organizaciones de la sociedad civil internacionales, regionales o nacionales, ONG ambientales, universidades, centros de estudios, organizaciones de las Naciones Unidas y agencias nacionales que colaboren con el PNUMA y que contribuyan con la labor de la organización.

La encuesta fue adaptada especialmente para el PNUMA y pudo hacerse a través de Internet o por otros medios (en papel, correo electrónico o entrevista) en inglés, francés, español o portugués. Para la encuesta del PNUMA, ver Volumen II (Apéndice II). Las respuestas individuales a la encuesta fueron confidenciales tanto para los consultores independientes que gestionaron la encuesta por internet como para los que recabaron datos sobre el terreno.

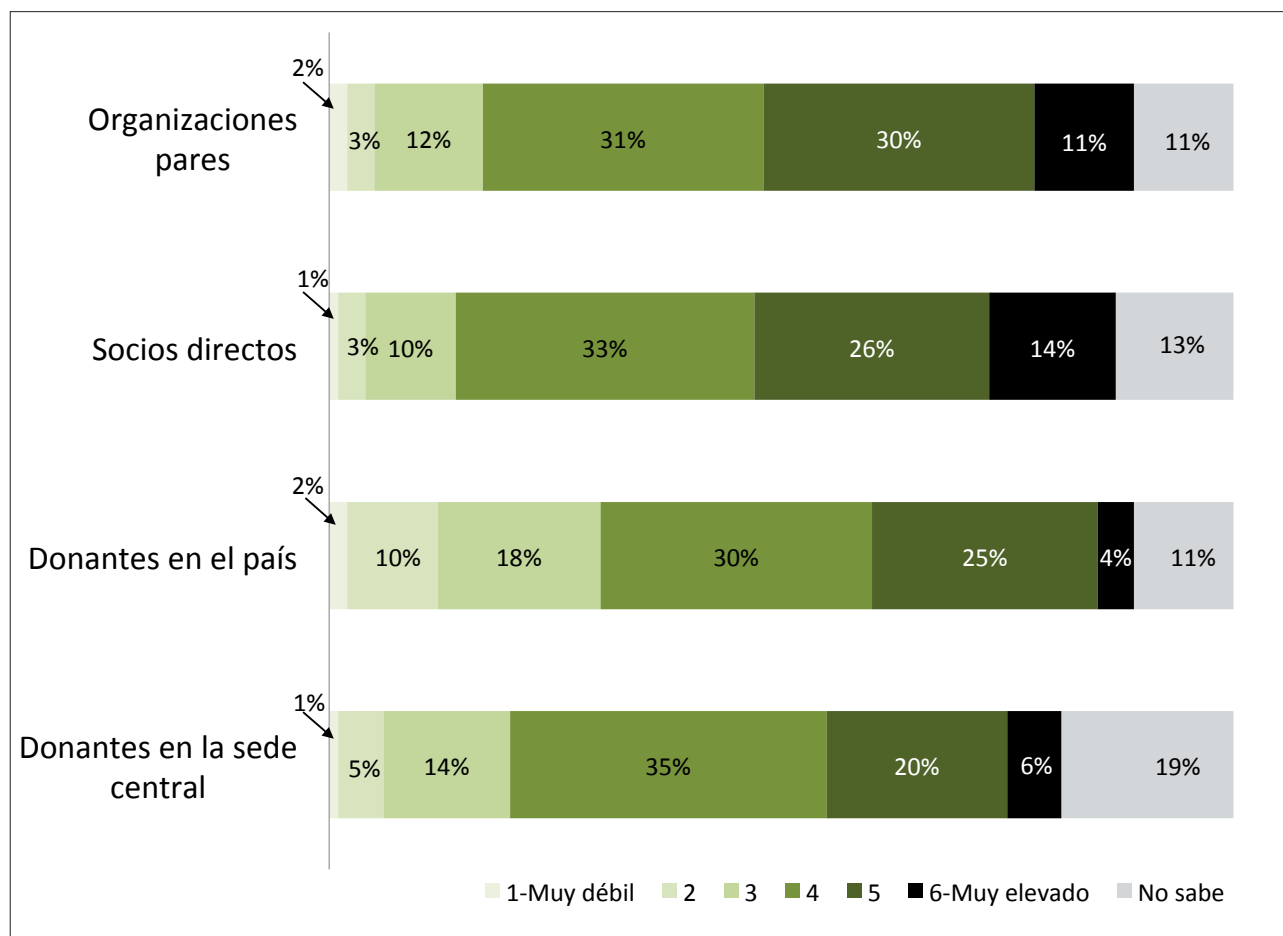
Calificaciones de los encuestados - se presentó a los participantes en la encuesta una lista de frases que describían prácticas, sistemas o comportamientos de la organización y se les pidió que otorgaran una calificación al desempeño de la organización basándose en una escala del 1 al 6 como se muestra continuación.

**Figura 2.2** Escala de calificación para los encuestados

Puntuación	Calificación	Definición
1	Muy Débil	La organización multilateral no implementó este sistema y es causa de preocupación.
2	Débil	La organización multilateral implementó este sistema pero con importantes deficiencias.
3	Inadecuado	La organización multilateral implementó este sistema pero las deficiencias lo hacen inaceptable.
4	Adecuado	El sistema que la organización multilateral implementó en esta área es aceptable.
5	Elevado	El sistema que la organización multilateral implementó en esta área es más que aceptable pero aún no puede considerarse la “mejor práctica”.
6	Muy Elevado	El sistema que la organización multilateral implementó en esta área puede considerarse la “mejor práctica”.

En algunos casos no se contestaron todas las preguntas de la encuesta porque: 1) el encuestado eligió no contestar, o 2) el encuestado no recibió dicha pregunta. En estos casos, las puntuaciones medias se calcularon utilizando el número real de personas que respondieron a esa pregunta. Como se explica en la metodología (Volumen II, Apéndice I), las respuestas «no sabe» fueron omitidas del cálculo de las puntuaciones medias. Sin embargo, cuando la proporción de encuestados que respondieron «no sabe» se consideró relevante para un micro-indicador este hecho se menciona en el informe. En la figura 2.3 aparece un resumen de las respuestas de varias categorías de encuestados en referencia a las seis opciones más los «no sabe».

Figura 2.3 PNUMA - Distribución de respuestas (n=215) a todas las preguntas relacionadas con micro-indicadores



Aunque hubo respuestas en todas las seis opciones posibles, de manera general, se encontraron relativamente pocas respuestas en el extremo “bajo” de la escala. Más de un quinto de las respuestas de los donantes en la sede central fue del tipo «no sabe», lo cual es ligeramente más elevado que el nivel de respuestas del tipo «no sabe» en otros grupos. (Para más datos sobre distribución de respuestas de encuestados, ver Volumen II, Apéndice III).

Tasa de respuestas de la encuesta

MOPAN aspiraba a lograr una tasa de respuesta entre los donantes en la sede central del 70 por ciento y una tasa de respuestas del 50 por ciento entre la población encuestada en cada uno de los países donde se llevó a cabo la encuesta (por ejemplo, donantes en el país, socios directos y organizaciones). La cantidad de encuestados dentro de cada categoría (la población total) y las tasas de respuesta reales se presentan en la figura 2.4 a continuación. Las tasas de respuesta para los donantes de la sede central y los socios directos cumplieron las metas fijadas por dichos grupos, aunque otras organizaciones y los donantes en el país no llegaron a hacerlo; la falta de respuesta de estos dos grupos se trata en la sección siguiente, sobre las limitaciones. Los resultados de la encuesta del PNUMA reflejan los puntos de vista de 215 encuestados, de los cuales 48 eran funcionarios gubernamentales.

**Figura 2.4 Cantidad de encuestados en relación al PNUMA según país y por grupo de encuestados**

País	Número real de encuestados (Población Total)				
	Organización	Socios directos	Donantes en el país	Donantes en la sede central	Total
Bangladesh		20 (22)	2 (3)		22 (25)
Bolivia		11 (21)	1 (1)		12 (22)
Brasil		18 (35)	0 (4)		18 (39)
Burundi		14 (20)	-		14 (20)
Ecuador		8 (14)	-		8 (14)
Nepal		9 (21)	1 (4)		10 (25)
Perú		26 (33)	1 (6)		27 (39)
Tanzania		7 (32)	4 (5)		11 (39)
Otros lugares ¹¹	35 (101)	7 (32)	-		42 (133)
Total	35 (101)	120 (230)	9 (23)	51 (72)	215 (426)
Tasa de respuesta	35%	52%	39%	71%	50%

Conversión de calificaciones individuales a puntuaciones medias

Como se mencionó anteriormente, los encuestados respondieron a las preguntas de la encuesta dentro de una escala de seis puntos donde “1” significa “muy bajo” y “6” significa “muy alto”. MOPAN calculó la puntuación media para cada grupo de encuestados (por ej. donantes en la sede central). Dado que la puntuación media para un grupo de encuestados no era necesariamente un número entero (de 1 a 6) MOPAN asignó rangos numéricos y valoraciones descriptivas para cada rango (de muy bajo a muy alto), tal como se observa en la Figura 2.5.

Figura 2.5 Rangos y descripción de MOPAN

Rangos de puntuaciones medias	Calificación
1 a 1,49	Muy Bajo
1,50 a 2,49	Bajo
2,50 a 3,49	Inadecuado
3,50 a 4,49	Adecuado
4,50 a 5,49	Alto
5,50 a 6,00	Muy Alto

Hay que tener en cuenta que los rangos se presentan con dos decimales, lo que debe a un cálculo matemático y no debe interpretarse como símbolo de una gran precisión. Las calificaciones aplicadas a los diferentes KPI deben interpretarse como opiniones indicativas más que como mediciones precisas.

¹¹ Para explicar el porqué de la limitada presencia del PNUMA en el país y entender su trabajo normativo, también se invitó a participar a socios directos y a organizaciones de la región y del mundo.



Análisis de la información

El análisis de la información de primer nivel extraída de la encuesta incluyó el cálculo de las puntuaciones medias, desviaciones estándar, frecuencias, respuestas de “no sabe” y el análisis de las respuestas a las preguntas abiertas. Se eliminaron las respuestas “no sabe” de las puntuaciones medias, pero se guardó la proporción de encuestados que respondieron “no sabe” ya que es información potencialmente útil.

Se aplicó un sistema de ponderación para asegurar que ningún grupo de encuestado o campo de operación estuviera infrarrepresentado. Debido a que la cantidad de encuestados difiere -tanto entre categorías de encuestados como entre países y territorios donde se llevó a cabo la encuesta- se aplicó un factor de ponderación a la información recogida en la encuesta sobre la tasa de respuesta de la encuesta. Se diseñó la ponderación para otorgarle igual valor a: 1) las opiniones de cada grupo de encuestados, 2) los países donde se llevó a cabo la encuesta, y 3) los donantes y socios directos en cada país donde se llevó a cabo la encuesta. La justificación matemática de los factores de ponderación se describe en el Volumen II, Apéndice I.

El análisis de segundo nivel examinó las diferencias en las respuestas entre las categorías de encuestados y cuando se encontraron diferencias significativas, se da cuenta de las mismas en el informe¹². Para una descripción completa del análisis de información de la encuesta ver Volumen II, Apéndice I.

2.3 Análisis de documentos

El análisis de documentos se realizó en función de los documentos proporcionados por el PNUMA, publicados en su página web, o a disposición del gran público a través de otros sitios web del sistema de las Naciones Unidas. Para cada micro-indicador se estableció un conjunto de criterios que, apreciados en su conjunto, fueron considerados representativos de las buenas prácticas en las respectivas áreas temáticas. La calificación otorgada a cada micro-indicador depende de la cantidad de criterios satisfechos por la organización. Aunque el análisis de documentos evaluó la mayoría de los micro-indicadores, no les asignó una calificación a todos ellos (cuando no se habían establecido criterios). En consecuencia, algunas tablas no ofrecen una calificación mediante análisis de documentos para cada KPI o MI.

El análisis de documentos y la encuesta utilizaron la misma lista de micro-indicadores pero algunas preguntas en el análisis de documentos difieren en su formulación de aquéllas en la encuesta. Se utilizó la misma escala de calificación para el análisis de documentos y para la encuesta, pero se presentan separadamente en cada tabla del informe para así mostrar su grado de convergencia o divergencia.

2.4 Fortalezas y limitaciones de la metodología

MOPAN continúa mejorando su metodología basándose en la experiencia extraída tras cada año de implementación. Se deberían tener en consideración las siguientes fortalezas y limitaciones cuando se proceda a la lectura del informe de MOPAN sobre PNUMA.

¹² Se adoptó la convención normal para significación estadística ($p \leq 0.05$).



► Fortalezas

- El Enfoque Común de MOPAN se basa en los elementos básicos de las herramientas de evaluación bilateral existentes. En el largo plazo, MOPAN espera que este enfoque remplace o reduzca la necesidad de otros enfoques de evaluación por parte de los donantes bilaterales
- Busca información de las opiniones desde diferentes perspectivas: donantes de MOPAN (a nivel de la sede central y del país), socios/clientes directos de organizaciones multilaterales, organizaciones y otras partes interesadas relevantes. Dicho proceder es coherente con los compromisos realizados por los donantes en el marco de la Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda y el Programa de Acción de Accra en cuanto a armonización, opinión de socios y responsabilidad conjunta.
- Complementa la información sobre las percepciones con el análisis de documentos, incorporando una fuente de información adicional, lo que mejora el análisis, proporciona una base para la discusión sobre la eficacia de la organización y aumenta la validez de la evaluación a través de la triangulación de fuentes de información.
- Los informes se someten a un proceso de validación, incluyendo revisiones múltiples por parte de los miembros de MOPAN y la revisión por parte de la organización multilateral que se evalúa.
- MOPAN busca la mayor coherencia posible entre el cuestionario de la encuesta y el análisis de documentos para cada organización multilateral permitiendo, a su vez, la personalización de los mismos para así dar cuenta de las diferencias entre los tipos de organizaciones multilaterales.

► Limitaciones

Fuentes de la información

- El Enfoque Común de MOPAN solicita a los miembros de MOPAN y a las organizaciones evaluadas que seleccionen a las personas más apropiadas para participar de la encuesta. En ocasiones, MOPAN discute la selección con la organización evaluada; sin embargo, MOPAN no tiene la posibilidad de determinar si aquellos que participan en la encuesta son los individuos con mayor conocimiento y cualificación.
- El análisis de documentos se efectúa dentro de los límites de la política de divulgación de una organización.

Instrumentos para la recogida de información

- Existen tres variables que podrían afectar las respuestas obtenidas en la encuesta. Primero, el cuestionario es extenso y el factor fatiga podría afectar las respuestas y las tasas de respuesta. Segundo, los encuestados podrían no contar con el conocimiento necesario para responder a todas las preguntas (por ej. preguntas referidas a las operaciones internas de la organización, como son las auditorías internas y externas, parecen presentar dificultades para muchos encuestados, quienes con frecuencia responden “no sabe”.) Tercero, un gran número de respuestas “no sabe” podría implicar que el encuestado no comprendió ciertas preguntas.
- Las calificaciones otorgadas en la encuesta de MOPAN pueden no ser coherentes entre todos los encuestados, especialmente teniendo en cuenta la cantidad de diferentes culturas involucradas en las evaluaciones de MOPAN. Una limitación potencial es la ‘tendencia



hacia el centro' (tendencias de los encuestados a evitar los extremos en los cuestionarios con escalas de ponderación). Las diferencias culturales también pueden contribuir a esta tendencia dado que los encuestados en algunas culturas pueden no estar muy dispuestos a criticar o muy ávidos por halagar.

Triangulación de la información

- La validez de una evaluación aumenta cuando se combinan varias fuentes de información. A pesar que el Enfoque Común combina la encuesta de opinión de las partes interesadas con el análisis de documentos que puede proporcionar datos que la confirmen (por ej. informes de evaluación), no incorpora entrevistas, grupos de análisis, y otros métodos de recogida de información entre el personal de la organización u otros encuestados que podría ser de ayuda en el análisis de los comportamientos, sistemas y procedimientos orientados a los resultados dentro de la organización.

Análisis de la información

- La práctica que MOPAN establece de ponderar las respuestas de acuerdo con la cantidad de encuestados en cada categoría amplifica la voz de los grupos de encuestados menos numerosos. La cantidad relativamente grande de respuestas dadas por los socios directos y donantes del PNUMA en la sede central, en contraste con la muy pequeña cantidad de respuestas de donantes en país, por ejemplo, destaca la necesidad de interpretar con cautela las comparaciones de las puntuaciones en las tablas que incluyen estas categorías.
- A pesar que el análisis de documentos puede realizar observaciones sobre los contenidos de un documento, no puede evaluar hasta qué punto la esencia de dicho documento ha sido implementada dentro de la organización (a menos que dicha implementación esté documentada por separado).

Criterios para emitir juicios de valor

- Aunque MOPAN utiliza estándares y criterios reconocidos para establecer lo que se considera una buena práctica en una organización multilateral, no existen dichos criterios para todos los indicadores de MOPAN. Como resultado, muchos de los criterios utilizados en el análisis de documentos fueron desarrollados por MOPAN durante el proceso de evaluación. Los criterios están aún en desarrollo y no deberían considerarse la versión definitiva.
- Durante el análisis de documentos, las bajas calificaciones pueden deberse a la falta de disponibilidad de documentos de la organización que cumplan con los criterios de MOPAN (que en algunos casos requieren que ciertos aspectos estén explícitamente documentados).
- La evaluación según el Enfoque Común produce calificaciones numéricas que parecen tener un gran nivel de precisión, pero sin embargo sólo pueden ofrecer un panorama general del desempeño de una organización y ciertos fundamentos para que tengan lugar discusiones entre los miembros de MOPAN, la organización multilateral, los socios directos de la organización y las otras organizaciones.

A pesar de ciertas limitaciones, el Equipo de Evaluación considera que la información presenta, a nivel general, un diagnóstico razonable sobre los sistemas asociados a la eficacia interna de las organizaciones multilaterales.



3. Principales resultados

3.1 Introducción

Este capítulo presenta los resultados de la evaluación MOPAN 2011 sobre el PNUMA. Los resultados se basan en la información recopilada en la encuesta y en el análisis de documentos.

- La sección 3.2 presenta las calificaciones generales sobre el desempeño del PNUMA y resume las opiniones de los encuestados sobre las principales fortalezas y áreas a mejorar;
- La sección 3.3 presenta los resultados sobre cada una de las cuatro áreas de desempeño (gestión estratégica, operativa, de las relaciones y de conocimiento).

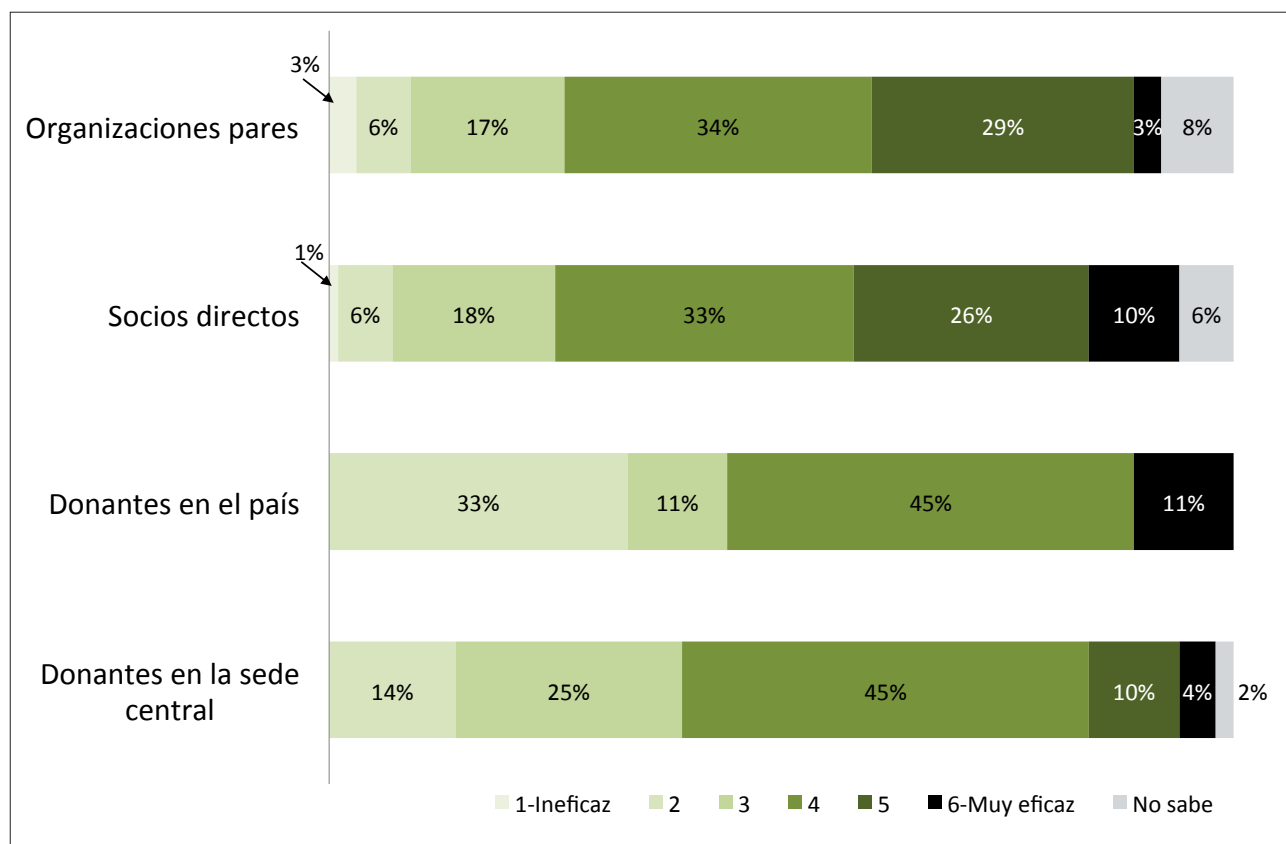
3.2 Calificaciones generales

Esta sección ofrece un resumen de las calificaciones generales. Incluye: calificaciones otorgadas por los encuestados sobre la eficacia general interna del PNUMA, opiniones de los encuestados sobre las fortalezas y áreas a mejorar del PNUMA, y calificaciones extraídas del análisis de documentos y la encuesta para cada uno de los indicadores clave de desempeño.

