



**Junta Ejecutiva del Programa
de las Naciones Unidas para
el Desarrollo y del Fondo de
Población de las Naciones Unidas**

Distr. general
27 de abril de 2004
Español
Original: inglés

Período de sesiones anual de 2004

Ginebra, 14 a 23 de junio de 2004

Tema 3 del programa provisional

**Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo
de la Capitalización**

**Examen independiente de las repercusiones de los
programas y actividades del Fondo de las Naciones
Unidas para el Desarrollo de la Capitalización:
Resumen**

Resumen

El resumen de la evaluación independiente de las repercusiones de los programas y las actividades del Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización (FNUDC), realizado de conformidad con la decisión 99/22 de la Junta Ejecutiva, presenta los resultados de la evaluación de la eficacia, la eficiencia, la pertinencia y la sostenibilidad financiera del FNUDC. Los evaluadores formulan una serie de recomendaciones y señalan las posibilidades para su examen en las deliberaciones en marcha relativas a los objetivos futuros, la administración institucional y el modelo de actividades del FNUDC.

La evaluación independiente de las repercusiones se divide en tres componentes, de los que se ocuparon equipos distintos de consultores independientes (véase en el anexo I una sinopsis de los componentes de la evaluación). En el sitio Web de la Junta Ejecutiva (www.undp.org/execbrd) se encuentran los informes completos acerca de todos los componentes.

Los aportes del Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido y el Fondo Belga de Supervivencia contribuyeron a financiar esta evaluación. El resto del costo de la evaluación fue sufragado con cargo a los recursos ordinarios del FNUDC.

Este documento ha de leerse conjuntamente con el informe anual orientado a los resultados del FNUDC correspondiente a 2003 (DP/2004/17). En conjunto, esas evaluaciones del desempeño y la situación del Fondo constituyen la respuesta de gestión del FNUDC (DP/2004/19), el tercer documento presentado por el FNUDC a la Junta Ejecutiva durante el período de sesiones en curso.



Índice

	<i>Página</i>
I. Sinopsis del informe	3
II. Conclusiones relativas al desempeño del FNUDC	4
III. Conclusiones relativas a los factores que afectan el desempeño del FNUDC	5
IV. Conclusiones	7
V. Recomendaciones	8
Anexo Componentes de la evaluación independiente de las repercusiones del FNUDC de 2004	17

Resumen del informe sintético de la evaluación independiente de las repercusiones de los programas y actividades del FNUDC

Universalía Management Group

I. Sinopsis del informe

1. Universalía se complace en presentar a la Junta Ejecutiva del Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización (FNUDC) este informe final sobre la evaluación independiente de las repercusiones de los programas y actividades del FNUDC dispuesta por la Junta Ejecutiva del FNUDC en su decisión 99/22.
2. El objetivo principal de la evaluación fue determinar si el FNUDC funciona como una organización eficaz, eficiente y sostenible que ha seguido estando vigente en el desempeño de su mandato de reducir la pobreza en los países menos adelantados. El segundo objetivo fue evaluar si el FNUDC ha respondido de manera apropiada en relación con la aplicación del cambio normativo de 1995, mediante el cual se limitó el objetivo del Fondo a las operaciones de microfinanciación y los programas de gestión pública local. El tercer objetivo fue evaluar el grado en el que el FNUDC ha aplicado las recomendaciones de la evaluación externa independiente de 1999.
3. Este documento (volumen I) es el informe sintético de la evaluación independiente de las repercusiones. Los volúmenes II a IV se publican por separado y contienen los apéndices metodológicos, el análisis de la cartera del FNUDC y los resultados de la encuesta de personal, respectivamente.
4. La evaluación independiente de las repercusiones consistió en tres procesos distintos: la evaluación del desempeño institucional, realizada por Universalía (Canadá); la evaluación de las repercusiones de los programas de microfinanciación del FNUDC ejecutados en Kenya, Nigeria, Malawi y Haití, realizada por Enterprising Solutions Global Consulting, LLC (Estados Unidos de América); y la evaluación de las repercusiones de los programas de desarrollo local ejecutados por el FNUDC en Uganda, Mozambique, Malí y Camboya, realizada por ECIAfrica Consulting Internacional (Pty) Ltd. (Sudáfrica).
5. A fin de evaluar el desempeño institucional del FNUDC, Universalía recopiló datos básicos utilizando una combinación de técnicas cualitativas y cuantitativas que incluyeron el examen de documentos, entrevistas individuales y en grupo en la sede y sobre el terreno (participaron 147 personas); un análisis de la cartera de proyectos; visitas de evaluación a Madagascar, Benin y Níger; y una encuesta entre 170 participantes, entre ellos todo el personal del FNUDC en la sede y sobre el terreno y los representantes residentes y representantes residentes adjuntos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (el porcentaje de respuesta fue del 63%). Universalía integró los resultados y las conclusiones de las dos evaluaciones de las repercusiones de los programas de microfinanciación y desarrollo local con los de la evaluación del desempeño institucional a fin de elaborar el informe sintético de la evaluación.

