

✓ La Agenda 2030 y la evaluación en las Naciones Unidas:

Una oportunidad para repensar los criterios del Comité de Ayuda para el Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico?¹

María Eugenia Brissón

Universidad Nacional de Lanús

¹ Esta ponencia es parte de una investigación financiada por la UNLa de la convocatoria Oscar Varsavsky 2019 denominada "Evaluación y políticas públicas: complejidades y tensiones en la era de la Agenda 2030." Directora: María Eugenia Brissón. Codirector: Matías Mattalini. Docentes investigadores: Carpinacci L., Fernández V., Martínez A., Navarro B., Pérez Mauco M. Personal técnico: Castro Caballero P. Becaria de posgrado: Iervassi E. Adscripto de posgrado: Mallea J.D. Adscripta de grado: López Massimino P.

Resumen: En este artículo se indaga sobre los procesos evaluativos realizados por entidades de las Naciones Unidas en la era de la Agenda 2030 y se reflexiona acerca de la incidencia de sus principios y aspiraciones en ellos. Período abarcado: 2016-2019. Estudio cualitativo basado en fuentes documentales recuperadas de búsquedas en Google Académico y en portales de Naciones Unidas. Se observa que, pese a la gran movilización producida por la Agenda 2030, su impronta en la evaluación es incipiente; la incorporación de cuestiones vinculadas con los derechos humanos está más presente hacia el final del período; los criterios preferentemente utilizados son los del Comité de Ayuda para el Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. La complejidad de la Agenda 2030 - integrada, indivisible, planteada en vinculación con los derechos humanos - revela la insuficiencia de los criterios tradicionales, la mirada centrada en resultados y las perspectivas sectoriales.

Palabras clave: Avaliação, políticas públicas, Agenda 2030.

PT Agenda 2030 e a avaliação nas Nações Unidas: uma oportunidade para repensar os critérios do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico?

Resumo: Este artigo investiga os processos de avaliação realizados por entidades das Nações Unidas na era da Agenda 2030, refletindo sobre o impacto de seus princípios e suas aspirações sobre esses processos, no período entre 2016 a 2019. Trata-se de um estudo qualitativo, baseado em fontes documentais, recuperadas em buscas no Google Scholar e nos portais das Nações Unidas. Observa-se que: apesar da grande mobilização produzida pela Agenda 2030, sua marca na avaliação é incipiente, pois a incorporação das questões relacionadas aos direitos humanos está mais presente no final do período estudado; e os critérios, preferencialmente utilizados, são os do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico. Desse modo, a complexidade da Agenda 2030 - integrada e indivisível, em relação aos direitos humanos - revela a insuficiência dos critérios tradicionais, com foco nos resultados e nas perspectivas setoriais.

Palavras-chave: Avaliação, políticas públicas, Agenda 2030.

EN The 2030 Agenda and evaluation at the United Nations: An opportunity to rethink the criteria of the Development Assistance Committee of the Organisation for Economic Co-operation and Development?

Abstract: This article inquires about the evaluation processes carried out by entities of the United Nations in the era of the 2030 Agenda and reflects on the incidence of its principles and aspirations in them. Period covered: 2016-2019. Qualitative study based on documental sources retrieved from Google Academic and United Nations portals. It is observed that, despite the large movement produced by the 2030 Agenda, its presence in evaluations is incipient; the incorporation of issues related to human rights is more present towards the end of the period; criteria preferably used are those of the Aid Committee for the Development of the Organization for the Cooperation and the Economic Development. 2030 Agenda complexity - integrated, indivisible, planned in connection with human rights - reveals the insufficiency of traditional evaluation criteria, the focus on results and sectorial perspectives.

Key-words: public policies, evaluation, 2030 Agenda.

FR L'Agenda 2030 et l'évaluation aux Nations Unies: Une opportunité pour repenser les critères du Comité d'aide au Développement de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques?

Résumé Cet article examine les processus d'évaluation menés par les entités des Nations Unies à l'ère de l'Agenda 2030 et réfléchit à l'impact de ses principes et aspirations sur celles-ci. La période couverte est 2016-2019. Etude qualitative basée sur des sources documentaires extraites de recherches dans Google Scholar et les portails des Nations Unies. On constate que, malgré la grande mobilisation produite par l'Agenda 2030, son empreinte sur l'évaluation est naissante; l'intégration des questions liées aux droits de l'homme est plus présente vers la fin de la période; les critères retenus de préférence sont ceux du Comité d'aide au développement de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques. La complexité de l'Agenda 2030 - intégré, indivisible et posé en lien avec les droits humains - révèle l'insuffisance des critères traditionnels, l'accent mis sur les résultats et les perspectives sectorielles.

Mots-clés: Évaluation, politiques publiques, Agenda 2030.

INTRODUCCIÓN

La función de evaluación dentro de las Naciones Unidas fue determinada en gran medida por la iniciativa de reforma lanzada por el Secretario General para aumentar la eficacia de la labor de la Organización fortaleciendo su orientación hacia los resultados. Esto se detalló en el Programa de reforma del Secretario General, presentado a la Asamblea General en 1997, que afirmó la necesidad de pasar de un enfoque en los procesos a un enfoque en los resultados en la planificación, presupuestación y presentación de informes (United Nations, 1997). Ello condujo a la incorporación de la gestión basada en resultados en la Organización. Los esfuerzos posteriores encaminados a consolidarla destacaron la importancia de la evaluación.