Calificaciones de los encuestados para la eficacia interna del PNUMA

MOPAN ha definido “eficacia interna” como el grado de organización que presenta una organización multilateral para apoyar a sus socios directos en la consecución de los resultados esperados. Se les preguntó a los encuestados: “¿Cómo calificaría la eficacia interna general del PNUMA?” Como se muestra en la Figura 3.1, los socios directos y las organizaciones otorgaron un porcentaje más elevado de calificaciones elevadas (5 y 6) que otros grupos de encuestados.

Figura 3.1 Calificaciones generales para la eficacia interna del PNUMA según grupo de encuestados





► Opiniones de los encuestados sobre las fortalezas y áreas a mejorar del PNUMA

La encuesta incluía dos preguntas abiertas donde se pedía a los encuestados que identificarán las mayores fortalezas y áreas a mejorar dentro del PNUMA. De 215 encuestados, 213 respondieron a las dos preguntas.

Los encuestados de todas las categorías consideran que las fortalezas generales más elevadas son la pericia y las habilidades técnicas de su personal, la importancia de su mandato y de su lugar en la escena internacional. Muchos encuestados también comentaron de forma positiva su eficacia institucional y su perfil regional y mundial.

El PNUMA fue elogiado por 24% de los encuestados (51) por su capacidad, conocimientos técnicos y por el apoyo provisto por su personal. Los encuestados destacaron, en particular, el nivel de profesionalidad del personal del PNUMA, su conocimiento de las cuestiones mundiales y locales sobre medio ambiente, su compromiso y el nivel generalmente elevado del apoyo técnico.

Comentarios de los encuestados sobre las fortalezas del PNUMA

La gente que trabaja con el PNUMA es muy profesional y está muy predispuesta a apoyar/alcanzar las metas del PNUMA y del país en cuestión relacionadas con los compromisos sobre medio ambiente. (Socio directo)

Su experiencia, especialmente en relación con la gobernanza internacional del medio ambiente, el conocimiento de las cuestiones y de los procesos nacionales y las tendencias y necesidades en cuanto al uso sostenible de la biodiversidad y la conservación del medio ambiente. (Organización)

El PNUMA tiene una competencia comprobada en el refuerzo de capacidades de primer nivel, además de ser un reconocido compendio de conocimientos, experiencias y mejores prácticas internacionales sobre el medio ambiente, lo cual, entre otras cosas, crea un vínculo entre política y ciencia. Esto se ha evidenciado en el mantenimiento de una revisión y evaluación científicas constantes del medio ambiente mundial. Entre los ejemplos útiles están los informes del GEO, que fueron útiles para lograr una concienciación global sobre los principales prioridades relacionadas con el medio ambiente. (Organización)

En calidad de organización de la ONU, tiene el mandato de cuidar las cuestiones ambientales. El papel del PNUMA es ampliamente aceptado en todo el mundo. (Socio directo)

La fortaleza específica del PNUMA es la de contribuir al desarrollo de políticas internacionales sobre el medio ambiente. El PNUMA funciona exclusivamente para contribuir al desarrollo de una legislación internacional sobre medio ambiente suministrando informaciones actualizadas y creando conciencia sobre el estado del medio ambiente, ofreciendo así un espacio para que la comunidad internacional desarrolle respuestas con políticas coordinadas como reacción al estado del medio ambiente. (Donantes en sede central)

Su representación mundial y el hecho de que sea considerado el defensor del medio ambiente y de la naturaleza. De hecho, tiene una buena imagen de representación del aspecto técnico la justificación de la protección del medio ambiente, más que de representación de los intereses partidistas. (Organización)

El 14% de los encuestados (29) reconoció como fortalezas el mandato, la importancia y la posición del PNUMA en la escena internacional. Observaron que el mandato y la posición normativas del PNUMA en la escena internacional han colocado a la organización en una posición única para dedicarse a cuestiones mundiales y regionales sobre medio ambiente al mismo tiempo que puede jugar un papel decisivo con respecto a otras entidades de las Naciones Unidas. También se mencionaron la claridad y la importancia del mandato del PNUMA.

Según el 13% de los encuestados (28), la mayor fortaleza del PNUMA era su enfoque regional y mundial. Muchos encuestados observaron que este perfil se ajustaba bien a las implicaciones regionales y mundiales de temas ambientales como el cambio climático y otros problemas mundiales y regionales del medio ambiente.

Los encuestados sugirieron que los procedimientos administrativos del PNUMA podrían ser más eficientes y que su falta de presencia nacional tenía un impacto negativo en el conocimiento local y en la eficacia en el país de la encuesta. Algunos encuestados también mencionaron la

necesidad de mejorar su papel coordinador en todo el sistema de las Naciones Unidas.

Casi una quinta parte de los encuestados (41) que comentaron sobre las áreas a mejorar en el PNUMA destacaron la necesidad que tiene la organización de mejorar sus procedimientos administrativos y su eficiencia organizativa en general. Los encuestados mencionaron con más frecuencia que los procedimientos del PNUMA relativos a la financiación eran lentos y complejos y que, en algunos casos, retrasaban la implementación de actividades de los programas.

Según el 17% de los encuestados (36), la falta de presencia del PNUMA en el país constituía una de sus debilidades. Muchos encuestados observaron que una mayor presencia en el país mejoraría el conocimiento de la organización sobre problemas locales y contribuiría a un mejor y más influyente diálogo sobre políticas. Varios encuestados mencionaron también que la falta de presencia en el país tenía un impacto negativo relacionado con la comunicación e implementación de actividades.

Finalmente, el 11% de los encuestados pensó que el PNUMA podría hacer más para coordinar en todo el sistema de las Naciones Unidas y para fomentar las relaciones entre las diferentes partes interesadas, incluso organizaciones externas a la familia de las Naciones Unidas. En particular, mencionaron cuestiones tales como su papel de coordinación de la divulgación de temas ambientales en todo el sistema de las Naciones Unidas y la duplicidad del trabajo entre las agencias de la ONU en áreas tales como el cambio climático.

Comentarios de los encuestados sobre las áreas de mejora del PNUMA

Sobre todo, debe incrementarse la capacidad del PNUMA para estar presente a nivel país de la encuesta allí donde los temas de medio ambiente objeto de preocupación constituyan un problema importante, tanto en términos humanos como de financiación. (Donantes en el país)

Entender cómo funcionan los gobiernos nacionales, en cuanto al diseño de sus marcos de desarrollo y la manera de implementarlos, de manera que no se pierda el asesoramiento dado por el PNUMA. (Socio directo)

Carece de potencial para actuar de manera rápida y oportuna para asistir a los gobiernos en temas medioambientales que afectan a las comunidades y al medio ambiente – está demasiado lejos de todo esto. Además, el PNUMA carece de un mecanismo para ayudar a los gobiernos a acatar las disposiciones de los Acuerdos Multilaterales Ambientales (MEAs) para lograr una aplicación con sentido y menos diferenciada. (Socio directo)

El PNUMA es una organización de la ONU con mucha burocracia. Podría mejorar sus procedimientos de financiación y los relacionados con los puestos vacantes. Es muy complicado hacer un acuerdo con el PNUMA para diferentes finalidades incluso si se trata de poca financiación. Además, ha habido experiencias muy negativas con el PNUMA en lo que respecta a la solicitud para un puesto vacante (el puesto sigue estando vacante después de casi un año y aún no se ha dado ninguna información apropiada ni a [nuestro gobierno] ni al solicitante). (Donantes en sede central)

Creo que el PNUMA podría ser más eficaz si sus integrantes redujeran el nivel de burocracia y si se concentraran más en los impactos. A veces me parece que consideran que es más importante parecer que son buenos que realmente serlo. (Organización)

Los preparativos de los presupuestos e informes son complejos y el formato de los informes ofrece solamente información administrativa y es menos aplicable a logros científicos o técnicos reales. (Organización)

Calificaciones generales de los indicadores clave de desempeño

La siguiente figura 3.2 muestra las calificaciones procedentes del análisis de documentos y la encuesta para los indicadores clave del desempeño (KPI) en el marco de la evaluación MOPAN 2011. La barra gris representa la puntuación otorgada por los encuestados, mientras que el rombo negro representa la puntuación extraída del análisis de documentos. Por ejemplo, en el primer indicador, “orientación ofrecida orientaciones para la obtención de resultados”, el PNUMA obtuvo una puntuación de 4 (adecuado) en la encuesta y de 4 (adecuado) en el análisis de documentos.

Las calificaciones generales extraídas de la encuesta y del análisis de documentos sugieren que el desempeño del PNUMA en la mayoría de los indicadores clave de desempeño es adecuado.

En la encuesta, el PNUMA recibió calificaciones de adecuado o superior en todos los KPI.



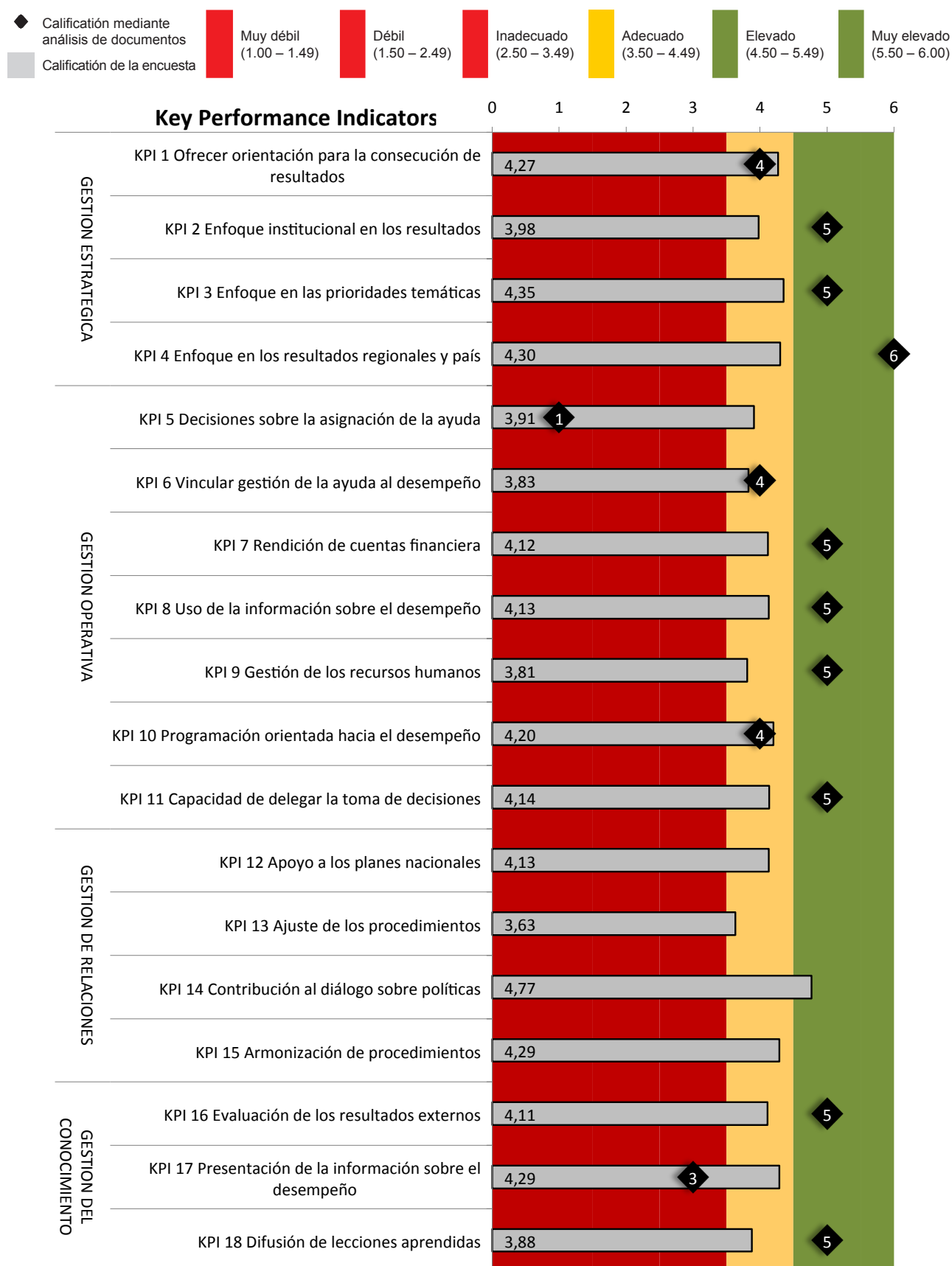
En el análisis de documentos, el PNUMA recibió puntuaciones de adecuado o superior en 12 de 14 KPI¹³.

Las calificaciones de la encuesta y del análisis de documentos fueron diferentes en 9 KPI – dos de los cuales fueron calificados como más bajos por el análisis de documentos que por los encuestados, y lo contrario para los siete restantes. En las secciones siguientes sobre los KPI se comentan las posibles razones de estas diferencias. En algunos casos, las puntuaciones son diferentes porque el análisis de documentos y los encuestados calificaron el mismo MI desde diferentes puntos de vista.

13 Aunque en el análisis de documentos se consideraron los KPI y los micro-indicadores, no todos se calificaron. Ver la sección 2.3.



Figura 3.2 Calificaciones generales para los indicadores clave de desempeño (puntuación media, todos los encuestados y calificaciones del análisis de documentos)





3.3 Desempeño del PNUMA en gestión estratégica, operativa, de las relaciones y del conocimiento

3.3.1 Resumen

Esta sección presenta los resultados de la evaluación MOPAN 2011 del PNUMA en las cuatro áreas de desempeño (cuadrantes): gestión estratégica, operativa, de relaciones, y de conocimiento.

Las siguientes secciones (3.3.2 a 3.3.5) muestran las puntuaciones totales de la encuesta y del análisis de documentos para los KPI de cada cuadrante, puntuaciones medias según grupo de encuestados y resultados basados en el análisis de las calificaciones extraídas de la encuesta y del análisis de documentos en cada cuadrante.

Se notificarán aquellos casos donde se encuentren diferencias estadísticamente significativas entre categorías de encuestados. También se destacan las puntuaciones divergentes entre la encuesta y el análisis de documentos.

La información extraída de la encuesta para cada KPI y MI por cuadrante se presenta en el Volumen II, Apéndice V. Las calificaciones del análisis de documentos se presentan en el Volumen II, Apéndice VI.

3.3.2 Gestión estratégica

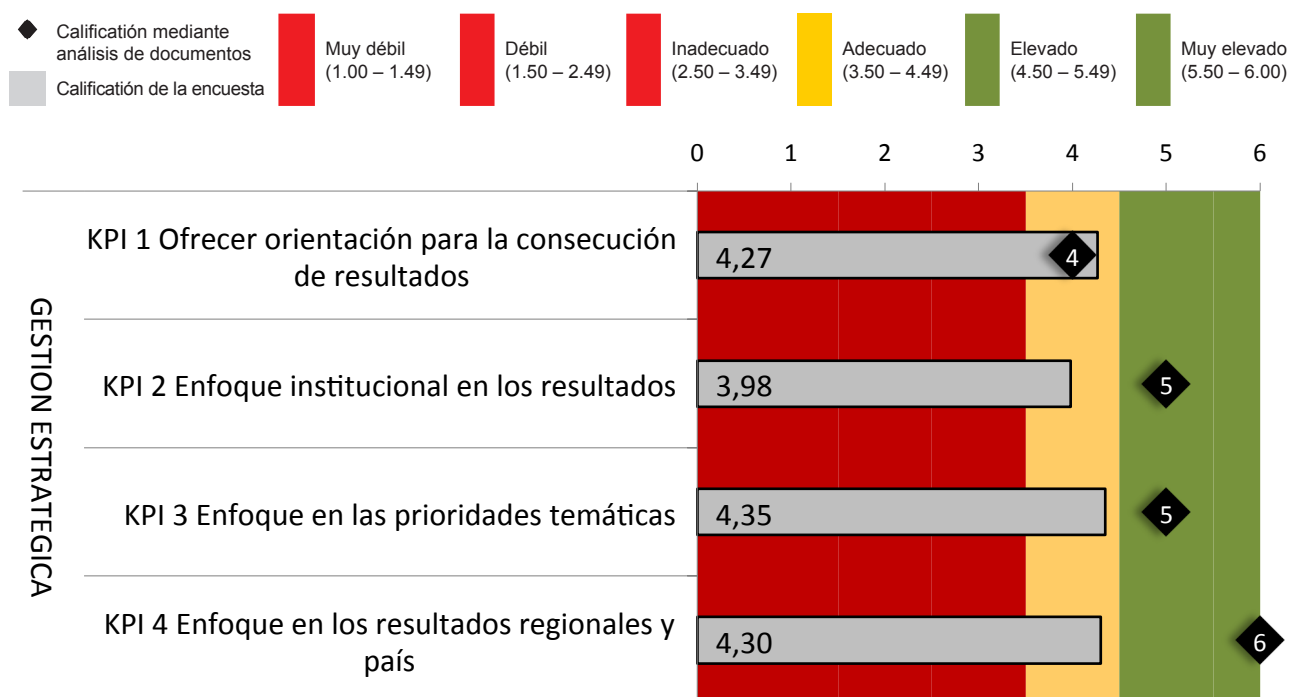
El PNUMA está pasando por un proceso de reforma para transformarse en una organización basada en los resultados. Las partes interesadas dieron uniformemente una calificación de adecuado al desempeño del PNUMA en cuanto a la gestión estratégica según los criterios de MOPAN. El análisis de documentos ofreció varias calificaciones elevadas e identificó algunas áreas a mejorar.

La Figura 3.3 muestra las calificaciones totales de la encuesta y del análisis de documentos para los cuatro KPI del cuadrante de gestión estratégica. Los encuestados calificaron al PNUMA en la franja superior de la banda adecuada en todos los KPI. El análisis de documentos calificó al PNUMA como adecuado o superior en los cuatro KPI de gestión estratégica.

Mediante el proceso de desarrollo de su organización, el PNUMA ha dado pasos para mejorar varios aspectos de su gestión estratégica. La organización aumentó la colaboración entre divisiones para funcionar según un único programa para toda la organización. Además, se alinearon los presupuestos, la programación y la estrategia global, con el consecuente fortalecimiento de la planificación basada en los resultados. Se identificaron algunas áreas a mejorar respecto de las prácticas del PNUMA para la puesta de documentos a disposición del público y también el tratamiento que hace del bienestar humano como prioridad temática.

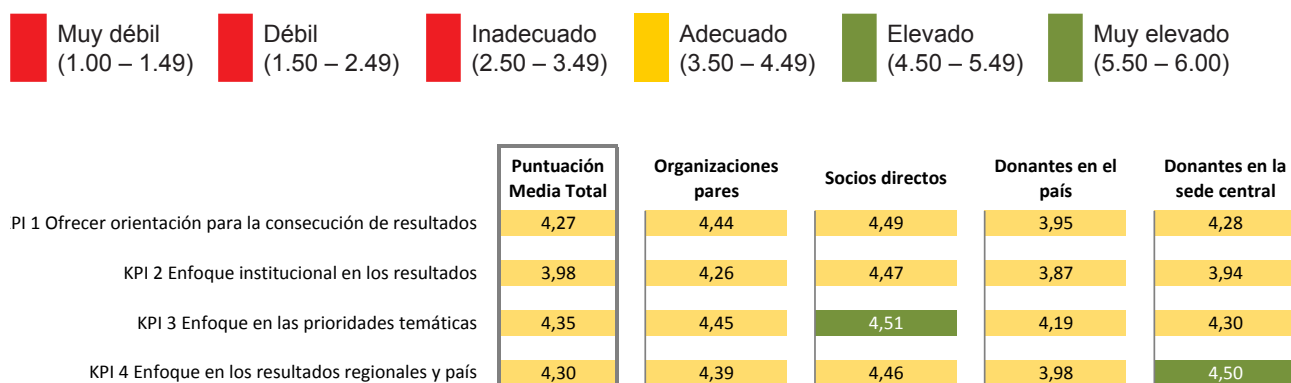


Figura 3.3 Cuadrante I. Gestión estratégica – Calificaciones de la encuesta y del análisis de documentos



La Figura 3.4 muestra la puntuación media otorgada por los encuestados para cuatro KPI y también según grupos de encuestados.

Figura 3.4 Cuadrante I. Gestión estratégica, puntuación media según grupo de encuestados



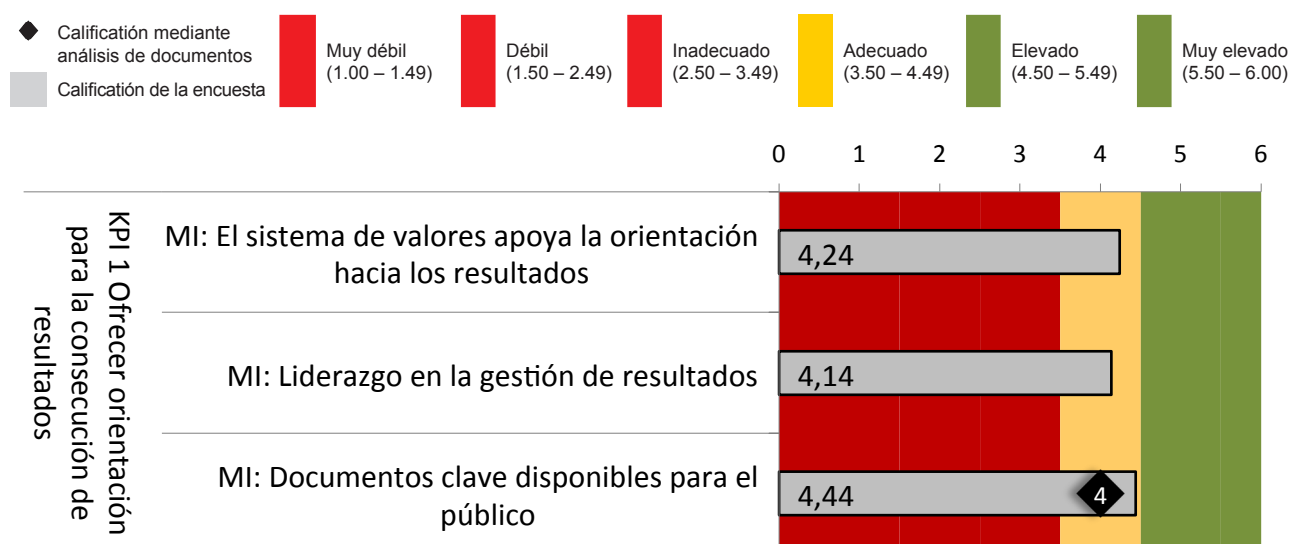


► KPI 1: Ofrecer orientación para la consecución de resultados

Hallazgo 1: Los encuestados calificaron la gestión ejecutiva de adecuada por ofrecer orientaciones para el logro de los resultados externos y los centrados en los beneficiarios. El análisis de documentos observó que mientras, por un lado, el PNUMA pone a disposición numerosos documentos clave en su página web, por el otro, no explica su enfoque sobre la divulgación de información.