II. Conclusiones relativas al desempeño del FNUDC

6. **Eficacia.** Los proyectos de microfinanciación y gestión pública local del FNUDC por lo general se ajustan a la política y la estrategia institucionales. Las políticas institucionales relativas a la orientación en favor de los pobres y la participación local son aplicadas en el FNUDC, aunque es necesario elaborar estrategias que contribuyan a intensificar la participación de los grupos marginados, en particular las mujeres, en los procesos de participación. El FNUDC ha realizado algunos adelantos en la aplicación de la política de incorporación de una perspectiva de género, en particular en algunos proyectos, pero la aplicación coherente de esta política en todos los proyectos y durante todo el curso del proyecto sigue constituyendo un problema. El FNUDC ha aplicado la mayoría de las recomendaciones de la evaluación externa de 1999; las restantes aún se encuentran en estudio.

7. La evaluación de las repercusiones de los programas confirmó que los fundamentos de los programas de desarrollo local y microfinanciación son en su mayor parte acertados. Las intervenciones en materia de microfinanciación y gestión pública local del FNUDC contribuyen a la reducción de la pobreza en el plano local y a la participación y habilitación y hay indicios de que han tenido repercusiones. Se observaron algunos problemas, como la plena inclusión de los grupos marginados, en particular las mujeres. Hay pruebas de que el FNUDC ha contribuido a las repercusiones en los entornos normativos de los países en los que trabaja y de que ha logrado impulsar la duplicación de sus métodos por un grupo diverso de donantes.

8. Las contribuciones del FNUDC a la sostenibilidad de los resultados también se manifiestan en esta evaluación. Los programas de microfinanciación del FNUDC han contribuido al mejoramiento del desempeño de las instituciones de microfinanciación en los aspectos fundamentales de la sostenibilidad institucional, como los niveles de difusión y eficiencia. En los programas relativos a la gestión pública local, los programas de desarrollo local se han fundado en la práctica y los procedimientos locales, lo cual crea una base sólida para su sostenibilidad. Hay algunas cuestiones contextuales y relativas a la capacidad —tanto para las instituciones de microfinanciación como para las autoridades locales— que han sido señaladas como motivo de preocupación para la sostenibilidad de los resultados de los programas de microfinanciación y de gestión pública local.

9. **Eficiencia.** El modesto presupuesto administrativo (de la sede) del FNUDC pone de manifiesto una distribución apropiada de los recursos y ha seguido siendo constante en términos nominales en los últimos cinco años. A la vez, no obstante, la disminución de las contribuciones a los recursos básicos ha llevado a efectuar reducciones en los gastos de los programas. El resultado inevitable es una tendencia general que suscita inquietudes respecto de la eficiencia institucional: en términos relativos, los costos administrativos están aumentando en relación con la financiación de los programas. Sin embargo, es importante observar que los servicios técnicos de asesoramiento, que son elementos esenciales de los programas del FNUDC, son considerados gastos de la sede/administrativos y no gastos de los programas, lo cual contribuye a distorsionar de cierta manera este grado de eficiencia. El FNUDC ha perfeccionado algunos de los procesos de trabajo, en particular los relacionados con los tiempos de respuesta en partes del ciclo de un proyecto, pero aún es necesario efectuar mejoras en la planificación, seguimiento y presentación de informes en materia financiera y en la gestión institucional de la información.