El reconocimiento de los derechos humanos y de la mujer (igualdad por derecho y hecho) reconocen también antecedentes anteriores. Pero, es en 1995, en la Cuarta Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Mujer que se adoptó unánimemente la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing que constituye un programa en favor del empoderamiento de las mujeres y la igualdad entre los géneros (Naciones Unidas, 1996). En tanto que, el Enfoque Basado en Derechos Humanos (EBDH) en la cooperación y en el accionar del Sistema se identifica desde 1990 pero, es también el año 1997, en oportunidad de la Reforma, en la que el Secretario General solicita a las entidades que lo componen que incorporen la cuestión de los derechos humanos en sus programas y actividades (Fernández Juan y col., 2010).

En el año 2000, se lleva a cabo la Cumbre del Milenio que da lugar a la Declaración homónima y a posteriormente a los Objetivos de Desarrollo del Milenio que marcan la agenda para el desarrollo vigente hasta diciembre de 2015. En la misma se plantea la necesidad de continuar promoviendo la democracia y fortaleciendo el imperio del derecho y el respeto de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales internacionalmente reconocidos, incluido el derecho al desarrollo (United Nations, 2000).

En el informe de septiembre de 2002 titulado Fortalecimiento de las Naciones Unidas: un programa para nuevos cambios, el Secretario General destacó la necesidad de un sistema de seguimiento y evaluación reforzado que permitiese a la Organización medir mejor el impacto de su trabajo (United Nations, 2002).

Hacia 2003, la programación de la colaboración interagencial, global, regional y en los países requería una interpretación del mismo. En ese año, los organismos de las Naciones Unidas dieron a conocer la Declaración de Entendimiento Común sobre el Desarrollo basado en un EBDH con el objeto de incorporarlos en su trabajo y guiar la cooperación para el desarrollo (UNDG, 2003). A partir de ello, las distintas agencias, fondos, oficinas, programas de las Naciones Unidas y agencias de cooperación elaboraron lineamientos orientados a facilitar su comprensión y aplicación. En ese mismo año, se crea el Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (GENU) con la misión de promover, sostener y fortalecer una función de evaluación sólida, influyente, independiente y creíble para la toma de decisiones, la rendición de cuentas y el aprendizaje. Como antecedente se menciona al Grupo de Trabajo Interagencial que funcionó desde 1984.

En 2006, las Naciones Unidas adoptaron una política sobre la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres para su transversalización en las funciones institucionales y como medida de implementación de lo acordado en el Consejo Económico y Social en 1997 (United Nations ECOSOC, 1997; Chief Executives Board, 2006). Dicha política fue operacionalizada posteriormente -en 2012- en un Plan de Acción que fue desarrollado a través de un proceso de consultas interagenciales con el liderazgo de ONU Mujeres. El primer Plan de Acción fue de aplicación entre 2012 y 2017 y fue sucedido en 2018 por un nuevo plan elaborado a partir de las lecciones aprendidas y alineado con la Agenda 2030 (UN Women, 2012, 2020).

Los Principios para trabajar juntos del GENU datan del año 2007 siendo actualizados en 2009, 2011, 2012 y 2015. En la versión del año 2015, la visión del GENU estaba relacionada con que la evaluación se realizase plenamente a través de políticas, recursos, habilidades y actividades adecuadas aportando evidencia para contribuir a que el Sistema fuese más relevante, eficiente y efectivo con un mayor impacto en las vidas de las personas (UNEG, 2015).

En 2013, el GENU formuló la Estrategia 2014-2019 que presenta la visión y misión que se articula con los Principios para trabajar juntos de 2012 focalizada en el cumplimiento de las normas y estándares de evaluación, en el uso de la evaluación en apoyo a la rendición de cuentas y el aprendizaje; en la producción de información evaluativa sobre las iniciativas del Sistema y en las demandas emergentes y en el fortalecimiento global de la evaluación como profesión.

En septiembre de 2015, los países miembros de las Naciones Unidas se comprometieron con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (United Nations, 2015). Este compromiso conlleva nuevos desafíos al poner la centralidad de la implementación en vinculación con los derechos humanos. Así como también, al reposicionar el seguimiento de los progresos hacia los ODS.

En ese año, el GENU generó un grupo de trabajo que dirigió la revisión y actualización de las Normas y los Estándares de evaluación con vistas a las exigencias de la Agenda 2030. Dicha tarea comprendió un proceso amplio de consultas, talleres participativos, varios estudios y encuestas. La actualización fue aprobada por unanimidad en la Reunión General Anual del GENU sustituyendo así la versión de 2005 que había servido para armonizar la evaluación en el sistema durante una década aproximadamente.

Es decir, la perspectiva de derechos humanos y la de género permearon el accionar y la cooperación en las Naciones Unidas desde la década de los 90s. Es, desde esa época también, que la evaluación es reforzada y atravesada por la necesidad de aportar a los compromisos internacionales con énfasis en la gestión por resultados. La Agenda 2030 comenzó su aplicación el 1º de enero de 2016, momento en el que existía un marco de políticas, estrategias, principios de trabajo, normas y estándares de evaluación en los que, la perspectiva de derechos y de género, estaban consideradas además de numerosos lineamientos orientados a facilitar su aplicación en el accionar de las distintas entidades de las Naciones Unidas.

Es así que se indagó acerca de los procesos evaluativos llevados a cabo por entidades de las Naciones Unidas en la era de la Agenda 2030 para reflexionar acerca de la incidencia de sus principios y valores en los mismos y las complejidades que plantea al acentuar su vinculación con los derechos humanos. El supuesto era que, a pesar de la gran movilización, participación y debate que generó desde su adopción, su incidencia en la evaluación en los primeros años de su implementación era escasa y se continuaba evaluando como se venía haciendo anteriormente.

Se trata de un estudio con un abordaje cualitativo basado en fuentes documentales. Se combinaron búsquedas en Google y Google Académico en la exploración de antecedentes relacionados con las perspectivas de derecho y con el rol de la evaluación en las Naciones Unidas.