En general, los encuestados calificaron al PNUMA como adecuado en los tres MI en este KPI (ver figura 3.5). El análisis de documentos, que sólo calificó el MI sobre la disponibilidad de los mismos, dio también al PNUMA la calificación de adecuado. No obstante, observó que muchos documentos están disponibles sólo en inglés y que el PNUMA no ofrece informaciones sobre su política de divulgación en su página web (Por ejemplo, las recomendaciones del Secretario General sobre sensibilidad, clasificación y gestión de la información).

Figura 3.5 KPI 1: Ofrecer orientación para la consecución de resultados, calificación de los micro-indicadores.



MI 1.1 – El sistema de valores apoya la orientación hacia los resultados

Se preguntó a los encuestados si la cultura institucional del PNUMA refuerza su enfoque basado en los resultados, si tiene en cuenta a los socios y si da apoyo a un enfoque orientado a los desafíos ambientales prioritarios identificados a través de la investigación y el análisis. Los encuestados confirmaron que el sistema de valores del PNUMA es en líneas generales adecuado y calificaron de elevado su apoyo a los retos medioambientales prioritarios.

MI 1.2 – Liderazgo en la gestión de resultados

Los donantes de MOPAN en la sede central fueron el único grupo de encuestados preguntados sobre el grado con el que la Dirección General demuestra liderazgo en la gestión de resultados. Más del 70% calificó al PNUMA con adecuado o superior en este indicador.

MI 1.3 – Documentos clave disponibles para el público

La mayoría (el 75%) de los encuestados calificó al PNUMA con adecuado o superior por su puesta de documentos clave a disposición del público y de forma rápida. El análisis de documentos también calificó a este MI con un “adecuado”.

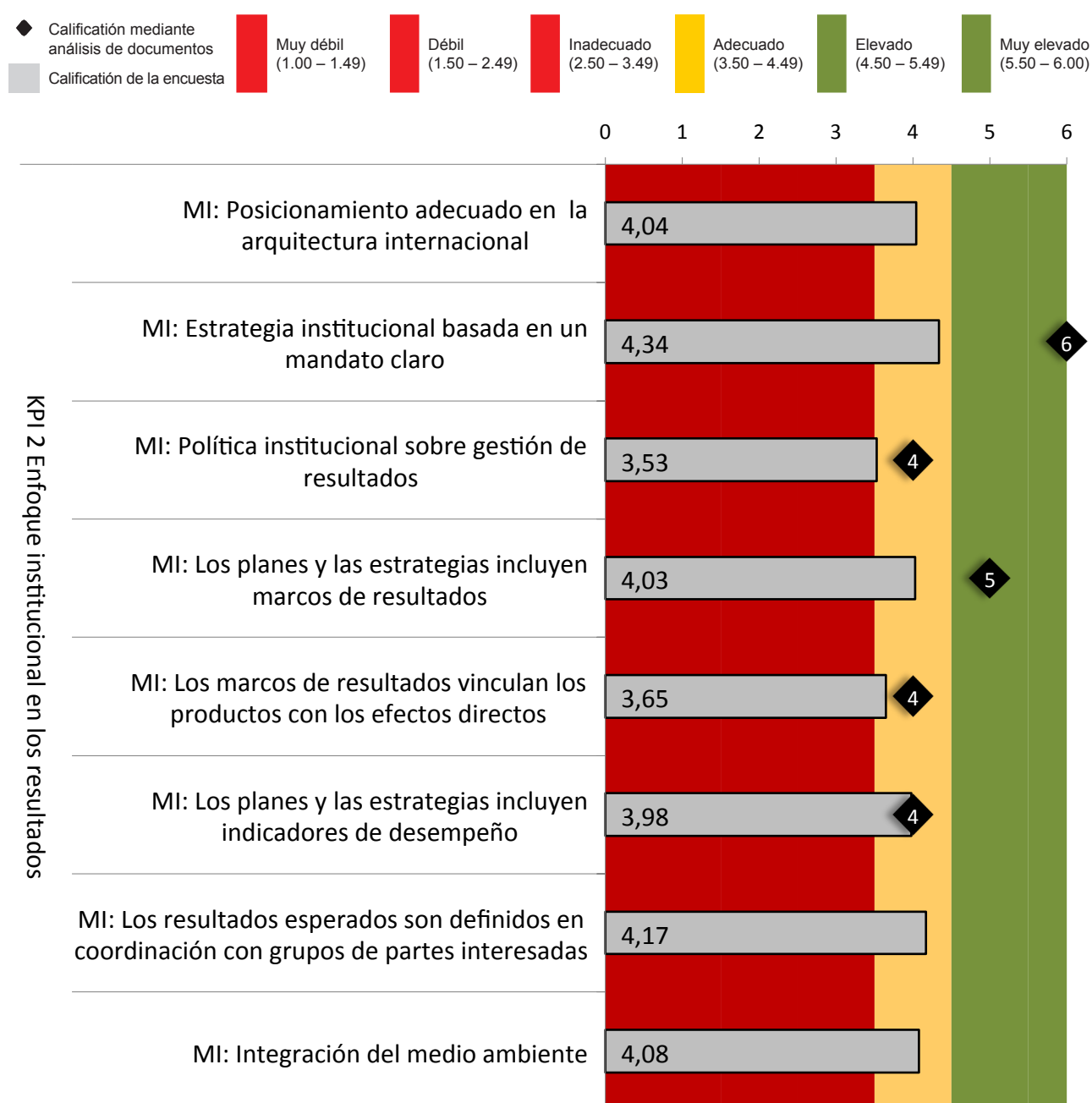


A pesar de que el PNUMA presenta la mayor parte de sus documentos clave en su página web, las páginas web duplicadas y/o incompletas al igual que los vínculos que no funcionan dificultan su búsqueda. Además, la organización no ofrece una política sobre la información que divulga. Dado que el PNUMA se rige por el *Boletín del Secretario General de la ONU sobre sensibilidad, clasificación y gestión de la información*, se debería publicar dicho documento en su página web o bien debería colocarse un vínculo para acceder a él. Aunque la mayor parte de los documentos en la página web se encuentran actualmente disponibles sólo en inglés, la política para la página web (*Policies Governing www.unep.org*) indica que el PNUMA está trabajando para mejorar la divulgación de sus documentos en los seis idiomas oficiales de las Naciones Unidas.

► KPI 2: Enfoque institucional en los resultados

Hallazgo 2: Las estrategias de organización del PNUMA se calificaron como adecuadas en cuanto a su enfoque en los resultados. El análisis de documentos reconoció las recientes mejoras en el enfoque del PNUMA hacia los resultados tal y como están plasmados en la Estrategia de Plazo Medio 2010-2013, pero observó que la calidad de su marco de resultados aún era mejorable.

En general, los encuestados calificaron al PNUMA con adecuado en este KPI y el análisis de documentos proporcionó calificaciones en cinco MIs que van de adecuado a muy elevado.


Figura 3.6 KPI 2: Enfoque institucional en los resultados, calificaciones de los micro-indicadores


MI 2.1 – Posicionamiento adecuado en la arquitectura internacional

La posición del PNUMA en la escena internacional respecto de sus roles (normativo, implementación, coordinación y generación de información y bases objetivas) recibió la calificación de adecuado o superior por parte de la mayoría de los encuestados. Sobre el tema de si el PNUMA tiene un papel en la generación de bases objetivas, los donantes en el país le dieron una calificación de adecuado, pero fueron menos positivos que los demás grupos de encuestados. Esta diferencia fue estadísticamente significativa.



El papel y la posición del PNUMA en la escena internacional fueron comentados en *Delivering as One*, un informe de 2006 del Grupo de Expertos de Alto Nivel,¹⁴ y en *Management Review of Environmental Governance within the United Nations System* de 2008, de la Unidad de Inspección Conjunta (JIU). El informe del Grupo de Alto Nivel observó que la integración de temas de medio ambiente en el trabajo de otras organizaciones de las Naciones Unidas aumentó la competencia por fondos limitados. También destacó que el Banco Mundial y los bancos de desarrollo regional habían generado cantidades considerables de información e iniciativas sobre el medio ambiente, mal coordinadas con el resto del sistema de las Naciones Unidas. El informe de 2008 efectuado por la Unidad de Inspección Conjunta (JIU) advirtió que la proliferación y la fragmentación de iniciativas medioambientales menoscabaron el amplio mandato del PNUMA para la gobernanza medioambiental. Además, destacó la falta de una clara división de tareas entre el PNUMA y los acuerdos multilaterales sobre medio ambiente (MEAs). Dichos informes muestran los retos que se presentan al PNUMA dados sus roles y funciones y la naturaleza del sistema internacional para la gobernanza del medio ambiente.

MI 2.2 – Estrategia institucional basada en un mandato claro

En la encuesta, los participantes de la sede central y de otras organizaciones debieron responder tres preguntas sobre la estrategia y el mandato del PNUMA. 1) la claridad de su mandato; 2) la alineación entre su mandato y su estrategia; 3) la alineación entre el trabajo normativo del PNUMA y su mandato y estrategia. En general, los encuestados calificaron al PNUMA con un “adecuado” en las tres preguntas. Además, se les preguntó a todos los grupos de encuestados sobre la coherencia entre el mandato, la estrategia y el trabajo operativo del PNUMA. Una clara mayoría de participantes otorgó las calificaciones de “adecuado” o superior.

La revisión de documentos calificó al PNUMA como “muy alto” en este MI, en base a pruebas sólidas de que el mandato del PNUMA fue modificado, fortalecido y expandido para garantizar su continua importancia, y de que éste se ha puesto en marcha con la Estrategia a Plazo Medio (MTS) 2010-2013, lo que expresa claramente lo mucho que las áreas prioritarias de la organización se relacionan con su mandato.

MI 2.3 – Política institucional sobre gestión de resultados

El grupo de donantes en la sede central fue el único grupo de encuestados al que se le preguntó sobre la garantía que da el PNUMA a la aplicación de la gestión de resultados en toda la organización. A pesar de que el PNUMA recibió una calificación general de “adecuado” en este MI, hay varios puntos de vista: el 47% de los encuestados dio una calificación de “inadecuado” o “por debajo” mientras que el 41% percibió el desempeño del PNUMA con un “adecuado” o superior.

La calificación de “adecuado” obtenida en todo el análisis de documentos es congruente con la percepción de los encuestados. Aunque las pruebas documentales indican que el PNUMA mejoró su enfoque en los resultados en los últimos años, la organización no cuenta con una política para toda la organización o con recomendaciones sobre la gestión basada en resultados (GBR) o sobre la gestión para resultados de desarrollo (GRD). Por lo tanto no hay una descripción coherente y detallada de cómo se aplicarán los principios de la Gestión basada en Resultados (GBR) en la toda la organización. Pero, el PNUMA indicó mediante comunicación personal que se integrarán las recomendaciones a su Manual de Programación, cuya versión final debería aprobarse antes de finales de 2011.

No obstante, el PNUMA promueve una gestión basada en los resultados en su Estrategia a Plazo Medio 2010-2013, marcos estratégicos bianuales y Programas de Trabajo. La organización asimila

¹⁴ *High-Level Panel on United Nations System-wide Coherence in Areas of Development, Humanitarian Assistance and the Environment* (2006)



los resultados mediante el Sistema de Gestión de la Información de Proyectos (PIMS) e informa sobre los resultados en los Informes de Desempeño Programático y en los Informes de Síntesis de Evaluación. El PNUMA ofrece capacitación al personal en Gestión basada en Resultados (GBR) y estimula a sus socios directos a adoptar un enfoque orientado hacia los resultados en su *Política sobre Asociaciones*.

MI 2.4 – Los planes y las estrategias incluyen marcos de resultados

Se preguntó a los donantes en la sede central si las estrategias del PNUMA contienen resultados de gestión, desarrollo y normativas. Una pequeña mayoría de encuestados calificó al PNUMA con “adecuado” o superior en su MI, aunque el análisis de documentos calificó al PNUMA con un “elevado”.

En los documentos del programa bianual propuesto para la organización para 2010-2011 y 2012-2013 se presenta una versión detallada de los marcos de resultados del PNUMA¹⁵. Aunque que se proporcionan marcos de resultados para los programas de ambos bienios, sólo el período 2012-2013 está cubierto además por un marco de resultados de gestión. Dentro de estos marcos, la mayor parte de las afirmaciones sobre los productos se expresa correctamente aunque sería mejor que algunos resultados quedaran calificados como logros esperados (resultados).

MI 2.5 - Los marcos de resultados vinculan los productos con los efectos directos

Se preguntó a los donantes en la sede central hasta qué punto las estrategias de toda la organización del PNUMA tienen enlaces causales entre los productos y los resultados e impactos, y éstos calificaron al PNUMA con un “adecuado” general. Sin embargo, se mostraron divididos ante la pregunta: mientras que el 41% calificó al PNUMA con un “adecuado” o superior, el 31% lo calificó con un “inadecuado” o inferior. La calificación de “adecuado” en el análisis de documentos coincidió con la calificación dada en la encuesta.

La Estrategia a Plazo Medio 2010-2013 sólo explica brevemente cómo se vinculan los productos con los logros esperados (resultados). No obstante, la estructura de los marcos estratégicos programáticos para 2010-2011 y 2012-2013 demuestra que obtener productos ayudará a cumplir con resultados específicos y de mayor envergadura. Además, es plausible el vínculo entre los resultados en los marcos estratégicos programáticos y los impactos presentados en el Anexo IV de la Estrategia a Plazo Medio. El marco de resultados de gestión para 2012-2013 no ofrece un vínculo plausible entre los resultados y los impactos. También presenta menos productos que resultados, lo que significa que los productos no llegan a cubrir el espectro completo de los resultados de gestión que la organización desea obtener.

MI 2.6 – Los planes y las estrategias incluyen indicadores de desempeño

El único grupo de encuestados consultado acerca de este MI fueron los donantes en la sede central y aproximadamente el 60% calificó al PNUMA con un “adecuado” o superior en lo que respecta al grado con que sus estrategias para toda la organización contienen indicadores mensurables en todos los niveles. El análisis de documentos calificó al PNUMA con un “adecuado” en este MI.

Los marcos estratégicos de la programación para 2010-2011 y 2012-2013 presentados en los documentos del programa bianual propuesto por el PNUMA incluyen indicadores de resultados esperados que son, en su mayoría, relevantes, claros y capaces de ser controlados. No obstante, faltan indicadores a nivel de producto. Aunque los procedimientos programáticos de la ONU no exigen que el PNUMA presente indicadores de productos en los documentos mencionados más arriba, el PNUMA indicó su intención de hacerlo en el Anexo V de su Estrategia a Plazo Medio. Pero,

¹⁵ MOPAN evaluó esta versión de marcos estratégicos del PNUMA dado que se trata de una versión más detallada (por ejemplo, incluye resultados así como datos básicos y metadatos para los indicadores).



en lugar de ello, los indicadores de los productos del sub programa están distribuidos en varios documentos de proyectos del PNUMA. En consecuencia, los indicadores de desempeño que el PNUMA utiliza para medir avances en el sub programa no se pueden rastrear o evaluar fácilmente.

MI 2.7 – Los resultados esperados son definidos en coordinación con grupos de partes interesadas

Una mayoría de encuestados (el 69%) calificó al PNUMA con un “adecuado” o superior en lo que respecta al grado con el que la organización consulta a grupos de interesados para desarrollar sus resultados esperados.

MI 2.8 – Integración del medio ambiente

La mayor parte de los encuestados piensa que las estrategias del PNUMA ayudan a integrar a la cuestión del medio ambiente en las actividades de sus socios.

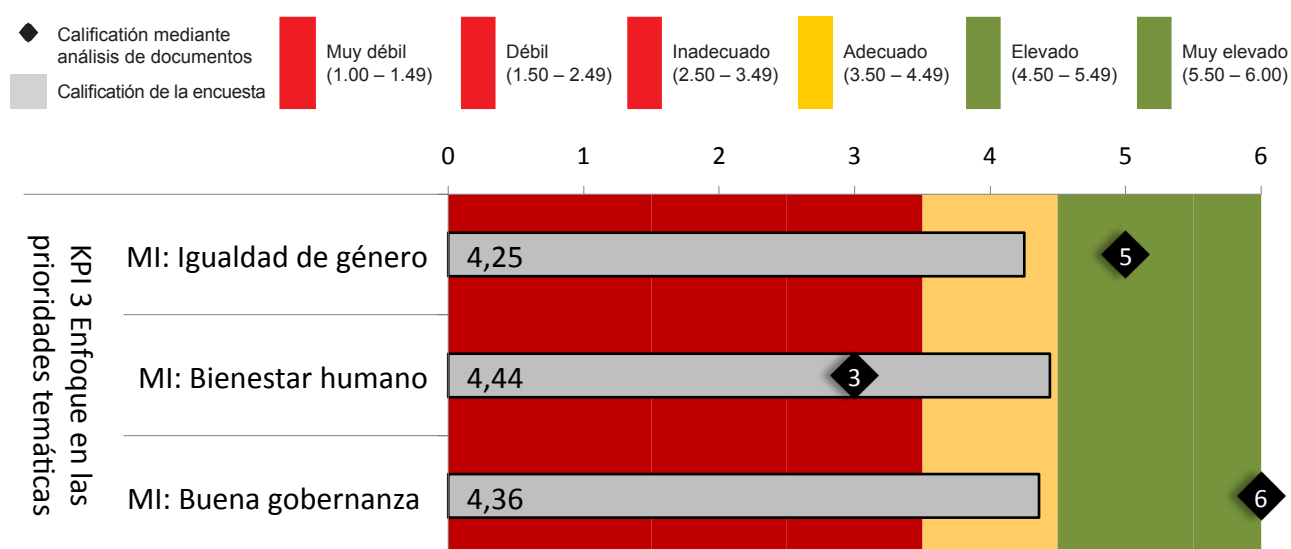
A pesar de que el análisis de documentos no calificó al PNUMA en este MI, encontró que la estrategia, Programa de Trabajo y estrategia de asociaciones comprometen a la organización para que integre el medio ambiente en todas sus actividades.

► KPI 3: Enfoque en las prioridades temáticas

Hallazgo 3: Los encuestados calificaron al PNUMA con un “adecuado” por la integración que hace de sus prioridades temáticas. El análisis de documentos calificó al PNUMA con un “muy elevado” para la integración de la gobernanza del medio ambiente y con un “elevado” para las cuestiones de género, pero con un “inadecuado” para la integración del bienestar humano en el nivel estratégico.

La encuesta examinó tres prioridades temáticas: igualdad del género, bienestar humano y gobernanza del medio ambiente. Los encuestados en general calificaron al PNUMA como “adecuado” o superior para integrar estas actividades a su trabajo.

El análisis de documentos dio al PNUMA una calificación de “muy elevado” en cuanto a la integración de gobernanza del medio ambiente, lo cual no es de sorprender ya que la promoción de la buena gobernanza del medio ambiente forma parte del mandato del PNUMA y constituye uno de sus sub-programas entre divisiones. Integrar las cuestiones relativas al género también es una prioridad del PNUMA y recibió la calificación de “elevado” en el análisis de documentos. No obstante, aunque las nociones de bienestar humano están incluidas claramente en el enfoque del PNUMA sobre el desarrollo sostenible y en su trabajo a nivel de proyectos, el concepto y el enfoque del PNUMA no están definidos claramente en los programas de la Estrategia a Plazo Medio

**Figura 3.7 KPI 3: Enfoque en las prioridades temáticas, calificaciones de los micro-indicadores**

MI 3.1 – Igualdad de género

En la encuesta, el PNUMA recibió la calificación de “adecuado” o superior por parte del 60% de los encuestados en lo relativo al grado con que integra la igualdad de género en su programación.

El análisis de documentos demostró que el PNUMA ha podido integrar correctamente la igualdad de género. La Estrategia a Plazo Medio del PNUMA identifica claramente la integración de género como una prioridad, afirmando que se incorporará la igualdad y equidad entre los géneros a todas las políticas, proyectos y programas. El PNUMA desarrolló un Plan de Acción de Género en 2006, que fue aprobado por el Consejo Rector en 2007. Además, en 2008 redactó una Política de Género por la que se comprometió a fortalecer su enfoque en el género. Como resultado de ello, se creó el puesto de asesor ejecutivo orientado exclusivamente a temas relativos al género y se instrumentaron planes de acción sobre el género en un sub programa de modo que existiera un marco para aplicar acciones vinculadas al género en el trabajo operativo y hacer un seguimiento de las mismas.

La igualdad de género también una prioridad para el PNUMA. En 2010, la representación de las mujeres en su personal era del 60%¹⁶. Actualmente se están haciendo esfuerzos para aumentar el porcentaje de mujeres en las categorías de empleo de profesionales y cargos de gestión del 40% al 45% para antes del final de 2013¹⁷.

A pesar de que la evaluación del PNUMA en cuanto a la igualdad de género en general fue positiva, el Equipo de Evaluación manifestó su preocupación porque la política de género, redactada en 2008, aún continúe en fase preliminar, y de que el Plan de Acción sobre el Género de toda la organización, creado como marco para el período 2006-2010, no se haya puesto al día.

