



MOPAN

Red de Evaluación del Desempeño
de las Organizaciones Multilaterales

Resumen ejecutivo

Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)

2014



Resumen ejecutivo

Este informe presenta los resultados de la evaluación que la Red de Evaluación del Desempeño de las Organizaciones Multilaterales (MOPAN) realizó sobre el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). Los informes de MOPAN proporcionan una evaluación de cuatro dimensiones de la eficacia de gestión (gestión estratégica, gestión operativa, gestión de las relaciones y gestión del conocimiento), una evaluación de las pruebas de la pertinencia de la organización y de los resultados de desarrollo e instantáneas del desempeño del UNFPA en cada uno de los seis países incluidos en la encuesta.

El UNFPA es un órgano subsidiario de la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU), cuya misión es “contribuir a un mundo donde cada embarazo sea deseado, cada parto sea sin riesgos y cada persona joven alcance su pleno desarrollo”.

El mandato de la organización se rige por el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, adoptado en 1994, y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), establecidos en 2000 durante la Cumbre del Milenio. El UNFPA trabaja con gobiernos, organizaciones no gubernamentales (ONG), fundaciones, el sector privado, organizaciones de la sociedad civil y en asociación con otras agencias de la ONU para aportar cambios en las vidas de las mujeres, los jóvenes y los adolescentes, garantizar que sus derechos se respeten y sus necesidades se satisfagan.

En 2011, el UNFPA realizó un análisis a medio plazo de su plan estratégico. Basándose en los resultados del análisis, la organización comenzó a implantar una serie de iniciativas para reforzar su mandato y su enfoque en los resultados y mejorar la rendición de cuentas. Entre los cambios clave derivados de este proceso se incluyó la revisión de la dirección estratégica de la organización, dando como resultado lo que se conoce como el “tiro al blanco”, lo cual se reconfirmó en el Plan estratégico del UNFPA 2014-2017, al que acompañan un marco integrado de resultados, el resultado final de teorías de cambio y un modelo institucional revisado. Durante el periodo que se analiza, el UNFPA también completó un proceso de regionalización iniciado en 2007 para reforzar su apoyo a las oficinas de los países con el establecimiento de oficinas regionales y subregionales.

Evaluación de MOPAN

En 2014, MOPAN evaluó al UNFPA basándose en información recogida mediante una encuesta de partes interesadas clave, un análisis de documentos y entrevistas con el personal del UNFPA. Los encuestados incluyeron a los socios directos del UNFPA, a los donantes de MOPAN basados en el país y en la sede central y a las organizaciones homólogas en los países en los que el UNFPA se compromete en la programación de emergencia/humanitaria. También se incluyó a los equipos de la ONU en los países como encuestados en Tanzania. En la encuesta de MOPAN sobre el UNFPA se incluyeron seis países: Bangladesh, Camboya, la República Democrática del Congo, Ecuador, Kenia y Tanzania. En la encuesta participaron un total de 225 encuestados (34 donantes de MOPAN con base en la sede central, 22 donantes de MOPAN con base en el país, 155 socios directos y 14 representantes de organizaciones homólogas). El análisis de documentos examinó aproximadamente 375 documentos, incluyendo documentos institucionales de disposición pública y documentos internos de programación del país, así como informes de los seis países. El equipo de evaluación entrevistó a 42 miembros del personal del UNFPA (27 de la sede central del UNFPA, 8 representantes de las oficinas del país y 7 representantes de las oficinas regionales del UNFPA).

A continuación, se ofrece un resumen de los principales resultados de la evaluación institucional del UNFPA.

Resultados clave

Gestión estratégica

MOPAN estableció cinco indicadores clave de desempeño para evaluar el liderazgo de una organización en la consecución de resultados y sus capacidades para desarrollar y seguir estrategias institucionales y nacionales que reflejen buenas prácticas en la gestión de los resultados.

Desde la evaluación realizada por MOPAN en 2010, el UNFPA ha mejorado su gestión de los resultados tanto a nivel institucional como a nivel nacional. Ha realizado esfuerzos para inculcar una cultura orientada a los resultados a nivel institucional replanteando la dirección estratégica (tiro al blanco) y adoptando un robusto marco integrado de resultados y un resultado final de las teorías del cambio. A nivel nacional y regional, el UNFPA sigue haciendo esfuerzos para mantener el refuerzo de las capacidades de seguimiento y evaluación (S&E), mejorar la calidad de los documentos de planificación nacionales (y de sus marcos de resultados correspondientes) y ha garantizado su alineación con el Plan estratégico 2014-2017.