En relación con las evaluaciones realizadas, una primera aproximación en el sitio del GENU arrojó que el peso de las mismas recaía fundamentalmente en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (FINU) seguidas lejanamente por el resto. Para las restantes agencias, fondos y programas se consideraron aquellas que acumulaban al menos un 3%. Estas fueron Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (ONUAA), Organización Internacional de Migraciones (OIM) y Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) por lo que fueron las que se estudiaron. Se incluyó a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) por su relevancia en la Región. Se recurrió a sus páginas y portales de recursos así como también al sitio del GENU. De ellos, se recuperaron y sistematizaron evaluaciones y guías, manuales y otros documentos relacionados con la evaluación. Para describir la función evaluación en cada entidad se consideraron los aspectos que despliega el GENU en su sitio Web. Para profundizar en América Latina, se estudiaron treinta y seis (36) informes abarcando especialmente Colombia, Costa Rica, Brasil y México por la consolidación de sus organismos nacionales y la Argentina. En el caso de UNICEF –siempre que fue posible– se eligieron los clasificados como satisfactorios y altamente satisfactorios en su Sistema Global de Supervisión de Informes de Evaluaciones. Para el análisis de los informes se usaron categorías relacionadas con la Agenda 2030, tales como: definición, criterios y principios de la evaluación; valores de la Agenda 2030, ODS, área crítica y dimensión del desarrollo sostenible. El periodo abarcado fue 2016-2019 que comprende los primeros cuatro años de implementación de la Agenda 2030. Los idiomas empleados en las búsquedas fueron castellano e inglés. Las palabras clave utilizadas fueron: Agenda 2030/2030 Agenda, Sistema de Naciones Unidas/United Nation System, Era ODS/SDG Era, Evaluación/Evaluation, Guías/Guides.

DESARROLLO

Las unidades de evaluación en las Naciones Unidas

El GENU fue creado en 2003. Es una red interagencial que agrupa a las unidades de evaluación del sistema de las Naciones Unidas que

¹ En inglés: *United Nations Development Programme (UNDP)*

² En inglés: *United Nations International Children's Emergency Fund (UNICEF)*

³ En inglés: *Food and Agriculture Organization (FAO)*

⁴ En inglés: *International Organization for Migrations (IOM)*

⁵ En inglés: *United Nation Industrial Development (UNIDO)*

⁶ En inglés: *United Nation Economic Commission for Latin America and the Caribbean (UNECLAC)*

⁷ PNUD: <https://erc.undp.org/>; FNUI: <https://www.unicef.org/evaluation/best-evaluations>; ONUAA: <http://www.fao.org/evaluation/evaluation-digest/recently-completed-evaluations/en/>; OIM: <https://evaluation.iom.int/>; ONUDI: <https://www.unido.org/resources/evaluation>; CEPAL: <https://www.cepal.org/es>

⁸ <http://www.uneval.org/evaluation/reports>

deben compartir la visión y estrategia del Grupo. También hay otras entidades invitadas como socias tales como: redes; asociaciones de evaluación regionales o globales; universidades; instituciones de investigación; gobiernos; fundaciones; entre otras.

⁹ Véase:

<http://www.uneval.org/about>

Cada una de las entidades seleccionadas (PNUD, FNUI, OIM, ONUAA, ONUDI) cuenta con una oficina específica con distintos alcances pero con la responsabilidad sobre la función evaluación. La mayoría con una explicitación de su orientación a los resultados. Poseen una política expresa con distintos grados de actualización (la menos actualizada es la de FAO que es de 2010). Cuentan con planes anuales y bianuales (a excepción de OIM que no tiene con un plan central consolidado). Sostienen algún sistema de resguardo de la calidad de las evaluaciones como paneles asesores, una empresa externa de evaluación de los informes, estándares, guías, listas de verificación, requisitos para los evaluadores, entre otros. En general, todas alientan el desarrollo de entornos propicios a la cultura de la evaluación a través de diversas estrategias poniendo en relevancia el valor de la toma de decisiones informada. La participación de las partes interesadas es referida como un elemento considerado clave para mejorar la utilidad y credibilidad. El uso está principalmente ligado a los hallazgos, las lecciones aprendidas y las recomendaciones (de las cuales se realiza un seguimiento de su aplicación). La realización de evaluaciones conjuntas reviste distinto peso: desde la no mención a la promoción y el compromiso de colaborar con otras entidades del sistema. En las Comisiones Regionales es más notable su presencia. Refieren y utilizan las normas y estándares del GENU o han desarrollado los propios a partir de ellos. Tienen centros de recursos en línea.

Las evaluaciones realizadas en el periodo

En el periodo 2016-2019 encontramos una vasta actividad evaluativa reflejada en aproximadamente cinco mil evaluaciones que podría relacionarse con los esfuerzos sostenidos desde 1997 por su fortalecimiento. Considerando el año 2015 como línea de base se observa un aumento en 2016, aunque ello requiere una profundización ya que esa cantidad de evaluaciones puede incluir aquellas iniciadas anteriormente y que se completaron ese año. Se advierte un incremento interanual en los tres primeros años. En

2019 se observa un decremento por razones que sería interesante indagar. El PNUD y FNUI acumulan aproximadamente el 73% de las realizadas en el periodo. Seguidas por OIM, ONUAA y ONUDI con el 3% cada una de ellas.

Tabla 1.