¹⁶ Informe Anual 2010

¹⁷ Programa y presupuesto bianuales propuestos para 2012-2013



MI 3.2 – Bienestar humano¹⁸

Se preguntó a los encuestados si consideraban que el PNUMA integra las cuestiones sociales y económicas en su programación y una clara mayoría (el 81%) calificaron al PNUMA con un “adecuado” o superior en este MI.

El análisis de documentos evaluó el punto hasta el que el PNUMA integra el bienestar humano como prioridad temática de la organización. Calificó al PNUMA como “inadecuado” en este MI debido a una serie de factores. A pesar de que el PNUMA vincula el bienestar humano a la salud de los ecosistemas en la Estrategia a Plazo Medio y de que menciona esta prioridad temática en dos de sus seis sub programas (Desastres y Conflictos, y Gestión del Ecosistema), no ofrece una definición clara del concepto y de cómo está integrado en el trabajo¹⁹. Además, las descripciones de los dos sub programas no se extienden lo suficiente sobre cómo se hacen las definiciones y el seguimiento de los resultados relacionados con el bienestar humano.

Además de la prioridad temática del bienestar humano, el Manual de Proyectos del PNUMA (2005) indica que la reducción de la pobreza debe ser considerada parte de la puesta en marcha de todos los proyectos. De hecho, todos los documentos revisados para cada proyecto explicaban el aporte de cada proyecto a problemas sociales y económicos, entre ellos, la reducción de la pobreza y la igualdad del género. El Manual de Proyectos también se refiere a un decreto del Grupo de la Dirección General de 2004 que indica que “todas las actividades del PNUMA deben estar relacionadas con la erradicación de la pobreza”. Además, la publicación del PNUMA, *GEO-4*, evalúa el cambio ambiental y el modo en que éste afecta a la seguridad, la salud, las relaciones sociales y las necesidades materiales de la población (bienestar humano) y el desarrollo en general. No obstante, en los documentos evaluados no queda claro si la reducción de la pobreza se considera parte del concepto general de bienestar humano o si se trata de una prioridad temática más. Por consiguiente, nuestra evaluación indica que el PNUMA saldría beneficiado con un enfoque más estratégico del bienestar humano a nivel de toda la organización y con una definición más clara de este aspecto en la Estrategia a Plazo Medio global.

MI 3.3 – Buena gobernanza

Casi el 80% de los encuestados calificó al PNUMA con “adecuado” o superior sobre su promoción de la buena gobernanza ambiental en los países socios.

El análisis de documentos calificó al PNUMA como “muy alto” en este MI. La promoción de una buena gobernanza medioambiental forma parte del mandato del PNUMA y constituye uno de sus seis sub programas transversales. Los documentos del programa bianual propuesto por el PNUMA para 2010-2011 y 2012- 2013 describen el enfoque de la organización para la promoción de la buena gobernanza medioambiental e incluyen los resultados esperados con los indicadores y productos correspondientes. Además, desde 2007, el PNUMA ha dedicado un capítulo en sus Informes Anuales para describir su avance en el campo de la gobernanza medioambiental. Asimismo, el PNUMA ha tomado cartas en el asunto para mejorar la gobernanza medioambiental mundial basándose en los resultados de un estudio de la Unidad de Inspección Conjunta y en las recomendaciones de un grupo de consulta creado a instancias del Consejo Rector del PNUMA.

18 Según el PNUMA, el concepto de bienestar humano apunta sobre todo al bienestar humano a través de las generaciones.

19 Robert Prescott-Allen en *The Wellbeing of Nations: A country-by-country index of quality of life and the environment* (2001) define el bienestar humano como “una condición en la cual todos los miembros de la sociedad puedan determinar y satisfacer sus necesidades y tener una amplia gama de opciones para satisfacer su potencial”. El libro presenta la noción de que el desarrollo sostenible depende del bienestar tanto del ser humano como el del ecosistema. “No importa lo bien que esté el ecosistema si la gente no puede satisfacer sus necesidades”.



► KPI 4: Enfoque en los resultados regionales y país

Hallazgo 4: Los encuestados están de acuerdo en que el PNUMA tiene un enfoque en los resultados en el país y la región adecuado. El análisis de documentos calificó al PNUMA con un “muy elevado” por alinear los resultados de los proyectos con su Estrategia a Plazo Medio.

El análisis de documentos indicó que el trabajo del PNUMA en los países y regiones es congruente con su Estrategia a Plazo Medio para 2010-2013 y la mayor parte de los encuestados calificó a la organización con un “adecuado” o superior en este KPI. Dada la limitada presencia del PNUMA en los países, la organización no desarrolla estrategias concretas para países. Por ello, la evaluación estuvo orientada al trabajo de proyectos y sub programas, que son unidades de análisis más relevantes.

Figura 3.8 KPI 4: Enfoque en los resultados regionales y país, calificaciones de los micro-indicadores



MI 4.1 – Los resultados esperados son congruentes con la Estrategia Mundial a Plazo Medio

La mayor parte de los encuestados calificó al PNUMA con un “adecuado” o superior porque sus proyectos e iniciativas son congruentes con la Estrategia a Medio Plazo a nivel país (el 79%) y a nivel regional (el 67%).

El análisis de documentos otorgó una calificación de “muy elevado” en este MI. El trabajo del PNUMA en países y regiones es congruente con su Estrategia a Plazo Medio para 2010-2013. Dada su limitada presencia en los países, el PNUMA no desarrolla estrategias para países o regiones. En lugar de ello, su trabajo operativo se presenta a nivel de proyecto y figura en los Documentos de los Proyectos. Éstos contienen marcos lógicos y resultados esperados (productos y resultados de proyectos) claramente vinculados a la estrategia mundial: un resultado en un proyecto es o producto o resultado de un sub programa o bien es algo que forma parte de un producto o resultado de un sub programa. Por lo tanto, hay una clara cadena de resultados desde el nivel de proyecto hacia el de los sub programas. Como paso intermedio entre los documentos de los proyectos y los marcos de resultados de sub programas, el PNUMA también crea marcos de programas que ofrecen un resumen de todos los proyectos que producen colectivamente uno o dos resultados de sub programas.

MI 4.2 – Resultados esperados en consonancia con las prioridades nacionales o regionales sobre medio ambiente

Se formularon tres preguntas en relación con este MI: si las estrategias del PNUMA constituyen un apoyo para las buenas prácticas medioambientales a nivel país, si sus estrategias constituyen un



apoyo para las buenas prácticas medioambientales a nivel región, y si las actividades del PNUMA a nivel regional se alinean con las prioridades de sus socios para el medio ambiente. En general, el 62% de los encuestados calificaron al PNUMA con un “adecuado” o superior en este MI y el 22% con un “inadecuado” o inferior.

El análisis de documentos no calificó al PNUMA en este MI. Dada la limitada presencia del PNUMA en los países, no se desarrollan estrategias por país a diferencia de otras organizaciones multilaterales. El trabajo operativo del PNUMA está basado, alternativamente, en estrategias establecidas a nivel de proyectos. Aunque un proyecto puede darse en un solo país (como sucede con el programa para la República Democrática del Congo), los proyectos del PNUMA suelen incluir a varios países de una región.

Además, debido al papel normativo del PNUMA, su tarea en los países no tiene porqué alinearse directamente con las principales prioridades del país en sí, sino más bien estar alineada con aquéllas identificadas por la comunidad internacional. En consecuencia, es posible que las declaraciones de resultados esperados para proyectos para países o regiones no siempre estén en consonancia con las prioridades nacionales o regionales sobre el medio ambiente. El Plan Estratégico de Bali ilustra esta paradoja y resalta la dificultad que surge, dado el papel normativo del PNUMA, para poner automáticamente en primer lugar las prioridades nacionales y regionales. Por un lado, el plan pone el acento en la soberanía nacional, insta a cada país a identificar sus propias necesidades en el fortalecimiento de las capacidades y en el apoyo tecnológico y apoya la implementación de las actividades prioritarias identificadas en los niveles regionales y sub regionales. Por el otro, el plan busca el fortalecimiento de la capacidad de los países para aplicar metas programáticas establecidas por el Consejo Rector/Foro Ministerial Mundial para el Medio Ambiente y hacer que los países cumplan con los acuerdos internacionales y apliquen sus obligaciones a nivel nacional (p.2).

3.3.3 Gestión operativa

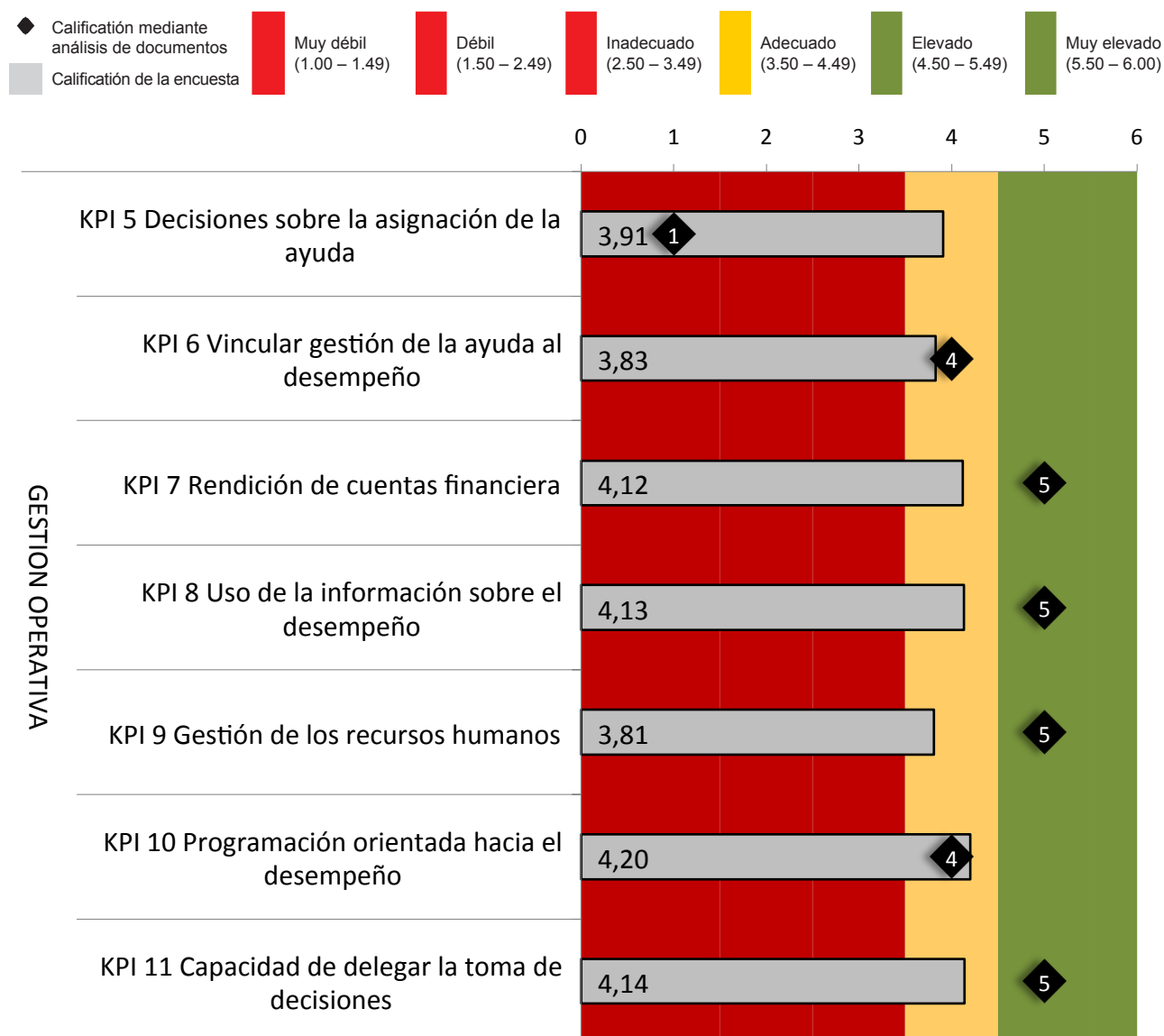
Los encuestados calificaron al PNUMA en general con un “adecuado” en lo que respecta a temas operativos relacionados con la generación de informes y elaboración de presupuestos basados en sus resultados, su responsabilidad financiera, su gestión de recursos humanos y la delegación de la toma de decisiones. Pero, su nivel de familiaridad con estos temas fue muy bajo en la mayor parte de los casos. El análisis de documentos dio calificaciones mixtas y al mismo tiempo reconoció que, en gran medida, las normas y procedimientos de la responsabilidad financiera proceden de la Junta de Auditores, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) y la Secretaría de las Naciones Unidas.

La figura 3.9 muestra las calificaciones generales de la encuesta y el análisis de documentos para los siete KPI del cuadrante gestión operativa.

Según los resultados de la encuesta, en general, el PNUMA tiene un desempeño adecuado en todos los KPI de la gestión operativa. El análisis de documentos ofreció calificaciones de “adecuado” o “alto” en todos los KPI, excepto uno.

El desempeño más elevado del PNUMA en gestión operativa está relacionado con su responsabilidad financiera, la transparencia de sus sistemas de incentivos para el personal y la dirección y sus claras recomendaciones para la delegación de autoridad.

La evaluación indicó áreas para mejorar la transparencia del PNUMA en los criterios utilizados para la asignación de recursos y en el vínculo entre gastos y resultados esperados. El PNUMA no tiene políticas de la organización sobre auditorías financieras, medidas contra la corrupción o la gestión de riesgo dado que estas reglas y procedimientos son provistos por la ONU.


Figura 3.9 Cuadrante II. Gestión operativa - Calificaciones de la encuesta y del análisis de documentos


La figura 3.10 muestra las puntuaciones medias de los siete KPI para todos los encuestados y según grupo de encuestados.

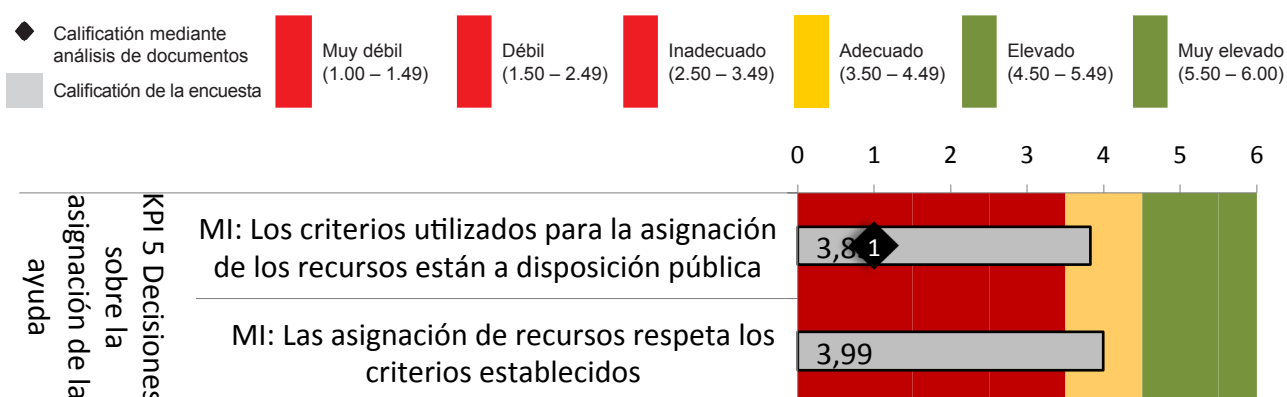
**Figura 3.10 Cuadrante II. Gestión operativa – Puntuaciones medias según grupo de encuestados**

	Puntuación Media Total	Organizaciones pares	Socios directos	Donantes en el país	Donantes en la sede central
KPI 5 Decisiones sobre la asignación de la ayuda	3,91	3,83	4,27	3,80	3,73
KPI 6 Vincular gestión de la ayuda al desempeño	3,83	NA	NA	NA	3,83
KPI 7 Rendición de cuentas financiera	4,12	NA	4,46	NA	3,96
KPI 8 Uso de la información sobre el desempeño	4,13	4,07	4,43	3,94	3,94
KPI 9 Gestión de los recursos humanos	3,81	NA	NA	NA	3,81
KPI 10 Programación orientada hacia el desempeño	4,20	NA	4,52	3,90	4,23
KPI 11 Capacidad de delegar la toma de decisiones	4,14	4,30	4,23	3,82	NA

► KPI 5: Decisiones sobre la asignación de recursos

Hallazgo 5: Según los encuestados, el comportamiento del PNUMA es adecuado al hacer transparentes sus decisiones sobre la asignación de recursos. Sin embargo, el análisis de documentos reveló que el PNUMA tiene un comportamiento “muy bajo” en esta área.

Se preguntó a los encuestados si el PNUMA pone diligentemente a disposición sus criterios para asignar los recursos para sus programas y si los recursos se asignan de acuerdo con dichos criterios. El análisis de documentos comprobó si los criterios para la asignación de recursos estaban a disposición del público.

Figura 3.11 KPI 5: Decisiones sobre la asignación de recursos, calificaciones de los micro-indicadores

MI 5.1 – Los criterios utilizados para la asignación de los recursos están a disposición pública

Los encuestados dieron opiniones mixtas en cuanto a si el PNUMA es diligente presentando sus criterios para la asignación de recursos. El 48% presentó una calificación de “adecuado” o superior, mientras que el 26% percibió su desempeño como “inadecuado”.



El análisis de documentos indicó que las prácticas del PNUMA son “muy bajas” en este MI. Ni la página web del PNUMA ni los documentos identificados procedentes de otras fuentes ofrecen pruebas de los criterios que utiliza el PNUMA para la asignación de los recursos para sus programas. Esto se explica en parte por el hecho de que la asignación de los recursos es el resultado de un proceso de negociaciones en el que participan los gobiernos, sobre todo a través del Comité de Representantes Permanentes.²⁰

MI 5.2 – Las asignación de recursos respeta los criterios establecidos

El PNUMA recibió la calificación de “adecuado” por parte de los encuestados en lo relativo al grado con que sus asignaciones de recursos siguen los criterios establecidos. No obstante, el 30% de los encuestados respondieron “no sabe”.

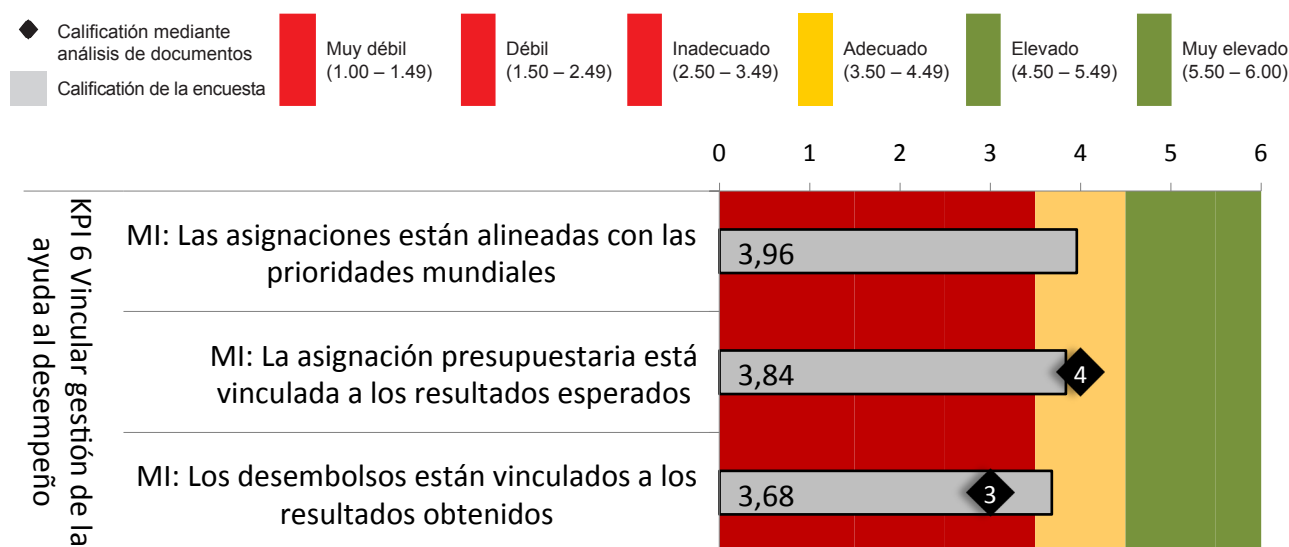
► KPI 6: Vincular gestión de la ayuda al desempeño

Hallazgo 6: Según los encuestados, el PNUMA vincula correctamente la gestión financiera con sus prioridades y resultados mundiales. El análisis de documentos confirmó esta percepción y además destacó el potencial de mejora que resultaría de alinear resultados específicos con asignaciones y gastos.

La evaluación observó tres dimensiones distintas relacionadas con este KPI: si las asignaciones de los recursos del PNUMA están alineadas con sus prioridades mundiales, si las asignaciones presupuestarias están vinculadas con los resultados esperados y si el PNUMA informa acerca de las cantidades gastadas para alcanzar dichos resultados.

El grupo de donantes en la sede central fue el único grupo de encuestados consultado acerca de este KPI y calificó al PNUMA con un “adecuado” general por vincular la gestión de los recursos con el desempeño. El análisis de documentos resultó en una calificación general de “adecuado”, pero observó que los vínculos entre asignaciones presupuestarias y resultados esperados podrían fortalecerse más. Aunque había potencial de mejora en estas áreas, la revisión de documentos también reconoció las mejoras continuas en el enfoque del PNUMA en la elaboración de los presupuestos basados en los resultados en el último bienio.

20 No obstante, según el PNUMA, se estableció un Grupo de Trabajo interno para la Gestión e Implementación de Programas, que concluyó sus actividades recientemente. El Equipo de Tareas ha publicado una guía para mejorar aún más la transparencia del PNUMA en sus decisiones sobre asignación de recursos. La nueva práctica se probará con la próxima asignación, con la participación de los Coordinadores de los Sub Programas en la asignación de fondos extra presupuestarios procedentes de determinados instrumentos financieros del CE.