El UNFPA recibió la calificación de fuerte por la claridad de su mandato y por garantizar la alineación de su plan estratégico con las prioridades de la Revisión cuatrienal amplia de la política (RCAP). También recibió fuertes calificaciones por mantener el enfoque centrado en las prioridades transversales identificadas en su marco estratégico, esto es, igualdad de género, VIH/SIDA y enfoques basados en los derechos humanos. Aunque la buena gobernanza y la sostenibilidad ambiental no son prioridades o temas transversales para la organización, el Fondo ha realizado esfuerzos para abordarlos.

Gestión operativa

MOPAN estableció ocho indicadores clave de desempeño para determinar si una organización gestiona sus operaciones de manera a orientarlas al desempeño, garantizando así la rendición de cuentas institucional para los recursos y los resultados.

Se consideró que el UNFPA posee sistemas transparentes para la asignación de sus recursos habituales a los países. Su primer presupuesto integrado (para 2014-2017) representa la mejora más reciente en las prácticas presupuestarias del UNFPA y relaciona los recursos planificados con los resultados del Plan estratégico del Fondo. En la elaboración de los informes de gastos, sigue habiendo posibilidades de mejorar la vinculación de los gastos reales no sólo con las áreas de resultados finales sino también con los productos.

Se reveló que la gestión financiera del UNFPA era el área de desempeño más fuerte de la gestión operativa. El Fondo posee políticas y procesos adecuados para la rendición de cuentas financiera y ha mejorado su función de auditoría interna de manera continua. El UNFPA sigue trabajando en el reforzamiento de sus estrategias para la identificación, mitigación, supervisión y elaboración de informes de riesgos.

En el momento de realizar esta evaluación, el UNFPA había adoptado una nueva estrategia de recursos humanos y se encontraba en proceso de remodelar sus oficinas/relinear la estructura de su personal en consonancia con el modelo institucional analizado. El UNFPA tiene sistemas adecuados para gestionar el desempeño de su personal. Sin embargo, no se están utilizando de manera coherente ni aprovechando todo su potencial. A los donantes encuestados de MOPAN, les preocupaba la gestión de los recursos humanos del UNFPA.

El UNFPA ha desarrollado herramientas, incluyendo una nota orientativa sobre la programación basada en pruebas (2011), para garantizar que las nuevas iniciativas de programación se encuentren informadas por los tipos de análisis adecuados. La organización está trabajando para mejorar aún más la capacidad de seguimiento orientado a los resultados en la oficina nacional, utilizando indicadores y metas e intentando garantizar la aplicación coherente de las herramientas existentes en todas las oficinas de los países.

El proceso de regionalización, recientemente terminado, ha contribuido a seguir aclarando las funciones y responsabilidades de las oficinas de los países, de las oficinas regionales y de las de la sede central. La evaluación reveló que las oficinas de los países tienen la autoridad delegada adecuada para gestionar la implantación de los programas nacionales.

El UNFPA cuenta con los documentos sobre políticas adecuados para guiar su respuesta humanitaria y se considera que respeta los principios humanitarios a la vez que presta ayuda humanitaria/de emergencia. El Fondo está trabajando para garantizar que la organización tenga los recursos humanos y financieros adecuados así como los sistemas operativos y programáticos necesarios para comprometerse con eficacia en la programación humanitaria.

Gestión de las relaciones

MOPAN estableció cinco indicadores clave de desempeño para evaluar cómo colabora una organización con otras a nivel nacional y de modo que se encuentre alineada con los principios de la Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo y los compromisos previos de eficacia de la ayuda.

Desde la evaluación de MOPAN de 2010, el UNFPA ha mantenido sus esfuerzos por implantar compromisos de eficacia asistencial y se ha comprometido para realizar las reformas contempladas en la Revisión cuatrienal amplia de la política (RCAP).