Agencia	Año de completamiento					Total 2016-2019	%	%
	2015	2016	2017	2018	2019			
PNUD/UNDP	463	542	702	778	828	2.850	58	58
FNUI/UNICEF	273	206	201	197	158	762	15	73
OIM/IOM	20	38	29	47	56	170	3	76
ONU/FAO	13	31	53	48	12	144	3	79
ONUDI/UNIDO	84	56	21	33	28	138	3	82
Resto	140	176	245	275	176	872	18	100
Total general	1.001	1.049	1.251	1.378	1.258	4.936	100	

*Nota: se incluye el año 2015 que fue el último año de la Era de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.
Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del GENU.*

El 15% del total de las evaluaciones (726) se llevó a cabo en América Latina (en la que incluimos la Comisión regional correspondiente). Tomando aquellos países que cuentan con sistemas u organismos nacionales de evaluación más consolidados se encuentra que los mismos han participado de varias destacándose en los extremos Costa Rica (76) y Brasil (27). Argentina, México y Colombia se encuentran en una franja intermedia (con 52, 50 y 46 participaciones respectivamente).

La disponibilidad de las evaluaciones es vasta aunque hay diferencias entre la información obtenida del GENU y los informes recuperados. EL GENU permite bajar una planilla electrónica (aproximadamente 19.604 registros que datan de 1997) con los datos tabulados de identificación mínima de cada evaluación (título, tipo de evaluación, año de finalización, país, agencia). Los informes propiamente dichos se pueden bajar de las páginas de recursos mencionadas anteriormente, en general, en bastante menor medida.

El análisis de los informes de evaluación seleccionados del periodo 2016-2019 arroja como primer resultado que, pese a las discusiones acerca de la Agenda post 2015 y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) se intensificaron y multiplicaron en niveles, instancias

¹⁰ Se habla de participación porque las evaluaciones pueden incluir a más de un país.

y actores desde 2013, son pocas las evaluaciones en las que se los menciona explícitamente. Consideraciones sobre la Agenda 2030, los ODS o las cuestiones de género, equidad y derechos humanos se encuentran más frecuentemente en evaluaciones de los últimos años del periodo de indagación. Este hallazgo resulta coherente con lo hallado en los documentos marco analizados.

La evaluación en la práctica muestra una amplia utilización de las normas y estándares de UNEG o lineamientos desarrollados a partir de ellos. Esto podría explicar la alta estructuración de los informes; la coincidencia en la conceptualización, objetivo y propósito de la evaluación, los criterios utilizados y el análisis del nivel de consecución de los resultados. En general, la evaluación se entiende como una herramienta esencial para la gestión del sector público basada en resultados. Los propósitos identificados, desde ese punto de vista, son principalmente aportar al aprendizaje, la mejora y la rendición de cuentas aportando buenas prácticas y lecciones aprendidas para el diseño de intervenciones, la sostenibilidad de las actividades, la transferencia a otros contextos, las aplicaciones en mayores escalas, entre otros. Los criterios predominantemente aplicados son los mencionados y denominados CAD-OCDE (Comité de Asistencia al desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico). Así como también el abordaje participativo (a fin de asegurar que actores clave sean integrados al proceso de aprendizaje que implica la evaluación). Ello vinculado con el reconocimiento de la participación como un factor crucial en la utilización de las conclusiones, lecciones y recomendaciones al que, el enfoque de programación basado en los derechos humanos, añade énfasis (UNEG, 2016c, 2005). La mayoría incluye menciones a la comunicación y uso de las evaluaciones. Son en general externas realizadas por evaluadores denominados independientes (internacionales en combinación con locales) o consultoras (en pocas oportunidades las universidades como tales).

DISCUSION Y CONCLUSIONES

La creciente y amplia actividad evaluativa aparece sustentada en la importancia conferida a la evaluación como herramienta para fortalecer la gestión basada en resultados institucionalizada en el

programa de reforma de 1997. Las razones de la distinta participación de los países podría encontrarse en las políticas y temáticas de las entidades y en los marcos de cooperación establecidos con cada país y merece una mayor indagación. La disponibilidad de las evaluaciones genera demandas relativas a la conformación y actualización del centro de recursos del GENU -en particular- y de las entidades que lo integran. Asimismo, plantea la necesidad de explicitar esta situación en las conclusiones de los estudios que se realicen según la fuente que se tome.

Considerando los documentos marco, los Principios para trabajar juntos de UNEG vigentes en 2016 correspondían a la revisión del año 2015 (UNEG, 2015). Es interesante destacar que, pese a haber sido estudiados en 2015 en mayo de dicho año, a pocos meses de la adopción de la Agenda 2030, no hacían mención a ella ni a la entonces denominada Agenda post 2015 para el Desarrollo. Es recién en la versión 2019, en la que se menciona que se espera que produzca las evidencias que aporten al cumplimiento eficiente y eficaz de la Agenda 2030 y otros compromisos; a la buena gobernanza y supervisión del Sistema; y finalmente, impacten en la vida de las personas (UNEG, 2019b).

La Estrategia del GENU 2014-2019, formulada en 2013, estaba vigente en 2016. Llama la atención que, pese a que en ese año se habían comenzado los procesos amplios de consulta para definir la Agenda para el Desarrollo Post 2015 y se discutían los Objetivos de Desarrollo Sostenible no se encontró en la Estrategia 2014-2019 mención a ello. La misma tuvo una revisión intermedia en 2018, en la que se señaló, entre otras cosas, que sus objetivos estratégicos continuaban siendo relevantes para la visión y misión del GENU. Sin embargo, los mismos no reflejaban suficientemente los cambios en el contexto externo, vinculados en particular la Agenda 2030 y los ODS, y con el contexto interno, relacionados con la reforma en la gestión en las Naciones Unidas (United Nations, 2017). Esto es reforzado en un texto, en el que el propio GENU manifestaba encontrarse en una encrucijada al no estar claro el papel que sus miembros esperaban de la red y a la necesidad de responder a las transformaciones en las circunstancias (UNEG, 2018). La segunda Estrategia 2020-2024 expresa el pensamiento, en particular en lo que respecta a trabajar, actuar y rendir cuentas “como uno solo” en la era de la Agenda 2030 y también el mayor interés en la evaluación por parte de los Estados miembros y la alta dirección para los siguientes

cinco años. En su Introducción enfatiza que la Agenda 2030 constituyó un desafío la comunidad evaluativa de las Naciones Unidas dada su complejidad, la indivisibilidad de los ODS y la transversalidad de sus metas redundando en grandes demandas a las oficinas respectivas sumadas a las de la reforma del Sistema (UNEG, 2019a).