Figura 3.12 KPI 6: Vincular gestión de la ayuda al desempeño, calificaciones de los micro-indicadores


MI 6.1 – Las asignaciones están alineadas con las prioridades mundiales

La mayor parte de los encuestados (el 67%) calificó al PNUMA con un “adecuado” o superior en la alineación de las asignaciones de recursos con sus prioridades mundiales.

Aunque el análisis de documentos no calificó al PNUMA en lo que respecta a criterios concretos para este MI, en dicha revisión se observó que el PNUMA había alineado su Programa Bianual y su Presupuesto de Apoyo para 2010-2011 con la Estrategia a Plazo Medio para 2010-2013. Los objetivos, los resultados esperados y el presupuesto de la organización están basados en las seis prioridades transversales descritas en la estrategia para toda la organización. Dicha alineación se había introducido en 2010 con la implementación de la Estrategia a Plazo Medio, y representa un paso de la organización hacia procesos más integrados de planificación estratégica y de elaboración de presupuestos.

MI 6.2 – La asignación presupuestaria está vinculada a los resultados esperados

Los encuestados tuvieron opiniones diferentes en lo que respecta al grado con que el PNUMA vincula las asignaciones presupuestarias con los resultados esperados. Mientras que el 53% calificó al PNUMA con un “adecuado” o superior, el 31% calificó su desempeño como “inadecuado” o inferior.

Siguiendo estrictamente los criterios de MOPAN para el análisis de documentos, se calificó al PNUMA con un “adecuado” por el modo de vincular las asignaciones presupuestarias con los resultados esperados de los programas. El PNUMA está adoptando la elaboración de presupuestos basados en los resultados de acuerdo con las prácticas de elaboración de presupuestos adoptadas en todo el sistema de Naciones Unidas²¹. El *Programa y el Presupuesto de Apoyo Bianuales Propuestos para 2010-2011* y el *Programa y el Presupuesto de Apoyo Bianuales Propuestos para 2012-2013* reflejan un enfoque más integrado para la programación y elaboración de presupuestos basados

21 Oficina de Naciones Unidas en Nairobi (UNON): En el documento siguiente se presenta una definición de la elaboración de presupuestos basada en los resultados en el sistema de Naciones Unidas: <http://www.unon.org/restcadimarict/intranet/bfms/docs/Introduction%20to%20Budget%20Section%20Pres%2025.8.04.doc>



en los resultados que en el bienio anterior. Ambos documentos presentan presupuestos formulados siguiendo los seis sub programas transversales identificados en la Estrategia a Plazo Medio para 2010-2013. No obstante, mientras que los presupuestos del PNUMA indican qué recursos se asignan a cada sub programa de manera acumulada, en ellos no se dan estimaciones de coste para los productos o resultados esperados presentados en esos mismos documentos.

Dicho esto, los Marcos de los Programas del PNUMA ofrecen una explicación más detallada del vínculo entre los resultados esperados, los productos y los recursos asignados. Los marcos asignan un presupuesto (en la mayoría de los casos) para el resultado esperado y describen el modo de alcanzar el resultado esperado y los productos mediante intervenciones específicas del proyecto.

No obstante, los marcos de los programas parecen basarse en el supuesto de que la suma de las actividades del proyecto y los productos se sumarán a los resultados esperados en el programa. Este supuesto es problemático dado que los resultados esperados son mucho más complejos que la suma de los proyectos y, además, incluyen insumos de varias partes interesadas (por ejemplo, mediante asociaciones). De este modo, la cantidad monetaria relacionada con el resultado esperado puede que no refleje el coste total de su resultado, sino apenas los costes de los proyectos del PNUMA. Desde esta perspectiva, el esfuerzo del PNUMA por vincular los resultados esperados con los recursos asignados, aunque digno de destacar, no es completamente adecuado.

MI 6.3 – Los desembolsos están vinculados a los resultados obtenidos

Los encuestados calificaron al PNUMA con un “adecuado” por su capacidad para vincular montos desembolsados con resultados obtenidos. No obstante, hubo puntos de vista diferentes, puesto que el 45% de los encuestados calificaron al PNUMA con un “adecuado” o superior en este punto, mientras que casi el 30% lo calificó con un “inadecuado” o inferior. El análisis de documentos proporcionó una calificación de “inadecuado”.

La revisión de los Informes de Desempeño de los Programas de los últimos años muestra que el PNUMA ha mejorado en lo que respecta a vincular los gastos con los resultados obtenidos. Mientras que los Informes de Desempeño anteriores estaban centrados en el desempeño de cada división, el Informe de Desempeño de los Programas para el bienio 2009-2010 informa sobre las prioridades transversales en la Estrategia a Plazo Medio. En dicho informe se observa hasta qué punto se obtuvieron los resultados y productos esperados y se muestra el gasto total por cada sub programa, pero no incluye los gastos incurridos en productos específicos o por resultados esperados. Una vez que el Sistema de Gestión de la Información de Proyectos (PIMS) esté funcionando completamente, el PNUMA debería poder ofrecer informaciones más detalladas sobre el vínculo entre las cantidades desembolsadas y los resultados obtenidos.



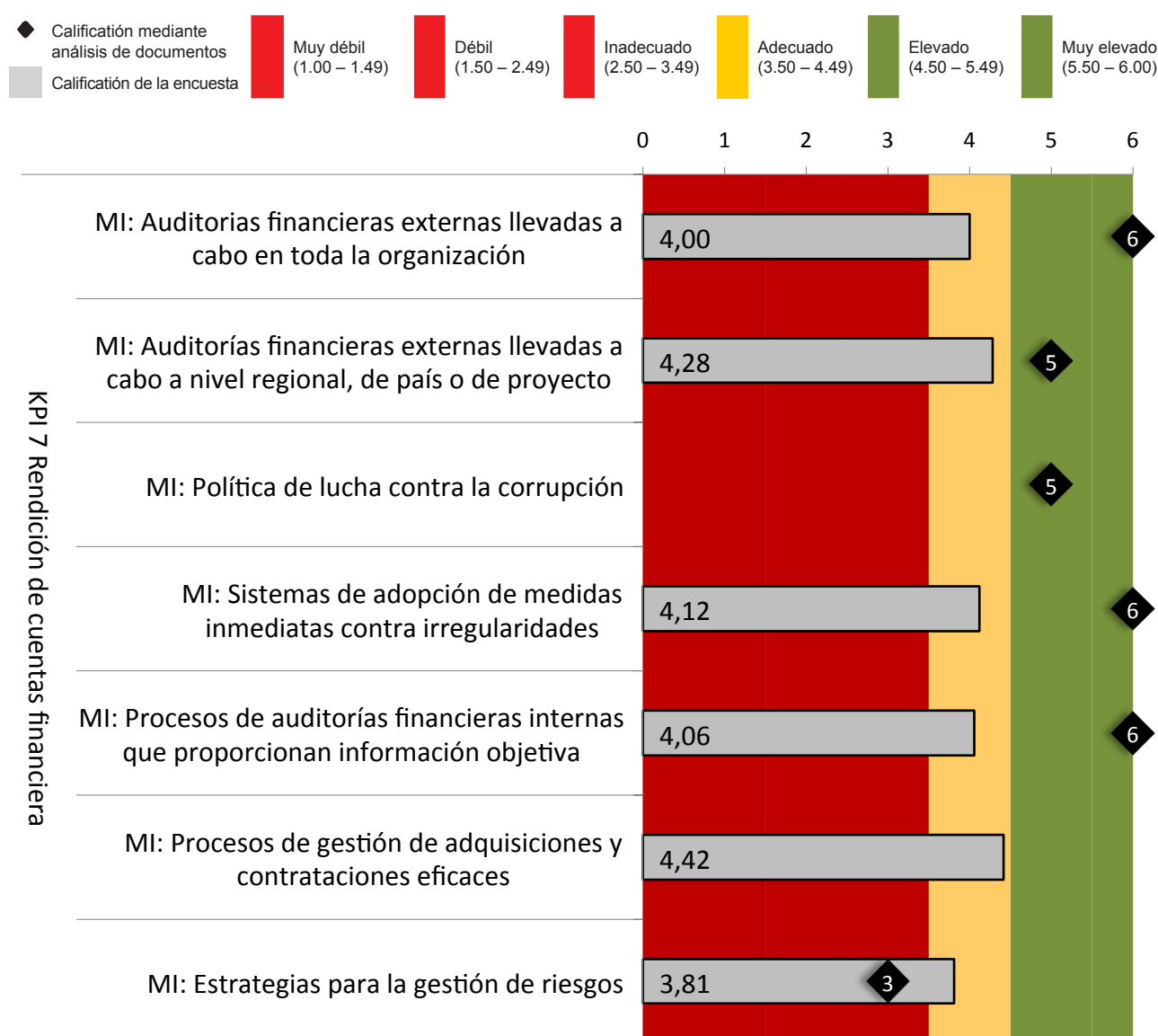
► KPI 7: Rendición de cuentas financiera

Hallazgo 7: Los encuestados opinan que las políticas y procesos del PNUMA para la responsabilidad financiera son adecuados y la revisión de documentos califica al PNUMA con un “elevado” o “muy elevado” en todas las áreas salvo la de gestión de riesgos.

Los encuestados calificaron al PNUMA con un “adecuado” en todas las preguntas relacionadas con la responsabilidad financiera. No obstante, parece que su nivel de familiaridad era bajo: entre el 29% y el 47% de los encuestados respondió “no sabe” a las seis preguntas concernientes este KPI.

En general el análisis de documentos calificó con “elevado” o “muy elevado” los MIs relacionados con la responsabilidad financiera y reconoció que el PNUMA, en calidad de organización subsidiaria de la Asamblea General, utiliza las políticas y procedimientos de la Secretaría de las Naciones Unidas y no tiene políticas independientes para las auditorías financieras, medidas anticorrupción o gestión de riesgos.

Figura 3.13 KPI 7: Rendición de cuentas financiera, calificación de los micro-indicadores





MI 7.1 – Auditorías financieras externas llevadas a cabo en toda la organización

El grupo de donantes en la sede central fue el único grupo de encuestados al que se le preguntó si las auditorías financieras externas del PNUMA cumplen con sus expectativas. La mayoría (el 59%) calificó al PNUMA con un “adecuado” o superior en respuesta a esta pregunta.

De acuerdo con el análisis de documentos, el PNUMA tiene un comportamiento “muy alto” en este MI. Las auditorías externas de las declaraciones de resultados financieros del PNUMA se llevan a cabo cada dos años. Las realiza el Consejo de Auditores de las Naciones Unidas (BOA). Además, el PNUMA tiene un acuerdo especial con el BOA para que éste efectúe una auditoría anual de los fondos fiduciarios del Fondo del Medio Ambiente Global (GEF) del PNUMA. Todos los Informes Financieros Anuales revisados fueron acompañados de cartas de un auditor externo en las que se confirmaba que las auditorías se habían llevado a cabo de acuerdo con las normas internacionales y conforme al Artículo VII de los Reglamentos y Reglas Financieros de las Naciones Unidas.

MI 7.2 – Auditorías financieras externas llevadas a cabo a nivel regional, de país o de proyecto

Se preguntó a los donantes de la sede central y los socios directos si consideraban que los programas y proyectos del PNUMA están adecuadamente cubiertos por la auditoría. Aunque ofrecieron una calificación general de “adecuado”, más del 40% indicó un “no sabe”.

El análisis de los informes financieros del PNUMA confirmó que las auditorías se realizan a nivel regional y a nivel de proyectos. Por ejemplo, el Informe Financiero 2009 recomendó que el PNUMA, en colaboración con la Oficina de Naciones Unidas de Nairobi (UNON), diseñara un sistema contable uniforme para proyectos implementados por los socios externos. Los informes financieros anteriores incluían información de auditoría más específica a nivel regional y a nivel de proyectos. El Manual de Proyectos del PNUMA incluye reglas y recomendaciones relativas a los requisitos de auditoría para organizaciones de apoyo²². Estas organizaciones deben presentar un resumen de los gastos bianuales en proyectos auditado por una firma reconocida de contables públicos.

MI 7.3 – Política de lucha contra la corrupción

El PNUMA recibió la calificación de “alto” en el análisis de documentos por sus medidas contra la corrupción a pesar de que la organización no cuenta con una política interna contra la corrupción. No se formularon preguntas sobre este MI a los encuestados.

Como organización subsidiaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el PNUMA depende de las políticas y los procedimientos contra la corrupción descritos en el *Manual de Investigaciones* suministrado por la División de Investigaciones de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI). La División de Investigaciones inicia su propia investigación y hace el seguimiento de informes sobre posibles quebrantamientos de las reglas y reglamentos, administración fraudulenta, malas conductas, abuso de recursos o abuso de autoridad.

MI 7.4 – Sistemas de adopción de medidas inmediatas contra irregularidades

Se preguntó a los donantes en la sede central y a los socios directos si consideran que el PNUMA cuenta con sistemas adecuados para hacer el seguimiento de las irregularidades financieras. Aunque el 44% de los encuestados calificó con un “adecuado” o superior, el 41% respondió “no sabe” a esta pregunta.

El análisis de documentos calificó al PNUMA como “muy alto” en este MI. En los *Reglamentos y Reglas Financieras de las Naciones Unidas* se incluyen los términos de referencia que rigen los procedimientos de auditoría y se ofrece un marco general para las auditorías financieras dentro de la

²² Estas organizaciones comprenden las organizaciones gubernamentales, intergubernamentales o no gubernamentales del sistema de las Naciones Unidas que ayudan a la puesta en marcha de un proyecto.



ONU. El Manual de Auditorías del OSSI ofrece una descripción más detallada de los procedimientos para investigar y denunciar las irregularidades halladas durante una auditoría externa o cualquier otra denuncia sobre fraude u otros tipos de malas conductas. Además, incluye plazos detallados para el seguimiento de las recomendaciones de la auditoría.

Una muestra de informes de auditoría del OSSI examinada durante el análisis de documentos aportó pruebas de que la gestión del PNUMA sigue las recomendaciones de la auditoría sobre irregularidades. Todas las recomendaciones presentadas en los informes de auditoría fueron acompañadas de una declaración de la gestión del PNUMA sobre si se aceptó o no la recomendación y sobre qué acción (en el caso de que hubiera una) se había planeado o adoptado.

MI 7.5 – Procesos de auditorías financieras internas que proporcionan información objetiva

Se preguntó sólo a los donantes de la sede central si las auditorías financieras internas del PNUMA ofrecen informaciones útiles a su organismo rector. Aproximadamente el 53% calificó al PNUMA con un “adecuado” o superior en este MI, pero una proporción elevada (el 35%) respondió “no sabe”.

El análisis de documentos calificó al PNUMA con un “muy alto” en este MI. La División de Auditorías Internas (IAD) de la OSSI tiene la responsabilidad de hacer auditorías internas en el PNUMA, que se guían por el *Manual de Auditorías* de la OSSI y se llevan a cabo según las normas internacionales.

Aunque los planes de trabajo de la división de IAD estén formulados según una evaluación de riesgos, solicitudes y temas de preocupación planteados por la Dirección General del PNUMA, la IAD es libre de efectuar cualquier auditoría o actividades dentro del ámbito de su competencia. En particular, de acuerdo con la resolución de la AG 48/218 B, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) cuenta con la “autoridad para iniciar, llevar a cabo y notificar toda acción que considere necesario realizar para cumplir con sus responsabilidades respecto del seguimiento, auditoría externa, inspección y evaluación e investigaciones, conforme lo estipulado en esta resolución”²³.

MI 7.6 – Procesos de gestión de adquisiciones y contrataciones eficaces

Este MI fue evaluado solamente por los socios directos. Mientras que el 52% de los encuestados calificó al PNUMA con un “adecuado” o superior respecto a la eficiencia y eficacia en su proceso de gestión de adquisiciones y contratos, el 40% respondió “no sabe” o no respondió.

MI 7.7 – Estrategias para la gestión de riesgos

Entre los donantes de MOPAN en la sede central (el único grupo encuestado acerca del uso de los planes y estrategias de gestión de riesgos por parte del PNUMA), el 39% de los participantes calificó la organización con un “adecuado” o superior, mientras que el 47% respondió “no sabe”.

Estos resultados no sorprenden dado que el PNUMA no tiene un marco *organizativo* ni una estrategia para la gestión interna de riesgos, sino que aplica la gestión de riesgos según *proyecto*. Se utiliza como guía el manual de proyectos. Dicho manual esboza un enfoque al análisis de riesgo del PNUMA - que incluye la identificación de los riesgos, la evaluación de la probabilidad de riesgo y de la gravedad de las consecuencias en caso de riesgo, la creación de estrategias y garantías de gestión de riesgos, además de roles y responsabilidades en las actividades de gestión del riesgo. Los análisis de riesgo también se presentan en los informes de avance de proyectos que se generan en el Sistema de Gestión de la Información de Proyectos (PIMS).

El análisis de documentos calificó al PNUMA con un “inadecuado” en este MI dado que no cuenta con una política para la gestión de riesgos para toda la organización. En una auditoría reciente

²³ Office of Internal Oversight Services Audit Manual, pág. 18, extraído de <http://www.un.org/Depts/oios/pages/audit%20manual%20-%20march%202009%20edition.pdf>



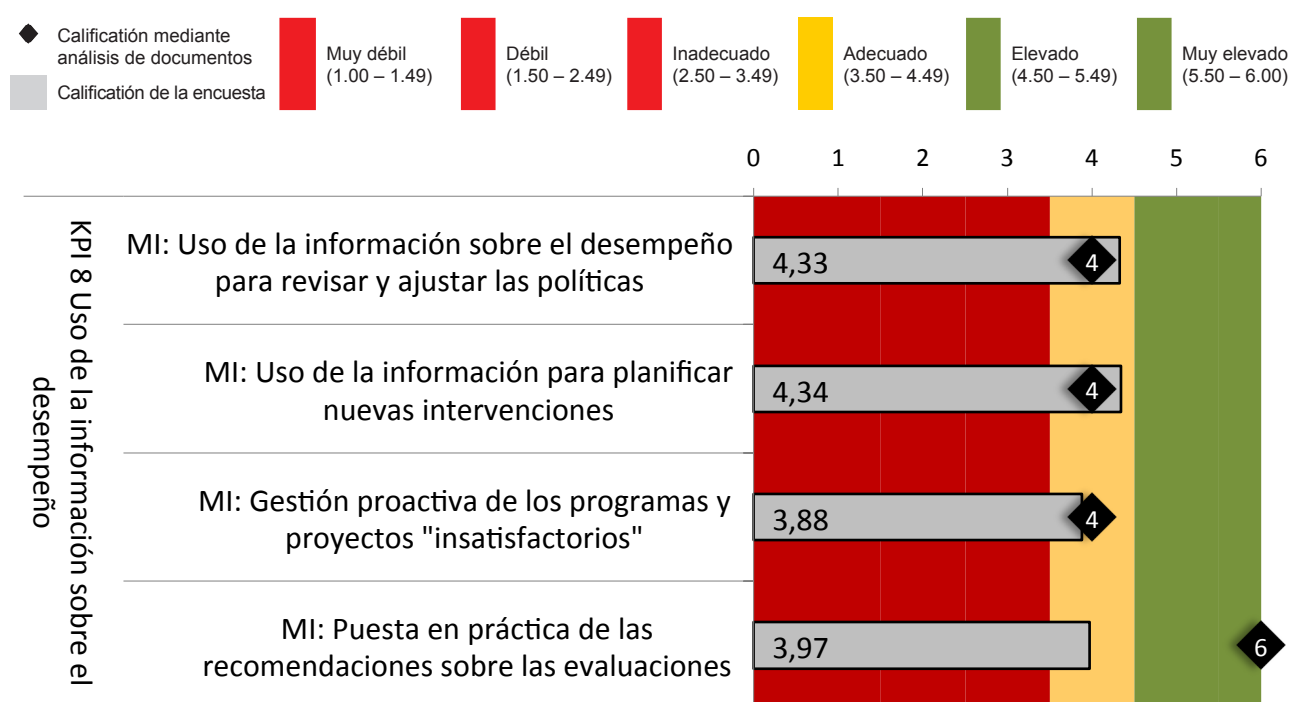
llevada a cabo por la División de Auditorías Internas de la OSSI surgió también la preocupación sobre el modo de incorporar el análisis del riesgo en la organización²⁴.

► KPI 8: Uso de la información sobre el desempeño

Hallazgo 8: Los encuestados y el análisis de documentos calificaron al PNUMA con un “adecuado” general en el uso de la información sobre el desempeño.

El PNUMA proporciona información sobre el desempeño de sus proyectos, programas y divisiones en los informes de evaluación periódicos y estudios especiales, en las evaluaciones de toda la organización y en los informes de desempeño. Desde la implementación de la Estrategia a Plazo Medio 2010-2013 y el *Programa y los Presupuestos de Apoyo Bianuales Propuestos para 2010-2011*, los informes sobre el desempeño del PNUMA han experimentado cambios importantes como resultado del proceso de reforma general, una focalización mayor en los resultados y un mejor marco de evaluación y seguimiento que controla el avance frente a seis prioridades transversales.

Figura 3.14 KPI 8: Uso de la información sobre el desempeño, calificaciones de los micro-indicadores



MI 8.1 – Uso de la información sobre el desempeño para revisar y ajustar las políticas

Se formularon dos preguntas sobre este MI a los donantes en la sede central y a otras organizaciones. En la primera pregunta, acerca del grado con que el PNUMA utiliza informaciones sobre el desempeño del proyecto/programa, sector y país para revisar políticas y estrategias, el 48% calificó al PNUMA con “adecuado” o superior y el 38% respondió “no sabe”. En la segunda pregunta, sobre si el PNUMA utiliza el Panorama del Medio Ambiente Mundial (GEO) para informar sobre las prioridades institucionales, el 60% de los encuestados calificó al PNUMA con “adecuado” o superior.

²⁴ Informe de Auditoría de la Oficina de Servicios de Seguimiento Interno (OSSI): *Internal Governance in UNEP*, 23 de septiembre de 2010, (párrafo 46)



El análisis de documentos calificó al PNUMA con un “adecuado” en este MI.