El UNFPA tiene un desempeño fuerte al demostrar la alineación de sus programas nacionales con las prioridades gubernamentales de los países del programa. Parece estar haciendo un uso adecuado de los sistemas nacionales y se considera que contribuye a las evaluaciones mutuas de progreso. Como en 2010, se reconocen las valiosas contribuciones del UNFPA al diálogo sobre políticas tanto a nivel nacional como a nivel global, lo cual también ilustra la importancia de su trabajo normativo y su trabajo preliminar en general. La organización tendrá que seguir estando atenta con respecto a su capacidad para ajustar los procedimientos (calificados de adecuados) garantizando que pueda responder a los socios de una manera ágil y oportuna, y demostrando la suficiente flexibilidad como para responder a las circunstancias cambiantes. La reciente revisión del modelo institucional del UNFPA indica que el Fondo es consciente de la necesidad de abordar este tema y que se encuentra comprometido con el.

Gestión del conocimiento

MOPAN estableció tres indicadores clave de desempeño para evaluar la función de evaluación de una organización y los mecanismos internos de elaboración de informes, así como las prácticas y sistemas que facilitan que comparta su conocimiento, tanto con las partes interesadas internas como las externas.

Desde la evaluación de MOPAN de 2010, el UNFPA ha reforzado su función de evaluación y ha dado pasos para reforzar los procesos de garantía de calidad correspondientes. Tras un análisis independiente de la política anterior, el UNFPA revisó su Política de evaluación en 2013. Además, estableció una oficina de evaluación estructuralmente independiente que comenzó a traducir la nueva política en planes de evaluación y en una orientación sobre la que se podía trabajar. Una de las prioridades de la oficina es seguir reforzando la calidad de las evaluaciones de los programas-país.

La organización ha realizado progresos en el reforzamiento de sus sistemas y procesos para presentar la información sobre desempeño (por ejemplo, al introducir hojas de meta datos para reflejar cómo se calcula y recopila la información sobre cada indicador en el marco de resultados), lo cual ha contribuido a mejorar la transparencia de la elaboración de informes sobre el desempeño. Desde 2010, el UNFPA también ha aumentado sus esfuerzos para informar, de manera sistemática, sobre las lecciones aprendidas basándose en la información sobre el desempeño.

Sigue habiendo carencias a la hora de recopilar información fidedigna sobre las contribuciones específicas del UNFPA en los logros a nivel de productos y, especialmente, de resultados finales. En el momento de realizar esta evaluación, el Fondo estaba en proceso de finalizar dos herramientas con el propósito de mejorar sus sistemas de recopilación de datos, de seguimiento y de medición para informar el desempeño institucional: el Sistema de Información Estratégica (SIS) y el Sistema de Programación Global (GPS). Se espera lanzarlos en 2015.

Pertinencia del UNFPA y resultados de desarrollo

MOPAN estableció cuatro indicadores clave de desempeño para evaluar las pruebas de la pertinencia de una organización, de sus progresos para obtener resultados institucionales y resultados a nivel nacional y de sus contribuciones a los objetivos y prioridades nacionales de los países que participaron en la evaluación de MOPAN. Dado que el plan estratégico del UNFPA para 2014-2017 aún si encuentran en fases tempranas de implantación, esta evaluación se basó, en gran medida, en la información sobre desempeño relacionada con el ciclo de planificación 2008-2013.

La evaluación de MOPAN calificó al UNFPA de fuerte sobre todo en pertinencia. Los datos de percepción de MOPAN y los documentos consultados presentan pruebas de que el UNFPA busca obtener resultados relevantes para su mandato que estén alineados con las tendencias y prioridades de desarrollo global y que respondan a las necesidades y prioridades de los beneficiarios, así como que el UNFPA se adapte a las circunstancias cambiantes de los países.