En la revisión y actualización de las Normas y los Estándares realizada por el GENU, se aclararon cuestiones relativas a la Agenda 2030. En su preámbulo se enfatiza la importancia de la Agenda 2030 y las exigencias que esta plantea. Esta versión incorpora cuatro normas, dos de ellas ligadas a la Agenda 2030 en relación con sostener y promover en las evaluaciones los principios y valores con los cuales están comprometidas las Naciones Unidas, particularmente con la Agenda 2030 (Norma 1) e integrar los derechos humanos y la igualdad de género (Norma 8) (UNEG 2016c). Debe tenerse en cuenta que, además, deben llevarse a cabo respetando las guías éticas y el código de conducta (UNEG, 2008a,b) y otros lineamientos actualizados o previos vigentes (por ejemplo relacionados con la integración institucional de la perspectiva de género en el Sistema de Naciones Unidas, el control de términos de referencia, de informes iniciales y de calidad, entre otros) (UNEG, 2010,a,b). Es interesante mencionar que las competencias que menciona intentan asegurar que las entidades de las Naciones Unidas tengan personal que sea capaz de gestionar o conducir evaluaciones con conocimiento de los ODS (UNEG, 2016b,c).

Como ha sido señalado, se encuentra una alta estandarización de los informes, la coincidencia con la definición de la evaluación, su objetivo (facilitar la rendición de cuentas y el aprendizaje) y propósito (centrado en comprender por qué y en qué medida se logran resultados y analizar sus consecuencias); el uso de los criterios del CAD-OCDE; y la atención a su comunicación. Esto se explica por la aplicación de las normas de la UNEG o derivadas de ellas. El objetivo y propósito, embebidos en la gestión por resultados, resultan insuficientes pero coherentes con los criterios de nivel gerencial principalmente con que se acompañan.

Se observa que la incorporación las perspectivas de derechos humanos y de género es más frecuente hacia el final del periodo pese a que, como se relata en los antecedentes, la solicitud de la integración de las mismas en el accionar de las entidades del Sistema data de la década de los 90. Asimismo, el GENU y algunas agencias contaban con indicaciones tempranas en ese sentido. Esta postergación, vigente aún

en 2019, podría tener varias explicaciones. La Agenda con su impronta renovada en los derechos humanos empezó a implementarse el 1° de enero de 2016. Algunos de los proyectos evaluados pertenecen a la era de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en la que no era tan fuerte la misma. Resulta muy posible que los propios proyectos no tuviesen incorporados en su diseño tales preocupaciones. También remite a la realización de las evaluaciones por evaluadores independientes. En relación con la independencia de la evaluación, hay que considerar que en las Normas y estándares y otros documentos se considera que tiene dos dimensiones: la organizativa y la de actuación. La primera alude a su separación de la función gerencial (formal). La segunda más relacionada con la responsabilidad del evaluador de evitar influencias que distorsionen los hallazgos, juicios y recomendaciones (sustantiva) (UNDP, 2016; UNEG 2016c). La independencia formal se considera dada en el caso de las evaluaciones externas. No así la sustantiva que puede ser un tema tanto en las internas como en las externas. De todas formas la preeminencia de las evaluaciones externas parece explicarse en lo señalado en varios documentos, en que ellas deben realizarse por evaluadores sin intereses creados, y que no han sido responsables del diseño o de la implementación de la intervención, ni esperan serlo en el futuro (OCDE, 2010, 2002; UNDP, 2016). Este pareciera ser el resguardo para ambas independencias acompañado de la adhesión a un código de conducta. Una llamada de atención a este tema surge de la lectura del documento de UNEG (2019c) en el cual se señala que menos del 60% de los consultores externos preguntados conocían básicamente las Guías éticas de UNEG y el 50% el Código de conducta. Las referencias a los mismos son mucho menores. De acuerdo con dicho documento, 33% de los mismos tenían clara las diferencias entre las Normas y Estándares, el Código de conducta y los Lineamientos éticos de UNEG. Un 29% tenía una idea general de la diferencia y un 38% no tenía idea de las diferencias. Asimismo señalaría alguna insuficiencia en la aplicación de los términos de referencia, las normas y las listas de verificación para garantizar lo establecido en las mismas. La aplicación de la perspectiva de derechos y de género depende así del interés y el conocimiento de los evaluadores de las mismas y las complejidades que plantea frente a la acostumbrada utilización de los criterios CAD-OCDE. Pese, incluso, a que corresponde a una competencia de los evaluadores el conocimiento de los principios, valores y compromisos de las Naciones Unidas y, en particular de la

Agenda 2030 y se encuentra explícitamente expuesto en las normas 1 y 8 (UNEG 2016b,c). A lo que habría que sumarle la preocupación del propio GENU que se planteaba que cuanto más independiente fuera el evaluador, menor sería su conocimiento del contexto, organizacional o programático condicionando la relevancia, viabilidad y factibilidad de las recomendaciones y, finalmente su uso (UNEG, 2016d).