Aunque los ejemplos son relativamente escasos en este contexto, se encontraron pruebas del uso de información sobre el desempeño por parte del PNUMA en el desarrollo de la Política del Género. El PNUMA recopiló información de retorno de las partes interesadas externas e internas y revisó pruebas documentales sobre su desempeño en el pasado para notificar las nuevas orientaciones y revisión de la formulación de su Política sobre Asociaciones. La nueva política sobre asociaciones fue redactada por un Grupo de Trabajo interno sobre asociaciones puesto en marcha sobre la base de la información de desempeño notificada en el Informe de Desempeño de Programas 2010. El PNUMA utiliza también el Panorama del Medio Ambiente Mundial y otras evaluaciones sobre el estado del medio ambiente en la formulación de sus prioridades institucionales. Según la Estrategia a Plazo Medio 2010-2013, los cambios en el medio ambiente descritos en *GEO-4*, el cuarto informe de evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático, publicado en 2007, y en la Evaluación de los Ecosistemas del Milenio de 2003, contribuyeron a la formulación de las seis prioridades transversales identificadas para el PNUMA para el período 2010-2013.

MI 8.2 – Uso de la información para planificar nuevas intervenciones

Este MI examinó el uso de la información sobre el desempeño por parte del PNUMA para la planificación de nuevas acciones o en el ajuste de acciones ya existentes a nivel de sub programas o de proyectos. Se preguntó a los encuestados sobre el grado con que consideran que el PNUMA utiliza la información sobre el desempeño para planear y modificar iniciativas de programación; el 64% de los socios directos y de las organizaciones pares encuestados calificaron al PNUMA con “adecuado” o superior en este MI. El análisis de documentos calificó a la organización con un “adecuado”.

Existen pruebas de que el PNUMA tiene mecanismos para informar sobre ajustes en su programación. Cada seis meses, el Informe de Desempeño de los Programas proporciona un resumen de los aspectos más destacados y los desafíos para cada sub programa y describe las acciones de gestión adoptadas para responder a estas cuestiones de desempeño.

MI 8.3 – Gestión proactiva de los programas y proyectos “insatisfactorios”

En la encuesta, el 40% de los encuestados calificó al PNUMA como “adecuado” superior en este MI, mientras que el 34% respondió “no sabe”.

El análisis de documentos calificó al PNUMA como “adecuado” en cuanto a su capacidad para identificar de forma rápida los programas o proyectos con bajo desempeño y buscar soluciones inmediatas. El enfoque del PNUMA para administrar programas y proyectos “insatisfactorios” se describe en la *Política de Seguimiento* creada recientemente. Esencialmente, el PNUMA analiza el desempeño de sus programas y proyectos haciendo el seguimiento en base a auto-evaluaciones que se llevan a cabo a niveles de proyectos y sub programas con intervalos de seis meses. Las evaluaciones de los proyectos se añaden a las evaluaciones de los subprogramas. La función de seguimiento se focaliza en dos tipos de desempeño de los programas:

- Desempeño para la entrega de compromisos de los programas
- Desempeño para obtener los resultados esperados.

Los Informes de Desempeño Programático bianuales identifican sistemáticamente el grado con el que los resultados y productos esperados van por buen camino o corren el riesgo de alcanzarse y qué acciones de gestión se han adoptado para mitigar los riesgos. El PNUMA espera que el Sistema de Gestión de la Información de Proyectos (PIMS) creado recientemente apoye este proceso ofreciendo datos más rigurosos y objetivos sobre el desempeño de proyectos.²⁵

25 FAO. (2010). Informe de síntesis del examen a mitad de período – 2010 (del Programa de Trabajo y Presupuesto 2010-11). FAO. (p.4)



MI 8.4 – Puesta en práctica de las recomendaciones sobre las evaluaciones

Los donantes en la sede central, el único grupo de encuestados sometidos a consulta, calificaron al PNUMA con “adecuado” en este MI; el 49% calificó con “adecuado” o superior, pero una proporción relativamente elevada (el 35%) respondió “no sabe”. El análisis de documentos calificó al PNUMA con un “muy alto”.

Desde 1996, el PNUMA ha tenido un procedimiento para el seguimiento de las recomendaciones de las evaluaciones, lo cual hace del PNUMA el primer organismo de las Naciones Unidas que cuenta con un procedimiento para cumplir las recomendaciones de las evaluaciones. Cuando se completa una evaluación, el procedimiento garantiza que se prepare, por parte del oficial responsable de proyectos/programas, un plan de aplicación dentro de un plazo determinado. Además, el Manual de Evaluaciones describe cómo se establecen los roles y responsabilidades para aplicar las recomendaciones de las evaluaciones. Por último, el estado de la aplicación de las recomendaciones de las evaluaciones del último bienio se encuentra mencionado en el *Evaluation Synthesis Report*, Capítulo VI “Cumplimiento con las recomendaciones de las evaluaciones”.

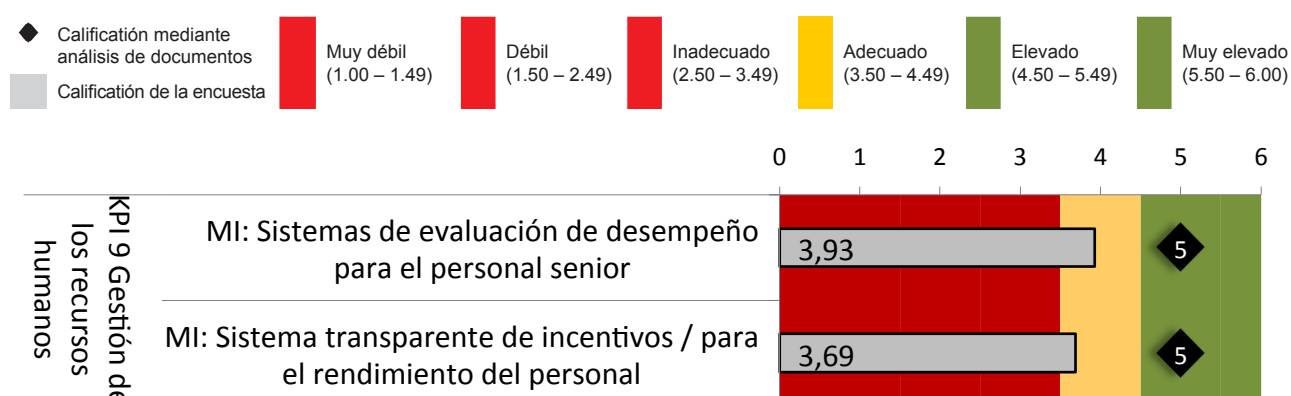
► KPI 9: Gestión de los recursos humanos

Hallazgo 9: Los sistemas de gestión del desempeño del personal del PNUMA recibieron la calificación de “adecuado” por parte de los encuestados. El análisis de documentos considera que la evaluación de desempeño del PNUMA y los sistemas de incentivos son transparentes.

La calificación general de la encuesta para este KPI fue “adecuado”, pero una amplia mayoría de los encuestados respondió “no sabe” en ambos micro-indicadores.

El análisis de documentos otorgó al PNUMA un “alto” en ambos MI. El PNUMA no cuenta con su propia estrategia de recursos humanos, pero adopta la política de las Naciones Unidas sobre la evaluación del desempeño y utiliza el Sistema de Gestión y Desarrollo del Desempeño de la Secretaría de las Naciones Unidas y el Sistema de Evaluación del Desempeño de las Naciones Unidas (PAS)²⁶. Según el *Programa y presupuesto bianuales propuestos para 2012-2013* del PNUMA, se creará y pondrá en marcha próximamente una estrategia de gestión de los recursos humanos.

Figura 3.15 KPI 9: Gestión de los recursos humanos, calificaciones de los micro-indicadores



²⁶ Ver la política de la Secretaría de UN: “*Administrative instruction – Performance Management and Development System*” actualizada en 2010.



MI 9.1 – Sistemas de evaluación de desempeño para el personal senior

El grupo de donantes de la sede central, el único encuestado, calificó al PNUMA como “adecuado” en este MI, pero una gran mayoría (el 71%) respondió “no sabe”. El análisis de documentos calificó este MI con un “alto”.

El PNUMA utiliza el Sistema de Gestión y Desarrollo del Desempeño de la Secretaría de las Naciones Unidas. Dicho sistema se aplica a todos los miembros del personal con contratos de un año como mínimo (excepto para cargos de la dirección en los niveles de Secretario General Asistente y Sub Secretario General, comentados más abajo). El sistema capta las principales etapas del proceso de desempeño (plan de trabajo, análisis a medio término y evaluación de desempeño a final de año). El PNUMA analiza su cumplimiento con el sistema de gestión del desempeño en forma anual. Se espera que todos los miembros del personal completen los planes de trabajo sobre desempeño que son evaluados por sus superiores en primer y segundo grado a mediados de año del plan de trabajo y al final del ciclo.

Los altos directivos del PNUMA son evaluados según un Acuerdo para los Altos Directivos, donde se describen los objetivos, los resultados esperados y los indicadores de desempeño utilizados para evaluar el desempeño de cada directivo.

MI 9.2 – Sistema transparente de incentivos / para el rendimiento del personal

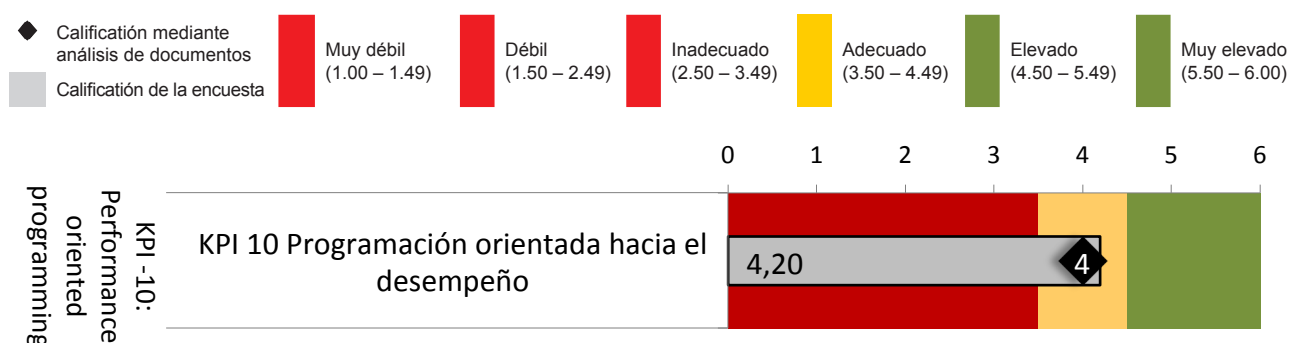
Este MI fue evaluado por donantes de la sede central y mediante el análisis de documentos. Los encuestados aportaron puntos de vista diferentes y demostraron tener un nivel de conocimientos muy bajo respecto del uso de sistemas de incentivos por parte del PNUMA (Un 20% calificó al PNUMA con “adecuado” o superior, un 12% con “inadecuado” o inferior y un 69% respondió “no sabe”).

El análisis de documentos resultó en una calificación de “alto”. Como se indicó anteriormente, el PNUMA utiliza el Sistema de Gestión y Desarrollo del Desempeño de la Secretaría de NU. Las Secciones 9 y 10 de las instrucciones administrativas para este sistema describen la forma en que se relaciona el desempeño del personal con las promociones (ascenso de un nivel al siguiente) y las gratificaciones. No se identificaron análisis o evaluaciones con comentarios sobre el sistema de la gestión del desempeño o sobre la transparencia del PNUMA en las decisiones relativas a los recursos humanos.

► KPI 10: Programación orientada hacia el desempeño

Hallazgo 10: Los encuestados y el análisis de documentos coinciden en que el PNUMA establece correctamente hitos para medir el avance de la de los proyectos y sub programas. No obstante, sería posible utilizar de modo más uniforme los puntos de partida en los Documentos del Proyecto.

Se preguntó a todos los grupos de encuestados, excepto a las organizaciones, si creen que el PNUMA fija metas para hacer el seguimiento del avance de proyectos o sub programas. Los encuestados y el análisis de documentos calificaron al PNUMA con “adecuado” en este KPI, a pesar de que el PNUMA aún pueda mejorar el uso de valores iniciales para la medida del avance de los proyectos.

**Figura 3.16 KPI 10: Programación orientada hacia el desempeño, calificaciones de los micro-indicadores****MI 10.1 – Hitos / objetivos establecidos para calificar el progreso en la implementación**

La mayoría de encuestados (el 73%) y el análisis de documentos calificaron al PNUMA con un “adecuado” en este MI.

En todos los Documentos de Proyectos estudiados los sistemas de registro incluían hitos y metas para la aplicación de proyectos. El PNUMA analiza los hitos como herramienta para hacer el seguimiento del avance de un proyecto hacia los productos y los resultados esperados. No obstante, no siempre se incluyen los valores iniciales en los sistemas de registro de Documentos de Proyectos, lo cual constituye una limitación para la medida del avance hacia los resultados.

► KPI 11: Capacidad de delegar la toma de decisiones

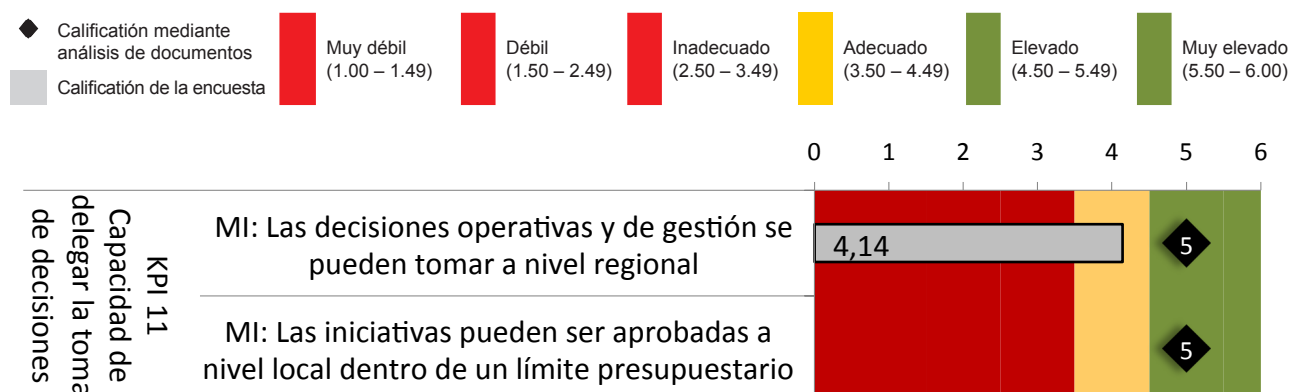
Hallazgo 11: Según los encuestados, las oficinas regionales del PNUMA tienen suficiente autoridad para gestionar las actividades y el análisis de documentos califica al PNUMA con un “elevado” en la delegación de toma de decisiones.

Se pidió a los encuestados que evaluaran el grado con que las oficinas regionales del PNUMA tienen delegada la autoridad como para gestionar las actividades a nivel regional. Aunque el 40% de los encuestados calificó al PNUMA con “adecuado” o superior en este MI, el 31% respondió “no sabe”.

El análisis de documentos evaluó el grado con que se pueden tomar tales decisiones a nivel regional y si es posible aprobar las iniciativas regionalmente y calificó al PNUMA con “elevado” en ambos aspectos.

El PNUMA ha trabajado durante más de una década para poder delegar la toma de decisiones. Sus oficinas regionales se han reforzado con más personal, y tienen el apoyo de unidad coordinadora central. La Estrategia a Plazo Medio compromete al PNUMA a poner en marcha un modelo estratégico de presencia territorial (descrito en el documento sobre políticas de 2009 *Moving Forward with UNEP's Strategic Presence 2010 – 2013*) que requerirá más esfuerzos en este sentido.

La delegación en la toma de decisiones del PNUMA también se guía por el *Marco de Responsabilidad del Programa* del PNUMA y por un acuerdo de Delegación de Autoridad firmado por el Director Ejecutivo del PNUMA para cada uno de los Directores Regionales.

Figura 3.17 KPI 11: Capacidad de delegar la toma de decisiones, calificaciones de los micro-indicadores


MI 11.1 – Las decisiones operativas y de gestión se pueden tomar a nivel regional

Aproximadamente la mitad de los encuestados calificó al PNUMA con “adecuado” en lo tocante a la delegación de autoridad para gestionar actividades a nivel regional, pero el 31% respondió a esta pregunta con “no sabe”.

El análisis de documentos calificó al PNUMA con “elevado” en este MI. El *Marco de Responsabilidad de Programas* del PNUMA para 2010 describe la responsabilidad de los directores y del personal dentro de la organización. También describe los principios y roles de diferentes unidades y directores en lo que respecta a la delegación de la autoridad sobre los programas, la gestión y las finanzas (Sección 4, Delegación de Autoridad). Además, los acuerdos firmados por el Director Ejecutivo y los Directores Regionales de cada una de las Oficinas Regionales del PNUMA describen con detalle la delegación de autoridad a nivel regional, que incluye la gestión de los programas, la gestión de recursos financieros y físicos y la gestión de los recursos humanos.

La Estrategia a Plazo Medio de 2010-2013 describe el avance del PNUMA hacia un modelo de presencia territorial estratégica que implica un refuerzo de las oficinas regionales, que está en línea con las decisiones del Consejo Rector 19/31 y 20/39 sobre el refuerzo de las oficinas regionales y, en general, una mayor regionalización y descentralización.

MI 11.2 - Las iniciativas pueden ser aprobados a nivel local dentro de un límite presupuestario

El análisis de documentos otorgó un “alto” a este MI. La delegación de la toma de decisiones financieras se describe en detalle en los acuerdos de Delegación de Autoridad firmados por el Director Ejecutivo y el Director Regional de cada una de las regiones del PNUMA. Según los acuerdos, los Directores Regionales pueden firmar nuevos proyectos o la revisión de los mismos dentro de un límite presupuestario de 500.000 dólares²⁷.

²⁷ No obstante, para la Oficina Regional de Europa no hay un límite presupuestario.

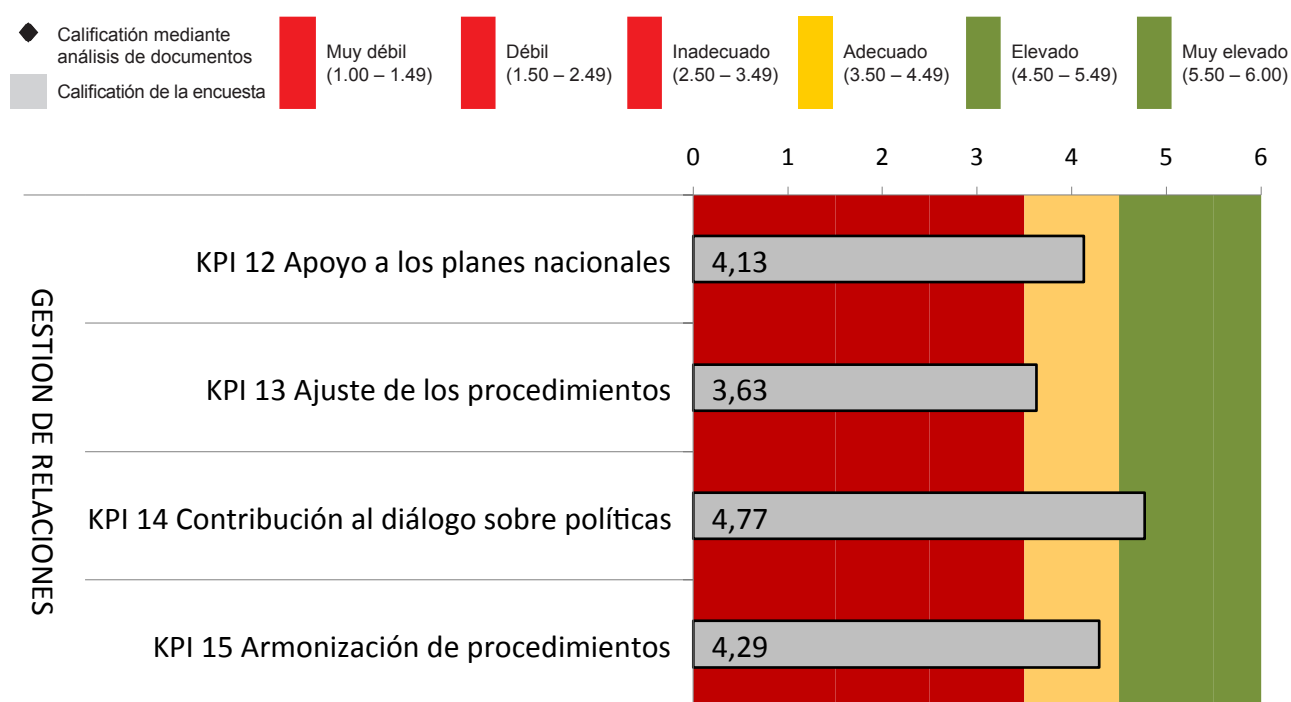


3.3.4 Gestión de las relaciones

Según los encuestados, la gestión de relaciones es el área de desempeño más elevada del PNUMA. Otorgaron un “alto” al PNUMA con por sus valiosos aportes al diálogo sobre políticas y por el respeto a los puntos de vista de sus socios, y calificaron con “adecuado” los KPI de este cuadrante.

La figura 3.18 muestra las calificaciones generales de la encuesta para los cuatro KPI del cuadrante de gestión de relaciones. Según los encuestados, el PNUMA tiene un desempeño “adecuado” en todas las áreas y se considera “alto” por su contribución al diálogo sobre políticas – el KPI con calificación más alta de esta evaluación.

Figura 3.18 Cuadrante III. Gestión de las relaciones - Calificaciones de la encuesta y del análisis de documentos



La figura 3.19 muestra las puntuaciones medias de los cuatro KPI para todos los encuestados y según grupo de encuestados.