El UNFPA recibió la calificación de adecuado en general en proporcionar pruebas de los progresos realizados para obtener resultados en toda la organización. Los donantes de MOPAN en la sede central consideraron que las mayores contribuciones de la organización se encuentran en las áreas de planificación familiar, las cuestiones de género y las relacionadas con el trabajo para mejorar la disponibilidad y el análisis de datos en torno a dinámicas poblacionales, salud sexual y reproductiva e igualdad de género (las cuales habían recibido calificaciones de fuerte). Los informes del UNFPA proporcionan una evaluación justa de los progresos de la organización realizados en áreas claves de productos. Las contribuciones de la organización a los resultados finales cuentan con pruebas claras solamente en las áreas de salud materna e igualdad de género, para las que se han realizado evaluaciones externas a nivel institucional. Para abordar las carencias informativas en otras áreas de resultados, la oficina de evaluación independiente del UNFPA encargó evaluaciones institucionales sobre el apoyo que presta la organización a otras tres áreas programáticas incluidas en el plan estratégico 2008-2013: adolescentes y jóvenes (2008-2014), planificación familiar (2008-2013) y generación de datos censales sobre población y vivienda para informar la toma de decisiones y la formulación de políticas (2005-2014). Los resultados de estas evaluaciones, que se encontraban en su fase inicial en el momento de realizar esta evaluación, pueden proporcionar información valiosa sobre las contribuciones del UNFPA en estas áreas.

El UNFPA recibió la calificación de inadecuado en general en la provisión de pruebas sobre los progresos realizados en los resultados establecidos a nivel nacional. Aunque los encuestados de MOPAN calificaron al UNFPA de adecuado o fuerte en la mayoría de los resultados establecidos a nivel nacional, esta percepción no se vio respaldada por las pruebas derivadas del análisis de documentos. Los informes y las evaluaciones de los programas-país del UNFPA proporcionan información sobre lo que ha hecho el UNFPA durante el ciclo de cuatro años de los programas-país, pero varían considerablemente en cuanto al alcance en el que explican las contribuciones del UNFPA a los cambios acumulativos en los indicadores medidos. Actualmente, los informes y las evaluaciones disponibles no proporcionan suficientes pruebas documentadas sobre dónde se han realizado progresos y por qué, y existe inquietud en cuanto a la cantidad y calidad de los datos utilizados para arrojar luz sobre los informes y las evaluaciones sobre el desempeño. El UNFPA se encuentra en proceso de abordar esta cuestión. Tal y como se ha mencionado anteriormente, en el momento de realizar la evaluación, el Fondo se encontraba en proceso de desarrollar sistemas con el fin de mejorar los procesos de recopilación

de datos y su calidad. También estableció de trabajo sobre calidad de los datos compuesto por expertos en seguimiento y evaluación (S&E) seleccionados dentro del UNFPA.

El UNFPA recibió una calificación de adecuado por demostrar sus contribuciones a los objetivos y prioridades nacionales, incluyendo los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) correspondientes. La realineación del UNFPA motivó que la atención se centrara en la mejora de la salud materna, que es el área de los ODM que se encuentra a mayor distancia de alcanzar el objetivo para 2015. Este enfoque está presente en los documentos de programación/planificación y en los informes y evaluaciones de la organización. Las partes interesadas encuestadas mantienen opiniones positivas acerca de las contribuciones de la programación del UNFPA a las prioridades nacionales.

Conclusiones

El UNFPA sigue estando reconocido por la pertinencia y claridad de su mandato. El plan estratégico de la organización para 2014-2017 está adaptado para seguir reforzando la alineación de la estrategia del UNFPA con su mandato.

El UNFPA ha emprendido medidas concretas para crear una organización con una fuerte orientación en los resultados, y la implantación de estas medidas está muy avanzada en las sedes centrales. A nivel de las oficinas de los países, UNFPA se encuentra en proceso de abordar carencias internas de capacidad que siguen existiendo, lo cual incluye una serie de talleres sobre desarrollo de capacidades que se espera que comiencen en 2015.

La organización también ha reforzado sus sistemas y procesos para informar sobre los resultados. La implantación de las medidas correspondientes está en marcha y el UNFPA está emprendiendo pasos para garantizar una capacidad coherente en la elaboración de informes basados en los resultados a todos los niveles institucionales. En el momento de realizar esta evaluación aún no es posible evaluar el progreso general del UNFPA hacia sus objetivos a nivel de la organización o nacional basándose en las prueba documentales disponibles.

El UNFPA está integrando eficazmente las prioridades transversales que se incluyen en su mandato, como la igualdad de género, los enfoques basados en los derechos humanos y el VIH/SIDA. La integración de los programas humanitarios sigue siendo un trabajo en curso. El Fondo tiene las políticas necesarias para guiar su trabajo humanitario, pero dispone de pocos recursos financieros y humanos para comprometerse plenamente en situaciones de emergencia y contextos humanitarios. El UNFPA tiene el objetivo de tratar esta cuestión mediante la mejora de sus sistemas y procesos operativos y programáticos para la programación humanitaria, y puede que aumente su búsqueda de financiación y de acuerdos con socios para garantizar el acceso a los recursos humanos necesarios.