En cuanto a los criterios de evaluación, hubieron tres oportunidades en que estos fueron revisados: dos conducidas por el GENU (2015 y 2016) y una por la Red de Evaluación del Comité de Asistencia al Desarrollo de la OCDE (2018-2019). En 2015, el GENU realizó la revisión de las normas y estándares en consonancia con las necesidades de la actualización de los existentes desde 2005 y del advenimiento de la Agenda 2030. En su definición inicial incluye los sostenidos criterios de relevancia, eficacia, efectividad, impacto y sostenibilidad (GENU, 2016c). Asimismo, a fines de dicho año, encomendó un estudio con el propósito de contar con evidencias y análisis sobre los principales desafíos que el GENU enfrentaría en el contexto de la Agenda 2030 para el desarrollo e implementación de una estrategia en evaluación coherente con ella. El mismo se basó en análisis de documentos y de evaluaciones disponibles sobre los ODM y consultas. En el Informe resultante, se señalaba la necesidad de incluir criterios adicionales para contribuir a la creación de sets de datos a gran escala y a las desagregaciones. Algunos de ellos en correspondencia con los ya utilizados por miembros del GENU tales como los relacionados con la equidad, la igualdad entre los géneros, la participación, las alianzas y la participación. Otros más novedosos serían aquellos relacionados con la sostenibilidad ambiental, la resiliencia, la gestión sostenible de los recursos, etc. altamente complejos de operativizar que en muchos casos resultan embebidos de alguna manera en el internacional criterio de sostenibilidad (UNEG, 2016a). En 2017, durante la Conferencia Nacional de Capacidades de Evaluación, se planteó realizar un análisis de la aplicación de los cinco criterios de evaluación CAD-OCDE (relevancia, eficiencia, efectividad, impacto y sostenibilidad) (UNDP, 2018). La Red de Evaluación del Comité de Asistencia al Desarrollo de la OCDE lo realizó entre mayo 2018 y finales de 2019. Se llevaron a cabo consultas, encuestas, entrevistas, debates y revisión bibliográfica. Los resultados arrojaron que los criterios contaban con respaldo, se aplicaban generalizadamente, se reconocían útiles y un aporte a la profesión y práctica de la evaluación. Aunque,

se solicitaron aclaraciones y una vinculación con la Agenda 2030. La nueva propuesta incluye: definiciones revisadas con notas aclaratorias; el nuevo criterio de coherencia; el propósito de los criterios y principios rectores para su uso y el empleo del término de intervención más abarcativo. Incentiva un análisis de las cuestiones sobre la equidad, la igualdad entre los géneros y el principio de “no dejar a nadie atrás” y un enfoque interconectado de los criterios (OCDE, 2021, 2019). Puede observarse que las modificaciones incorporadas están relacionadas fundamentalmente con perfeccionar la interpretación de los criterios y con la incorporación del criterio de coherencia. En este sentido coincidiendo con lo señalado varios años antes por Chianca (2008), podemos decir que tener mejores criterios no implica que ello derive directamente en mejores evaluaciones aunque genera mejores posibilidades para su aplicación coherente en el diseño e implementación de las mismas. Sería interesante que se consideraran otros (además de los identificados por UNEG (2016^a)) combinando los de la dimensión de la gestión con los de la política. En cuanto a las revisiones presentadas, vale la pena destacar que en solo una de ellas se recurrió a las evaluaciones que constituyen una rica fuente para el análisis de la práctica evaluativa y de los retos involucrados.

Además de la aplicación generalizada de los criterios, se observa el amplio uso de la teoría del cambio que ha aportado a la evaluación de programas complejos. Varios autores citados en James (2011) plantearon los desafíos que se derivan de la indefinición de lo que los mismos se habían propuesto hacer. Pero, esto no debería excluir otros abordajes posibles. Por otra parte, subyace a la teoría del cambio, la generación de participación y apropiación pero, como ha sido señalado por Sullivan y Stewart citados en Blamey y Mackenzie (2007), esto rara vez ha sido alcanzado. La indivisibilidad de los ODS y la transversalidad entre las metas impone un nuevo reto ya que no parece posible que una sola teoría del cambio pudiese sustentar intervenciones tan complejas como la que requerirían los ODS. Las evaluaciones conjuntas podrían constituir experiencias valiosas para la evaluación de esas intervenciones. En consecuencia, evaluaciones con foco en los ODS continúan siendo un desafío. Asimismo, debe advertirse que evaluaciones de esa complejidad requerirán también más recursos (financieros, perfiles, experticia, cobertura, etc.). Y, que además, estarán expuestas a la paradoja de ser, a los efectos prácticos operacionales, descompuestas en componentes más simples perdiéndose la riqueza

de su complejidad e interrelaciones. Por otra parte, las alianzas que constituyen uno de los pilares principales de la Agenda 2030 deberían reflejarse en tanto en las intervenciones como en sus evaluaciones. Ello identifica otro reto que se visualiza a partir de la participación de las partes interesadas (particularmente los destinatarios) en el nivel que surge de las evaluaciones analizadas. La misma aparece más ligada a la resolución de aspectos prácticos relacionados con la intervención (conocimiento de la intervención e implementación de recomendaciones) que a transformaciones con mirada de justicia social más coherentes con el espíritu de la Agenda 2030.