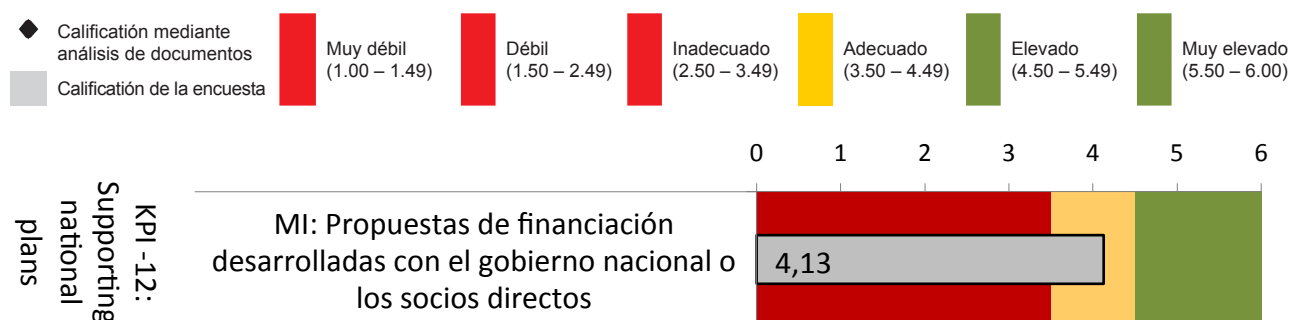
Figura 3.19 KPI 11: Gestión de las relaciones, puntuaciones medias según grupo de encuestados


	Puntuación Media Total	Organizaciones pares	Socios directos	Donantes en el país	Donantes en la sede central
KPI 12 Apoyo a los planes nacionales	4,13	NA	4,40	3,90	4,12
KPI 13 Ajuste de los procedimientos	3,63	NA	4,08	3,24	NA
KPI 14 Contribución al diálogo sobre políticas	4,77	4,89	4,74	4,73	4,71
KPI 15 Armonización de procedimientos	4,29	4,33	4,60	4,07	4,44

► KPI 12: Apoyo a los planes nacionales

Hallazgo 12: Los encuestados consideran “adecuado” el desempeño del PNUMA en su apoyo a las prioridades nacionales.

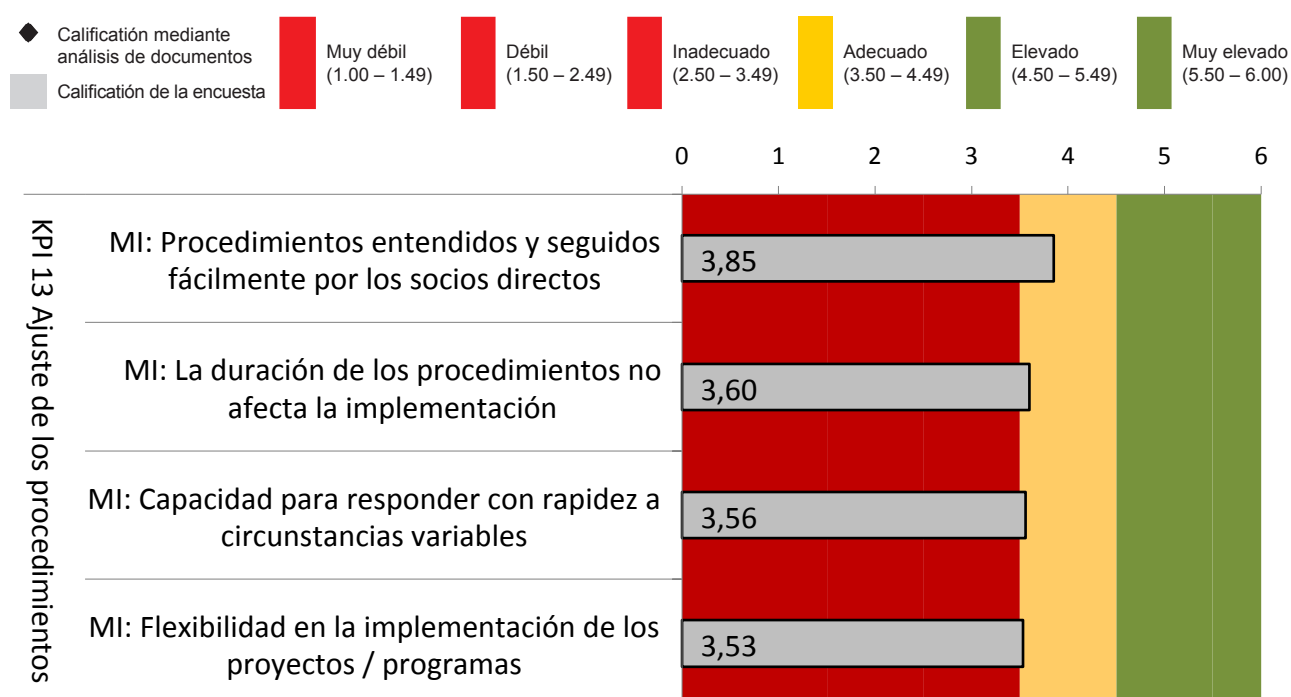
La mayoría de los encuestados (el 72%) calificó al PNUMA con “adecuado” o superior por el grado con que su apoyo responde correctamente a las prioridades identificadas por los gobiernos nacionales y otros socios.

Figura 3.20 KPI 12: Apoyo a los planes nacionales, calificaciones de los micro-indicadores


► KPI 13: Ajuste de los procedimientos

Hallazgo 13: Aunque el ajuste de los procedimientos del PNUMA se considera “adecuado” en general, los encuestados tuvieron diferentes opiniones en esta área de desempeño.

En general, los encuestados calificaron al PNUMA con “adecuado” para los cuatro MI de este KPI. No obstante, hubo diversidad de opiniones para todas las preguntas: entre un 48% y un 59% de los encuestados calificaron al PNUMA con “adecuado” o superior y entre un 27% a un 40% con “inadecuado” o inferior.

**Figura 3.21 KPI 13: Ajuste de los procedimientos, calificaciones de los micro-indicadores**

MI 13.1 - Procedimientos entendidos y seguidos fácilmente por los socios directos

La mayoría de los encuestados (el 59%) calificó al PNUMA con “adecuado” o superior en porque los procedimientos pueden entenderse y seguirse fácilmente por los socios directos.

MI 13.2 - La duración de los procedimientos no afecta la aplicación

Las opiniones de los encuestados fueron diversas en este MI: el 48% no creía que la cantidad de tiempo que lleva completar los procedimientos del PNUMA afecte a la implementación, pero el 35% calificó al PNUMA con “inadecuado” o inferior en este indicador.

MI 13.3 - Capacidad para responder con rapidez a circunstancias variables

El PNUMA recibió la calificación de “adecuado” en general por responder rápidamente ante cambios de circunstancias, pero las opiniones fueron diversas: el 50% de los encuestados calificó al PNUMA con “adecuado” superior y el 40% con “inadecuado” o inferior.

MI 13.4 - Flexibilidad en la implementación de los proyectos / programas

Mientras que el 50% de los encuestados opinó que la capacidad del PNUMA para adaptar su aplicación a medida que aprende es “adecuada” o superior, el 38% calificó su desempeño como “inadecuado” o inferior.

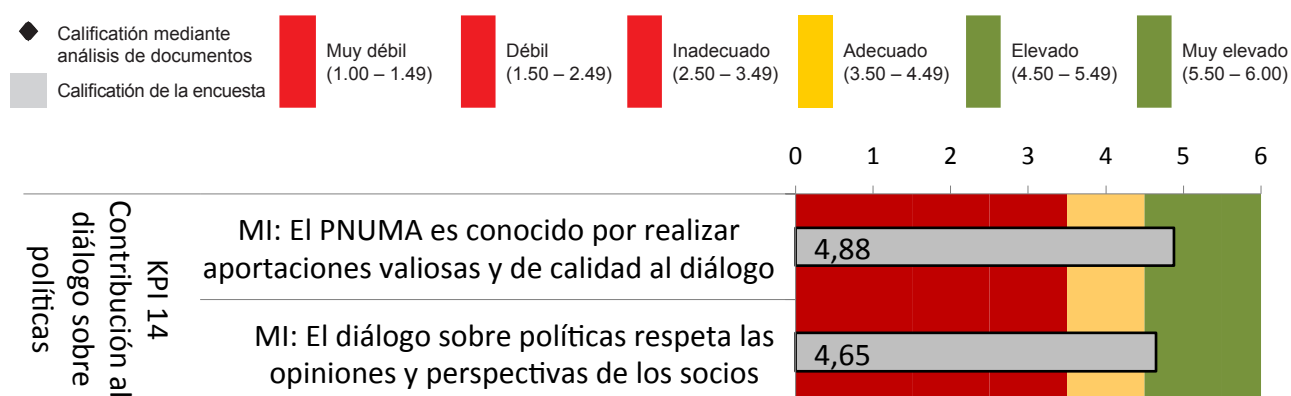


► KPI 14: Contribución al diálogo sobre políticas

Hallazgo 14: Todos los encuestados respondieron positivamente en lo que respecta a la aportación del PNUMA al diálogo sobre políticas y todos dieron calificaciones elevadas en esta área de desempeño clave.

Este fue el indicador de desempeño clave con la mayor calificación de la encuesta y una gran mayoría de encuestados dieron una calificación de “adecuado” o superior en los dos MI en esta área.

Figura 3.22 KPI 14: Contribución al diálogo sobre políticas, calificaciones de los micro-indicadores



MI 14.1 – El PNUMA es conocido por realizar aportaciones valiosas y de calidad al diálogo sobre políticas

Todos los grupos de encuestados calificaron el desempeño del PNUMA como “elevado” por proporcionar valiosas aportaciones al diálogo sobre políticas: el 89% otorgó calificaciones de “adecuado” o superior, mientras que sólo el 5% dió calificaciones de “inadecuado” o inferior.

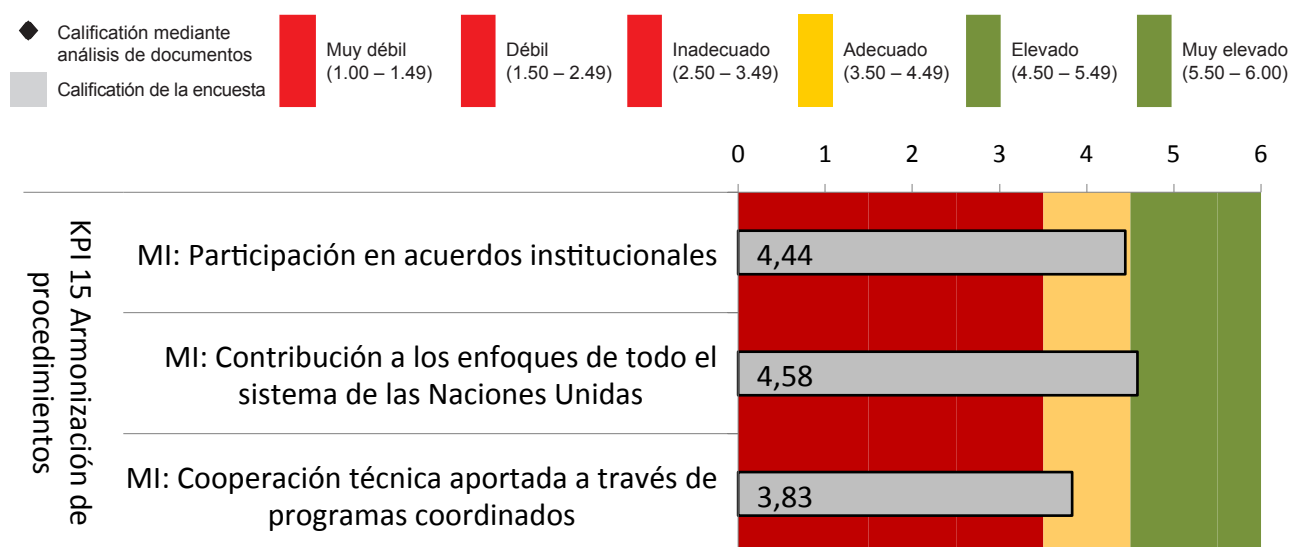
MI 14.2 – El diálogo sobre políticas respeta las opiniones y perspectivas de los socios

El respeto del PNUMA a los puntos de vista de sus socios durante el diálogo sobre políticas recibió la calificación de “alto” por parte de todos los grupos de encuestados.

► KPI 15: Armonización de procedimientos

Hallazgo 15: Los encuestados calificaron al PNUMA con un “adecuado” general en la armonización de los procedimientos.

Este indicador clave de desempeño no se evaluó en el análisis de documentos, pero la mayoría de los encuestados calificó el desempeño del PNUMA con “adecuado” o superior en este KPI.

**Figura 3.23 KPI 15: Armonización de procedimientos, calificaciones de los micro-indicadores**

MI 15.1 – Participación en acuerdos institucionales

En la encuesta, el 78% de los participantes otorgó calificaciones de “adecuado” o superior a este MI.

Aunque este MI no se calificó según los criterios específicos de MOPAN, el análisis de documentos encontró pruebas importantes de la participación del PNUMA en acuerdos institucionales con otros socios.

En 2009, el PNUMA creó una *Política sobre Alianzas y Recomendaciones para su Aplicación* que especifica los tipos de asociaciones que puede establecer el PNUMA, los criterios de selección de los socios, acuerdos legales y principios para el seguimiento y evaluación.

Según la auditoría de 2010 de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) *Acuerdos del PNUMA para la realización de Proyectos a través de*, el PNUMA creó más de 750 asociaciones (sector privado, ONG, gobiernos) entre 2008 y 2010.

MI 15.2 – Contribución a los enfoques de todo el sistema de las Naciones Unidas

La mayoría de los encuestados (el 66%) opinó que el PNUMA aporta valiosas contribuciones a los enfoques de todo el sistema de las Naciones Unidas a través de organismos tales como el Grupo de Gestión Ambiental (EMG), el Comité Ejecutivo General (CEB), el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDG) y los procesos del Marco de Asistencia al Desarrollo de las Naciones Unidas (UNDAF).

MI 15.3 – Cooperación técnica aportada a través de programas coordinados

Mientras que el 54% de los encuestados calificó al PNUMA con “adecuado” o superior por la asistencia técnica proporcionada a través de programas coordinados, el 27% lo calificó como “inadecuado” o inferior.



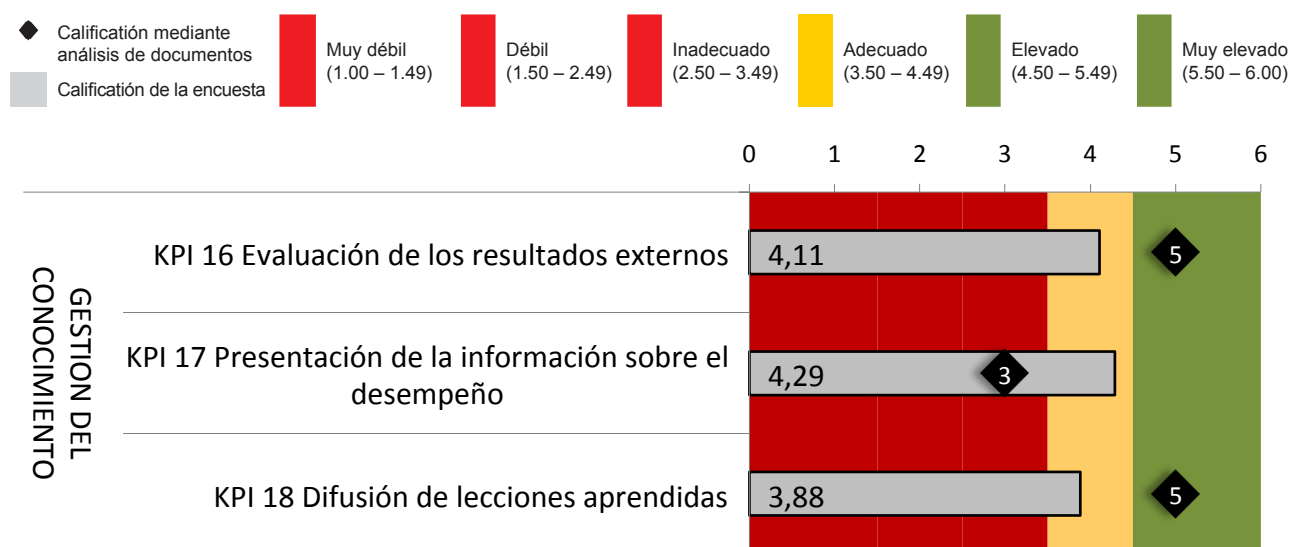
3.3.5 Gestión del conocimiento

El PNUMA ha reforzado recientemente su oficina de evaluaciones, que ha editado un Marco de Lecciones Aprendidas. No obstante, el PNUMA sigue teniendo algunas lagunas relativas a la presentación de información sobre el desempeño.

La figura 3.24 a continuación muestra las calificaciones generales obtenidas a partir de la encuesta y el análisis de documentos para los tres KPI evaluados en este cuadrante.

Según los resultados de la encuesta, el PNUMA tiene un desempeño correcto en todos los KPI. El análisis de documentos calificó al PNUMA con “alto” en la divulgación de las lecciones aprendidas y en la evaluación de los resultados externos, aunque con “inadecuado” en la presentación de la información sobre el desempeño.

Figura 3.24 Cuadrante IV. Gestión del conocimiento - Calificaciones de la encuesta y del análisis de documentos



La figura 3.25 muestra las puntuaciones medias para los tres KPI de todos los encuestados y según grupo de encuestados.

Figura 3.25 Cuadrante IV. Gestión del conocimiento – Puntuaciones medias según grupo de encuestados



	Puntuación Media Total	Organizaciones pares	Socios directos	Donantes en el país	Donantes en la sede central
KPI 16 Evaluación de los resultados externos	4,11	4,13	4,40	3,29	4,18
KPI 17 Presentación de la información sobre el desempeño	4,29	NA	NA	NA	4,29
KPI 18 Difusión de lecciones aprendidas	3,88	NA	NA	NA	3,88



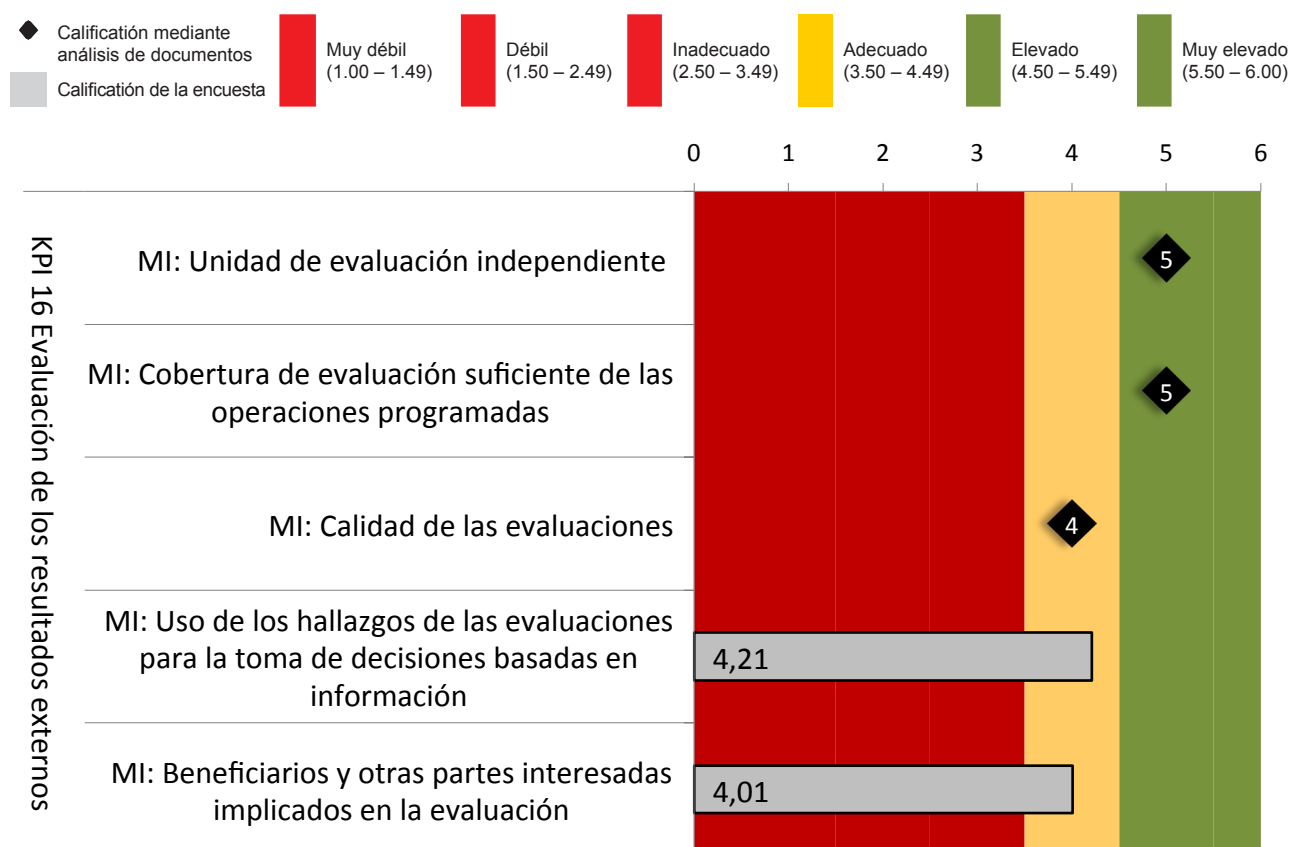
► KPI 16: Evaluación de los resultados externos

Hallazgo 16: El PNUMA fue considerado “adecuado” por los encuestados por el aprovechamiento de los resultados de las evaluaciones y por involucrar a las partes interesadas en la evaluación. El análisis de documentos calificó al PNUMA como “adecuado” o “alto” por la evaluación de los resultados.

La Oficina de Evaluación del PNUMA dirige, coordina y supervisa las evaluaciones del PNUMA conforme lo descrito en la Política de Evaluación de la organización.

La Oficina de Evaluación realiza varios tipos de evaluaciones y de estudios de gestión, conforme a los requisitos de la Asamblea General de la ONU, del Consejo Rector del PNUMA y a las normas y pautas para la evaluación del sistema de las Naciones Unidas. Las actividades comprenden: evaluaciones exhaustivas de sub programas y proyectos, evaluaciones de resultados esperados, el análisis de la supervisión de los proyectos, estudios de gestión e informes de síntesis de evaluaciones al final de cada bienio. El Manual de Evaluación proporciona recomendaciones y enfoques prácticos para realizar evaluaciones en el PNUMA.