10. **Pertinencia.** Los modelos de programación del FNUDC tanto en microfinanciación como en gestión pública local demuestran la existencia de un ámbito de actuación bien definido e innovador. El FNUDC desempeña una función innovadora importante que entraña afrontar riesgos y que otros organismos de desarrollo y gobiernos de países menos adelantados están interesados en ampliar y consolidar. Además, la evaluación de los programas del FNUDC confirmó que su misión, programas y objetivos son pertinentes para el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio. Su programación sirve de apoyo al Programa de Acción en favor de los países menos adelantados para el decenio 2001-2010 y responde a las necesidades locales de los países en los que interviene. El FNUDC presta apoyo a la mayoría de los objetivos generales del PNUD, pero al parecer se han perdido algunas oportunidades de colaboración que podrían realzar la pertinencia del Fondo. Aunque los donantes están reduciendo sus contribuciones básicas al FNUDC, lo están utilizando como un vehículo para la ejecución de las estrategias de desarrollo internacional de sus países mediante recursos complementarios y financiación paralela, que han aumentado considerablemente en los últimos años.

11. **Viabilidad financiera.** Aunque los gastos y los ingresos del FNUDC cuadran, lo que quiere decir que existe un presupuesto bien equilibrado, ello se ha logrado reduciendo significativamente los presupuestos de los programas y ajustando los presupuestos administrativos. El Fondo no ha cumplido con su objetivo de 2003 relativo a la financiación básica y, habida cuenta de que este tipo de financiación es la principal manera en que financia sus actividades, la disminución e imprevisibilidad de la financiación básica comprometen gravemente la capacidad del FNUDC para cumplir su misión y su función dentro del sistema de las Naciones Unidas. Los recursos complementarios adquieren cada vez más importancia en términos relativos, pero hay algunas cuestiones que deben ser estudiadas al evaluar su posible contribución en el futuro. La disminución del número de proyectos previstos, junto con la relación actual entre los gastos de la sede (que incluyen la administración así como los servicios técnicos de asesoramiento) y los gastos de los programas, plantea cuestiones importantes respecto de la viabilidad del FNUDC.

III. Conclusiones relativas a los factores que afectan el desempeño del FNUDC

12. **Liderazgo.** El FNUDC es objeto de grandes elogios por el liderazgo del Secretario Ejecutivo y su equipo de funcionarios superiores, en particular entre los donantes y otros interesados externos.

13. **Gestión.** La Junta Ejecutiva cumple una función de supervisión respecto del FNUDC y la ha cumplido con diligencia y profesionalismo. No obstante, algunas limitaciones de la estructura de gestión han provocado cierta desilusión en el personal acerca de la función y las contribuciones de la Junta Ejecutiva, en especial en lo que se refiere a la movilización de recursos.

14. **Ámbito de actuación.** Los modelos de programación del FNUDC, tanto en microfinanciación como en gestión pública local, demuestran la existencia de un ámbito de actuación innovador y bien definido, aunque en el sistema de las Naciones Unidas, el ámbito del FNUDC dentro de la microfinanciación está mejor definido que en la esfera de la gestión pública local. Los diversos cambios ocurridos en el contexto del desarrollo internacional y la disminución de los recursos básicos

del FNUDC afectan directamente su ámbito de actuación. Por ejemplo, el cambio hacia normas programáticas de cooperación para el desarrollo tal vez afecte el enfoque del FNUDC, que se centra en proyectos experimentales de pequeña escala. De igual modo, el cambio de la financiación secundaria a la financiación primaria significa que es más probable que los donantes asignen fondos de asistencia en forma directa a los gobiernos beneficiarios en vez de financiar diversos proyectos, aunque en el esquema de la financiación para el desarrollo las organizaciones innovadoras y dispuestas a afrontar riesgos, como el FNUDC, siguen cumpliendo una función importante.

15. **Movilización de recursos.** El FNUDC ha articulado una estrategia de movilización de recursos que se orienta principalmente a los recursos básicos. La estrategia ha arrojado algunos resultados modestos pero es poco probable que garantice la viabilidad del Fondo.