Desde 2010, el Fondo ha realizado mejoras destacables en sistemas de rendición de cuentas y ha seguido revisando/actualizando sus métodos de asignación de recursos. La elaboración de presupuestos también ha mejorado de manera continua a lo largo del tiempo. La organización sigue estando aún en las etapas tempranas del establecimiento de sistemas y de una cultura que posibilite un tratamiento adecuado de todo tipo de riesgos.

Las políticas y sistemas del UNFPA para gestionar el desempeño del personal se consideran adecuados. El Fondo está trabajando para garantizar que los sistemas existentes se utilicen aprovechando todo su potencial. El UNFPA ha realizado progresos significativos en el reforzamiento de su función de evaluación. Las revisiones de su política de evaluación, el establecimiento de una oficina de evaluación estructuralmente independiente en 2013 y sus continuos esfuerzos para mejorar la calidad de las evaluaciones de los programas-país son indicaciones del compromiso del Fondo para mejorar la credibilidad, la independencia y el uso de las evaluaciones.

Calificaciones generales de MOPAN sobre el UNFPA

Las dos tablas a continuación muestran las calificaciones otorgadas a los indicadores clave de desempeño que MOPAN utilizó para evaluar al UNFPA en 2014. La primera tabla muestra las calificaciones de 21 indicadores clave de desempeño diseñados para medir la eficacia de gestión (prácticas y sistemas). La segunda tabla muestra las calificaciones que recibieron los cuatro indicadores diseñados para evaluar las pruebas de la pertinencia del UNFPA, el progreso en la obtención de resultados de gestión a nivel nacional y las contribuciones a los objetivos y prioridades nacionales.

Eficacia de gestión: calificaciones generales

Gestión estratégica	Participantes a la encuesta	Análisis de documentos
KPI-1 Proporcionar orientación para lograr los resultados	4.32	4
KPI-2 Estrategia institucional basada en un mandato claro	5.37	6
KPI-3 Enfoque institucional en los resultados	N/A	5
KPI-4 Enfoque en prioridades transversales	4.57	5
KPI-5 Enfoque del país en los resultados	5.12	4
Gestión operativa		
KPI-6 Financiación transparente y predecible	4.39	5
KPI-7 Presupuestos basados en los resultados	3.76	4
KPI-8 Rendición de cuentas financieras	4.39	5
KPI-9 Utilización de la información sobre desempeño	4.15	5
KPI-10 Gestión de los recursos humanos	3.34	4
KPI-11 Programación orientada al desempeño	N/A	4
KPI-12 Delegación de autoridad	4.27	4
KPI-13 Integración de la programación humanitaria	4.38	5
Gestión de las relaciones		
KPI-14 Apoyo a los planes nacionales	4.86	6
KPI-15 Ajuste de procedimientos	4.42	N/A
KPI-16 Utilización de los sistemas del país	4.80	N/A
KPI-17 Contribución al diálogo sobre políticas	4.91	N/A
KPI-18 Armonización de procedimientos	4.81	5
Gestión del conocimiento		
KPI-19 Evaluación de resultados	4.44	4
KPI-20 Presentación de la información sobre desempeño	4.05	4
KPI-21 Difusión de las lecciones aprendidas	3.91	5
Leyenda		
Fuerte o por encima	4.50–6.00	
Adecuado	3.50–4.49	
Inadecuada o por debajo	1.00–3.49	
Datos de la revisión de documentos disponible	♦	
No evaluado	N/A	

Pertinencia y pruebas de los progresos en la obtención de resultados: calificaciones generales

Pertinencia y resultados	Evaluación clasificación
KPI A: Pruebas de la pertinencia del UNFPA	Fuerte
KPI B: Pruebas de los progresos en la obtención de resultados en toda la organización	Adecuado
KPI C: Pruebas de los progresos en la obtención de resultados del UNFPA establecidos a nivel país	Inadecuado
KPI D: Pruebas de las contribuciones a los objetivos y prioridades nacionales, incluyendo los Objetivos de Desarrollo del Milenio	Adecuado