Figura 3.26 KPI 16: Evaluación de los resultados externos, calificaciones de los micro-indicadores





MI 16.1 – Unidad de evaluación independiente

El análisis de documentos calificó al PNUMA con “alto” en este MI.

El rol y el mandato de la Oficina de Evaluación se describen en la *Política de Evaluaciones para Programas de Medio Ambiente de las Naciones Unidas* (2009). El mandato de la oficina abarca a todos los programas y proyectos del Fondo para el Medio Ambiente, fondos fiduciarios vinculados, aportes asignados y proyectos puestos en marcha por el PNUMA bajo el Fondo del Medio Ambiente Global (GEF). Ubicado dentro de la Oficina Ejecutiva, esta entidad reporta directamente al Director Ejecutivo y funciona independientemente de las divisiones de programas. La política de evaluación expresa claramente la independencia operativa de la unidad (capacidad para desarrollar programas de trabajo, para informar sobre los resultados de las evaluaciones, etc.). Este nivel de independencia cumple con las normas y estándares de las Naciones Unidas.

MI 16.2 – Cobertura de evaluación suficiente de las operaciones programadas

El análisis de documentos calificó al PNUMA con “alto” en lo que respecta a la cobertura de sus evaluaciones.

Según el Informe de Síntesis de Evaluaciones, en 2008 y 2009 se llevaron a cabo 41 evaluaciones. Entre ellas hubo 38 evaluaciones de proyectos, un estudio de gestión, una evaluación de sub programa y la evaluación de una asociación del PNUMA. Los proyectos evaluados representaron un valor monetario de más de 217 millones de dólares, el equivalente al 60% del monto total de los recursos proyectados para ese período.

La *Política de Evaluación* define los principios generales sobre frecuencia de las evaluaciones, al tiempo que en el Plan de Trabajo Bianual sobre Evaluaciones pueden encontrarse descripciones más detalladas sobre la planificación y las prioridades de evaluación. Dicho Plan forma parte de los documentos de proposición de programas y presupuestos bianuales del PNUMA. Estos documentos indican que todos los sub programas y proyectos del PNUMA se evaluarán dentro del período cubierto por la Estrategia a Plazo Medio.

En 2011 se iniciaron dos evaluaciones de sub programas (*Gobernanza del Medio Ambiente y Desastres y Conflictos*) y en ese mismo año se hizo también una evaluación formativa que analizó la Estrategia a Plazo Medio y el Programa de Trabajo. Debido al ciclo rotativo de evaluaciones de sub programas dentro del período de cuatro años de la Estrategia a Plazo Medio, los sub programas restantes se evaluarán en 2012 y 2013.

MI 16.3 – Calidad de las evaluaciones

Este MI fue evaluado por el análisis de documentos, que le otorgó un “adecuado”.

La evaluación de MOPAN no examina directamente la calidad de los informes de evaluación. En su lugar, trata de identificar las prácticas de la organización en lo que respecta a garantizar la calidad de las evaluaciones.

El PNUMA tiene políticas y procedimientos para garantizar el control de la calidad de sus evaluaciones. Por ejemplo, la *Política de Evaluación* obliga al PNUMA a externalizar periódicamente su función de evaluación a una revisión colegiada externa e independiente. Además, el *Informe de Síntesis de Evaluaciones* de 2008-2009 describe una auto evaluación realizada anualmente por la Oficina de Evaluación para verificar la calidad de sus actividades y productos. Las auto evaluaciones se han realizado por la Oficina de Evaluación desde 2006. Hacia diciembre de 2012 tendrá lugar también una revisión colegiada, en base a recomendaciones de un informe de auditoría del OSSI.



MI 16.4 – Uso de los hallazgos de las evaluaciones para la toma de decisiones basadas en información

El grupo de donantes de la sede central, único grupo de encuestados al que se le formularon las preguntas, consideró que el PNUMA es “adecuado” en la utilización de los resultados de evaluación en sus decisiones sobre programación, política y estrategias.

MI 16.5 – Beneficiarios y otras partes interesadas implicados en la evaluación

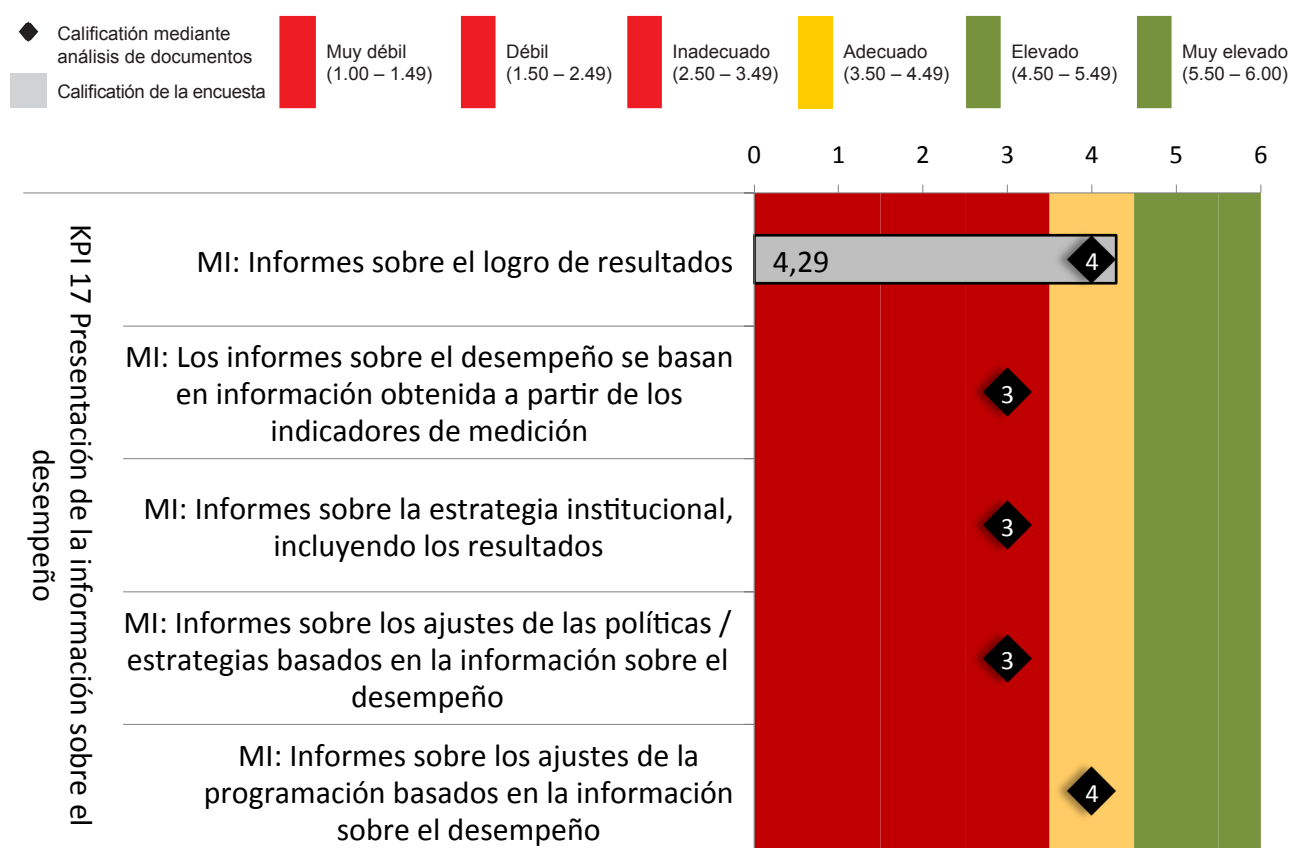
La mayoría de los encuestados calificó al PNUMA con “adecuado” o superior en cuanto al grado con que hace participar a los socios directos y a otros grupos de partes interesadas en las evaluaciones de sus proyectos o programas.

► KPI 17: Presentación de la información sobre el desempeño

Hallazgo 17: El PNUMA recibe calificaciones diversas por la documentación y la elaboración de informes sobre el desempeño y existe potencial de mejora, especialmente en el uso de los indicadores de desempeño.

Los encuestados calificaron al PNUMA con “adecuado” por sus informes sobre los resultados obtenidos, el único MI que se les solicitó evaluar en esta área clave de desempeño. El análisis de documentos evaluó cinco MIs y dio calificaciones que van de “inadecuado” a “adecuado”.

Figura 3.27 KPI 17: Presentación de la información sobre el desempeño, calificaciones de los micro-indicadores





MI 17.1 – Informes sobre el logro de resultados

Este MI fue calificado por el análisis de documentos y por los donantes encuestados en la sede central. Una mayoría de encuestados (el 75%) calificó al PNUMA con “adecuado” o superior en la elaboración de informes de resultados.

El PNUMA informa sobre la obtención de resultados cada dos años en el Informe de Síntesis de Evaluaciones y en el Informe de Desempeño de los Programas. El Informe de Desempeño de los Programas describe los productos obtenidos en cada sub programa y en la Sección B “Resultados Esperados” comenta el avance en la obtención de los resultados. La misma sección incluye una evaluación de riesgos y medidas de gestión tomadas en relación con los resultados esperados. Los resultados, en cuanto a las obtenciones esperadas, se miden con indicadores de desempeño y unidades de medida. No obstante, mientras que los informes se basan en una estructura lógica que vincula productos con resultados específicos esperados, no hay pruebas de que los supuestos vínculos causales entre ambos niveles de resultados se hayan evaluado sistemáticamente. El PNUMA reconoce este problema y expresa lo siguiente: *“Este informe está centrado en la medida del desempeño para la obtención de resultados y no en la medición de los resultados propiamente dichos. Por lo tanto (...)hace falta la evaluación para una verificación objetiva de dichos resultados y conocer el grado con que se los puede atribuir al PNUMA”*²⁸.

Según el Plan de Evaluaciones del PNUMA, la Oficina de Evaluación hará una evaluación formativa de las relaciones causales ocultas en los proyectos para poder entender cómo y hasta qué punto están vinculadas a los resultados esperados. No obstante, no queda claro cuándo se llevará a cabo esta evaluación.

MI 17.2 – Los informes sobre el desempeño se basan en información obtenida a partir de los indicadores de medición

El PNUMA recibió la calificación de “inadecuado” a partir del análisis de documentos sobre la elaboración de informes sobre el desempeño que utilizan los datos obtenidos de los indicadores de medida.

Como se mencionó anteriormente, el PNUMA informa cada dos años sobre su desempeño general en el Informe de Desempeño de los Programas. Mientras que los resultados esperados se evalúan respecto de indicadores de acuerdo a los estándares de calidad aceptados, tales como SMART y CREAM,²⁹ los indicadores para los productos están menos claros. A pesar de que los productos vienen acompañados de metas, en este nivel no se proveen indicadores claros y mensurables. No obstante, el último Informe de Desempeño de los Programas (diciembre 2010) supone una mejora respecto de informes anteriores en varios sentidos: incluye una descripción más sistemática de los productos obtenidos y sus vínculos con los resultados esperados e indica los proyectos retrasados y en los que se requiere una acción correctiva, así como la división responsable de adoptar una acción.

MI 17.3 – Informes sobre la estrategia institucional, incluyendo los resultados

El PNUMA recibió una calificación de “inadecuado” por la elaboración de informes sobre la previsión de su estrategia corporativa, que incluyan resultados esperados de gestión y desarrollo. La organización informó sobre los resultados de los programas y los resultados esperados identificados en el Plan de Estrategia a Plazo Medio y en los Presupuestos Bianuales de Programas y Apoyo

28 Ver Informe de Desempeño de los Programas N° 2, 2010, pag. 1

29 SMART es la sigla de: Specific (Específico), Measurable (Medible), Achievable (Alcanzable), Relevant (Importante), Time paced (A tiempo); y CREAM es la sigla de: Clear (Claro), Relevant (Importante), Economic (Económico), Adequate (Adecuado), Monitorable (Controlable).



Propuestos para 2010-2011. No obstante, sus marcos de resultados para el bienio 2010-2011 no incluyeron resultados de gestión. El Marco Estratégico 2012-2013 incluye resultados de gestión y se espera que el Informe de Desempeño de los Programas del PNUMA para el bienio 2012-2013 incluya resultados tanto de gestión como de los programas.

MI 17.4 – Informes sobre los ajustes de las políticas / estrategias basados en la información sobre el desempeño

Sobre la base de los documentos puestos a disposición del Equipo de Evaluación, se calificó al PNUMA como “inadecuado” por su elaboración de informes de ajustes realizados en las políticas y estrategias de toda la organización basados en la información sobre el desempeño.

El PNUMA informa sobre su desempeño en toda la organización cada dos años en los Informes de Desempeño de los Programas, que describen los éxitos y los principales desafíos encontrados en los diferentes sub programas y las acciones de gestión adoptadas para mitigar riesgos y desafíos. No obstante, ninguno de los informes disponibles da cuenta de los ajustes hechos en las políticas y estrategias.

La Estrategia a Plazo Medio 2010-2013 incluye una sección sobre “Lecciones aprendidas y ventajas comparativas” que describe el paso del PNUMA por “un intenso proceso de auto reflexión durante 2006-2007 sobre el modo de centrarse más en los resultados eficaces y eficientes”. El proceso constó de análisis interiores y exteriores y dio lugar a una serie de recomendaciones que luego se incorporaron a la estrategia.

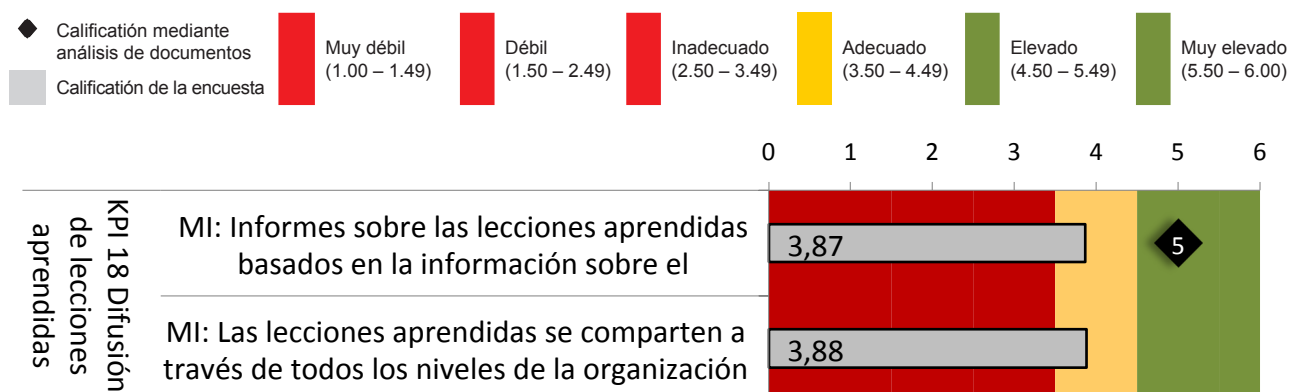
MI 17.5 – Informes sobre los ajustes de la programación basados en la información sobre el desempeño

Según un análisis de los informes más recientes de evaluación de sub programas, parecería que el PNUMA tiene una capacidad adecuada para hacer ajustes a sub programas basados en informaciones de desempeño.

Como se observó antes, los Informes de Desempeño de Programas del PNUMA proporcionan un historial de los principales logros y desafíos de cada sub programa durante el bienio anterior y describen las acciones de gestión adoptadas o planeadas.

► KPI 18: Difusión de lecciones aprendidas

Hallazgo 18: Los donantes en la sede central, el único grupo de encuestados consultado sobre este KPI, calificó al PNUMA con un “adecuado” general por la difusión de las lecciones aprendidas, pero su nivel de familiaridad fue bajo. El análisis de documentos calificó al PNUMA con un “alto” por la elaboración de informes sobre lecciones aprendidas.

**Figura 3.28 KPI 18: Difusión de lecciones aprendidas, calificaciones de los micro-indicadores**

MI 18.1 – Informes sobre las lecciones aprendidas basados en la información sobre el desempeño

En la encuesta, el 53% de los encuestados calificó al PNUMA como “adecuado” o superior en este MI; el 24% lo calificó como “inadecuado” o inferior y el 24% respondió “no sabe”.

El análisis de documentos proporcionó una calificación de “alto”. La Oficina de Evaluación del PNUMA tiene la responsabilidad de recopilar y difundir las lecciones aprendidas. El PNUMA llevó a cabo en 2007 un análisis interno y desarrolló un *Marco de Lecciones Obtenidas de las Evaluaciones* para mejorar su calidad y uso. El marco incluye una serie de criterios de calidad mínimos para el desarrollo de lecciones aprendidas y describe su conformidad con las Normas para la Evaluación del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (UNEG) en el sistema de las Naciones Unidas, que incluyen normas sobre lecciones aprendidas.

MI 18.2 – Las lecciones aprendidas se comparten a través de todos los niveles de la organización

Al ser preguntados por el grado hasta el que creen que el PNUMA ofrece oportunidades para compartir lecciones procedentes de la experiencia práctica, el 37% de los encuestados calificó al PNUMA con “adecuado” o superior; el 14% lo calificó con “inadecuado” o inferior y un alto porcentaje (el 49%) respondió “no sabe”.



4. Conclusiones

Esta es la primera vez que el MOPAN realiza una evaluación del PNUMA. Para la evaluación hizo falta adaptar la metodología de MOPAN para reflejar el mandato y la estructura operativa singulares de la organización. El PNUMA demostró ser un socio colaborador y bien dispuesto durante este proceso.

Estas conclusiones se alejan de las calificaciones específicas extraídas de la evaluación MOPAN y pretende proporcionar un mensaje que pueda contribuir al diálogo entre MOPAN, el PNUMA y sus socios.

El PNUMA aporta perspectivas regionales y globales sobre cuestiones cruciales para el medio ambiente.

Una función primordial del trabajo del PNUMA es analizar las tendencias globales sobre el medio ambiente, señalar problemas emergentes y usar su poder de convocatoria para catalizar y promover la cooperación y la acción internacionales. El PNUMA tiene también la tarea de darle impulso al desarrollo y a la aplicación de normas y políticas sobre el medio ambiente y mejorar la coordinación, cooperación y coherencia en todo el sistema de las Naciones Unidas y en los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente.

Un número elevado de encuestados reconoció el hecho de que el enfoque mundial y el papel de líder del PNUMA son algunas de sus fortalezas. Cuando se le pidió que describieran las principales fortalezas del PNUMA muchos encuestados elogiaron al PNUMA por su enfoque regional y global y por la manera en que utiliza su papel normativo, así como por su competencia científica. Muchos reconocieron también que el PNUMA ofrece un punto de referencia mundial sobre una amplia gama de temas sobre el medio ambiente que son objeto de preocupación para la comunidad internacional.

El PNUMA ha demostrado un compromiso con gestión basada en los resultados

En 2008, el PNUMA se implicó en un ambicioso proceso de reforma para orientarse más hacia los resultados y aumentar su eficacia institucional. Con la puesta en marcha de su Estrategia a Plazo Medio basada en los resultados y de su Programa de Trabajo para 2010-2011, la organización cambió en gran medida la arquitectura de sus programas y su estructura operativa para mejorar la coordinación dentro de la organización, eliminar la duplicidad de tareas y la “mentalidad de compartimentos estancos”. En el nuevo marco de gestión del PNUMA, se está aplicando la Estrategia a Plazo Medio para 2010-2013 mediante un enfoque de gestión matricial que involucra a seis divisiones que implementan seis sub programas en todas las divisiones. Se introdujeron por primera vez resultados de gestión en la propuesta de programa bianual y en los presupuestos de apoyo para 2012-2013. Tal y como se observó en la Estrategia a Plazo Medio, la transformación en una entidad enteramente basada en los resultados es un proceso continuo que se irá logrando tras varios ciclos de programación.

El bienestar humano³⁰ no está reflejado sistemáticamente en la estrategia y los programas del PNUMA

El PNUMA ha integrado un enfoque sobre el bienestar humano en una serie de iniciativas importantes tales como su Iniciativa para una Economía Verde y la Iniciativa sobre Pobreza y Medio Ambiente y ha dado instrucciones para que el diseño de los proyectos incluya el tema de la mitigación de la pobreza. Los documentos de proyectos analizados para la evaluación confirman que este problema

30 Se trata de un concepto aceptado en sentido amplio que comprende la disminución de la pobreza y otras cuestiones sociales y económicas.



ya está tratado en la fase de planificación de los proyectos. No obstante, la integración del bienestar humano en la programación de toda la organización es menos clara y no hay indicios de un enfoque programático o de la política más amplios en esta área. La Estrategia a Plazo Medio del PNUMA no identifica explícitamente el bienestar humano como prioridad temática y, aunque en los objetivos generales de dos sub programas se mencionan algunas dimensiones de bienestar humano (los sub programas son Desastres y Conflictos y Gestión de Ecosistemas), el concepto no está definido ni instrumentado claramente a ese nivel.

Los criterios del PNUMA para la asignación de recursos a los programas no son transparentes

Hay pocos indicios del modo en que el PNUMA decide asignar recursos a programas o de si dispone de criterios para la distribución de recursos. Aunque se sabe que la asignación concreta de recursos es el resultado de un proceso de negociación entre gobiernos, principalmente a través del Comité de Representantes Permanentes, sería preferible que el PNUMA divulgase sus propios criterios iniciales para la asignación de recursos a los programas. El PNUMA ha creado un Grupo de Trabajo sobre Gestión e Implementación de Programas para mejorar aún más la transparencia de sus decisiones de asignación de recursos. Ha terminado sus labores y en la próxima asignación se hará una prueba piloto de una nueva práctica.

Las partes interesadas del PNUMA valoran sus contribuciones al diálogo sobre políticas y su respeto por los puntos de vista de sus partes interesadas

Las aportaciones del PNUMA al diálogo sobre políticas son muy valorados. Cuando se les pidió que describieran las fortalezas del PNUMA, muchos encuestados mencionaron sus aportaciones al diálogo sobre políticas y su importante influencia en políticas medioambientales. Sus contribuciones al diálogo sobre políticas también recibieron la puntuación más alta entre todos los indicadores claves de desempeño de la encuesta.