Otro aspecto que agrega complejidad son las adaptaciones nacionales de las metas de los ODS. La Agenda 2030 en su párrafo 55 expresa que las aspiraciones globales deben adecuarse a las circunstancias nacionales fijando cada país sus propias metas. A lo que debe añadirse la transversalidad de las mismas, por lo que una intervención podría tener incidencia en dos o más metas de diferentes ODS a la vez que podrían o no estar formuladas como las internacionales. Asimismo, revela la insuficiencia de los abordajes sectoriales ya que las metas de un solo ODS pueden estar bajo competencia de distintos Ministerios. Esto pone atención en la consolidación de instancias de coordinación, la coherencia de las políticas y la implementación de intervenciones integradas exponiendo las complejidades también operativas que implica la indivisibilidad de los 17 ODS y las vinculaciones entre sus metas que afecta al seguimiento integrado de los avances y la evaluación de planes, programas y proyectos. Particularmente, en la Argentina, debe considerarse la ausencia de una política integral de evaluación de las acciones del Estado (Acuña y col., 2016) y el desarrollo fragmentario y desarticulado de la función evaluación en la Administración Pública Nacional (Neirotti y col., 2019, 2015). Y, aunque se han podido identificar condiciones y posibilidades para pensar la evaluación de políticas públicas de una manera integral, integradora y con enfoque de derechos resta mucho por avanzar en la construcción de las capacidades necesarias (Brissón y col., 2020). Podría pensarse, dada la generalizada adhesión a la Agenda 2030, que su aplicación coherente podría constituirse en una oportunidad para visibilizar esa necesidad y progresar en los desarrollos requeridos.

Retomando, en este artículo pese a las limitaciones de su alcance, se desarrolla un panorama de la evaluación en los primeros años de implementación de la Agenda 2030. Los retos que plantea y que

requieren continuar su estudio y discusión, tanto en el sistema de las Naciones Unidas por su impronta en la cooperación internacional como en la comunidad evaluativa, son (entre otros): el objetivo y propósito de la evaluación; los criterios de evaluación; la incorporación de las perspectivas de derechos; la independencia de los evaluadores; la indivisibilidad de los ODS y la transversalidad de sus metas y las adaptaciones nacionales.

Finalmente, la Agenda 2030 se construyó a partir de un amplio y sostenido proceso de consultas y conversaciones globales, regionales y nacionales. Su implementación continúa movilizandando la participación y la reflexión en los distintos niveles pero aunque ha permeado los debates, políticas, planes, estrategias, normas, manuales, etc. su impronta en la práctica evaluativa no es aún evidente. Podría pensarse que las prácticas evaluativas que venían desarrollándose fueron atravesadas por la implementación de la Agenda 2030 pero continuaron con su inercia sin llegar todavía a consolidarse para evaluar en esa sintonía. A 9 años de alcanzar el horizonte temporal, en la denominada “Época para la Acción” (2020-2030) es necesario profundizar las discusiones y enfrentar los desafíos de modo que las evaluaciones que se comisionan, gestionan y realizan en tiempos de la Agenda 2030 aporten a “No dejar a nadie atrás” y a poner la dignidad de las personas en el foco del desarrollo sostenible.

REFERENCIAS

Acuña H., Martínez Noguiera R., Rubio J., Potenza F. (2016). **La evaluación de políticas públicas en la argentina: sentido, actualidad y perspectivas**. Instituto Interdisciplinario de Economía Política IIEP-Baires. Recuperado de: <http://iiep-baires.econ.uba.ar/>

Blamey A., Mackenzie M. (2007). **Theories of Change and Realistic Evaluation. Peas in a Pod or Apples and Oranges?** Evaluation. Vol 13(4): 439:455. DOI: 10.1177/1356389007082129.

Brissón ME., Mattalini L., Neirotti N. (2020). **Condiciones y posibilidades para la evaluación de políticas públicas en la Argentina desde una perspectiva integrada**. Revista Aval. Vol. 4 (18): 114:137.

Chianca T. (2008). **The OECD/DAC Criteria for International Development Evaluations: An Assessment and Ideas for Improvement.** Journal of Multi Disciplinary Evaluation. Vol 5 (9): 41:51. Recuperado de: <https://www.sistersforchange.org.uk/wp-content/uploads/2020/docs/01-SFC-DB-FILES/307-Chianca-T-2008.pdf>

Chief Executives Board for Coordination. (2006). **United Nations system-wide policy on gender equality and the empowerment of women: focusing on results and impact.** CEB/2006/2. Recuperado de: <https://unsceb.org/ceb-policy-statement-un-system-wide-policy-gender-equality-and-empowerment-women>

Economic and Social Council [ECOSOC].(2007). **Mainstreaming Gender into all Policies and Programmes in the United Nations System.** Recuperado de: Resolution 2007/33. <https://www.un.org/en/ecosoc/docs/2007/resolution%202007-33.pdf>

Fernández Juan A., Borja Segade C., García Varela P., Hidalgo Lorite R. (2010). **Guía para la incorporación del enfoque basado en derechos humanos en las intervenciones de cooperación para el desarrollo.** Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). Recuperado de: <https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Informes%20y%20gu%C3%ADas/GUIA%20ENFOQUE%20DDHH%20%20+%20NIPPO%20+%20logo%20AECID.pdf>

James, C. (2011). **Theory of Change Review: Report Commissioned by Comic Relief.** Recuperado de: <http://mande.co.uk/blog/wp-content/uploads/2012/03/2012-Comic-Relief-Theory-of-Change-Review-FINAL.pdf>

Naciones Unidas (1996) **Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer Beijing. 4 al 15 de Septiembre 1995.** A/CONF.177/20/Rev.1. Disponible: <https://undocs.org/es/A/CONF.177/20/Rev.1>

Neirotti N. Brissón ME, Mattalini M. (2019). **Tiempos de Retorno del Estado. La Evaluación de las Políticas Públicas en la Argentina.** Remedios de Escalada: Ediciones de la UNLa.
Neirotti N., Brissón ME., Mattalini L. (2015). **Tiempo de retorno del**

Estado: Realidades y desafíos del seguimiento y la evaluación de políticas y programas en Argentina. En: Pérez Yarahuán G., Maldonado Trujillo C. (2015). (Editoras). Panorama de los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación en América Latina. 31:70. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas-Centro Clear para América Latina.

OCDE. (2021). **Applying Evaluation Criteria Thoughtfully.** OECD Publishing. Recuperado de: <https://doi.org/10.1787/543e84ed-en>

OECD. (2019). **Better Criteria for Better Evaluation. Revised Evaluation Criteria. Definitions and Principles for Use.** OECD. Recuperado de: <https://www.oecd.org/dac/evaluation/revised-evaluation-criteria-dec-2019.pdf>

OECD.(2010). **Quality Standards for Development Evaluation.** DAC Guidelines and Reference Series. Paris. OECD Publishing. Recuperado de: <https://dx.doi.org/10.1787/9789264083905-en>.

OECD. (2002). **Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management.** OECD. Recuperado de: <https://www.oecd.org/dac/evaluation/2754804.pdf>

UN Women. (2020). **UN-SWAP 2.0. Accountability framework for mainstreaming gender equality and the empowerment of women in united nations entities un-swap 2.0 framework & technical guidance.** New York. UN Women. Recuperado de: <https://www.unwomen.org/en/how-we-work/un-system-coordination/promoting-un-accountability/un-swap-results/2020>

UN Women.(2012). **UN system-wide action plan for the implementation of the CEB United Nations system-wide policy on gender equality and the empowerment of women.** New York. UN Women. Recuperado de: <https://www.unwomen.org/en/how-we-work/un-system-coordination/promoting-un-accountability>

UNDG. (2003). **The Human Rights Based Approach to Development Cooperation Towards a Common Understanding Among UN**

Agencies. United Nations Development Group - UNDG. Recuperado de: <https://unsdg.un.org/resources/human-rights-based-approach-development-cooperation-towards-common-understanding-among-un>

UNDP.(2018). **Proceedings from the National Evaluation Capacities Conference 2017.** UNDP Independent Evaluation Office. Recuperado de: http://web.undp.org/evaluation/nec/nec2017_proceedings.shtml

UNDP. (2016). **Evaluation and independence: existing evaluation policies and new approaches.** UNDP. Recuperado de: http://web.undp.org/evaluation/evaluations/documents/Independence_of_Evaluation.pdf

UNEG.(2019c). **Mapping & Review of Evaluation Ethics. Final Report.** UNEG. Recuperado de: <http://www.unevaluation.org/document/detail/2689>

UNEG.(2019b). **Principles of Working Together.** UNEG. Recuperado de: <http://www.unevaluation.org/document/detail/2587>

UNEG. (2019a). **UNEG Strategy 2020-2024.** UNEG. Recuperado de: <http://www.unevaluation.org/document/detail/2696>

UNEG. (2018). **UNEG at the Crossroads. Midterm Review of the United Nations Evaluation Group Strategy 2014-2019. Final Report.** UNEG. Recuperado de: <http://www.unevaluation.org/document/detail/2853>

UNEG (2016d) **Evaluation Use in the UN System: Conclusions from the Data.** New York. UNEG. <http://www.uneval.org/document/detail/1911>

UNEG.(2016c). **Norms and standards for evaluation.** UNEG. Recuperado de: <http://uneval.org/document/detail/1914>

UNEG.(2016b). **Evaluation Competency Framework.** Recuperado de: <http://uneval.org/document/detail/1915>

UNEG. (2016a). **Evaluation in the SDG era: lessons, challenges and opportunities for UNEG.** UNEG. Recuperado de: <http://www.uneval.org/document/detail/1912>

UNEG.(2015). **Principles of Working Together.** UNEG. Recuperado de: <http://unevaluation.org/document/detail/1780>

UNEG. (2013). **UNEG Strategy 2014–2019.** UNEG. Recuperado de: <http://www.uneval.org/document/detail/1498>

UNEG.(2010b). **Quality Checklist for Evaluation Reports.** UNEG. Recuperado de: <http://www.uneval.org/document/detail/607>

UNEG. (2010a). **Quality Checklist for Evaluation Terms of Reference and Inception Reports.** UNEG. Recuperado de: <http://www.uneval.org/document/detail/608>

UNEG.(2008b). **Ethical Guidelines for Evaluation.** UNEG. Recuperado de: <http://www.unevaluation.org/document/detail/102>

UNEG.(2008a). **UNEG Code of Conduct for Evaluation in the UN System.** UNEG. Recuperado de: <http://www.uneval.org/document/detail/100>

UNEG.(2005). **Standards for Evaluation in the UN System.** UNEG. Recuperado de: <http://www.uneval.org/document/detail/21>

United Nations Economic and Social Council [ECOSOC]. (1997). **UN Economic and Social Council Resolution 1997/2: Agreed Conclusions.** Recuperado de: <https://www.refworld.org/docid/4652c9fc2.html>

United Nations (2017) **Shifting the management paradigm in the United Nations: ensuring a better future for all.** A/72/492. Recuperado de: <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/22699/SG%20Management%20Reforms%20.pdf?sequence=7&isAllowed=y>

United Nations. (2015). **Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development**. Res.A/70/1. Recuperado de: <https://sdgs.un.org/2030agenda>

United Nations. (2002). **Strengthening of the United Nations: an agenda for further change**. Res. A/57/387). Recuperado de: <https://digitallibrary.un.org/record/474330#record-files-collapse-header>

United Nations.(2000). **Millenium Declaration**. A/RES/55/2*. Recuperado de: <https://www.un.org/en/development/devagenda/millennium.shtml>

United Nations. (1997). **Renewing the United Nations: A Programme for Reform**. Res A/51/950. New York. United Nations. Recuperado de: <https://undocs.org/A/51/9>.