16. **Personal altamente calificado.** El personal altamente calificado del FNUDC, uno de los bienes más valiosos del Fondo, está atravesando un período de desmoralización de resultados de la incertidumbre acerca del futuro del Fondo. Frente a los recortes presupuestarios que han hecho mayor hincapié en la eficiencia, el personal de la sede y sobre el terreno está luchando por reducir a un mínimo los efectos de los recortes en el rendimiento.

17. **Gestión de programas.** El FNUDC ha logrado aumentar la eficacia de los elementos de su ciclo de proyectos, pero aún es posible realizar más mejoras. Se han instituido sistemas de planificación, supervisión y presentación de informes que prestan apoyo a la gestión basada en los resultados. Es preciso afianzar aún más los procesos y los sistemas que apoyan la mayor institucionalización de una cultura de gestión basada en los resultados. La Dependencia de Evaluación ha elaborado diversos métodos para integrar la responsabilidad y el aprendizaje en la práctica institucional, pero la reducción de recursos y cierta resistencia por parte de las dependencias programáticas a responder a las exigencias de la Dependencia de Evaluación afectan su eficacia general.

18. **Gestión de conocimientos.** A pesar de los esfuerzos realizados recientemente, el FNUDC necesita métodos mejores para gestionar sus conocimientos de manera más eficaz. El Fondo ha implantado algunos sistemas de información independientes pero éstos no han contribuido al mejoramiento de su eficiencia en la gestión de conocimientos. La Intranet es aún un recurso insuficientemente utilizado. No obstante, se ha reparado en esta esfera en el plano interno y se están adoptando medidas para mejorar el intercambio de conocimientos sustantivos dentro de los programas y entre ellos, aprovechando tanto la experiencia de la sede como de las oficinas sobre el terreno.

19. **Comunicación e imagen.** El FNUDC ha elaborado diversos materiales eficaces de comunicación para proyectar su imagen al mundo exterior, pero esta cuestión sigue suscitando problemas pues no se ha logrado hacer justicia a la calidad de la labor emprendida.

20. **Estructura del FNUDC.** La descentralización en curso del personal de asesoramiento técnico y de gestión de programas es una estrategia apropiada para el FNUDC. A pesar de algunos cambios, la estructura del Fondo aún presenta problemas respecto de la comunicación y coordinación internas dentro de la sede y entre ésta y las oficinas sobre el terreno.

21. **Asociaciones.** El FNUDC ha aumentado el número de asociaciones con diversos organismos y éstas resultan bastante positivas. También ha establecido relaciones de colaboración constructivas con asociados académicos e instituciones de investigación y se lo considera una fuente valiosa de conocimientos. Sus vínculos con el PNUD son importantes y beneficiosos para ambas organizaciones pero serían más eficaces si las funciones y responsabilidades institucionales se definieran mejor. Podría realizarse la pertinencia de los vínculos del FNUDC si se les diera cabida en una estrategia de cooperación más amplia.

IV. Conclusiones

22. El FNUDC es una organización eficaz que, en general, ha organizado su cartera actual de conformidad con el cambio de política de 1995 y ha respondido a las recomendaciones de la evaluación externa independiente realizada por ITAD (Information, Training and Agricultural Development) en 1999. El Fondo también ha aportado resultados importantes por conducto de sus programas de microfinanciación y gestión pública local en materia de reducción de la pobreza, efectos de las políticas y duplicación de sus proyectos por los donantes. Las esferas de especialización del Fondo tienen una gran demanda en los países menos adelantados y responden a los objetivos de desarrollo del Milenio así como a las necesidades de los países. De hecho, los países menos adelantados están solicitando más servicios del Fondo. La mayoría de los interesados elogia al FNUDC por ser un asociado flexible que participa activamente en la elaboración de conocimientos, es eficaz en la ejecución de proyectos e influye en la orientación de los sectores en los que trabaja. Desde 1999 el FNUDC ha logrado en general resultados positivos, como se señaló en su autoevaluación anual mencionada en el informe anual orientado a los resultados y se confirmó en esta evaluación. Además, el FNUDC ha sido creativo al seguir siendo una organización relativamente eficiente y tuvo en 2003 un presupuesto equilibrado. Este éxito —y es verdaderamente un éxito— obedece a diversos factores, entre ellos un equipo de personal y dirigentes empeñosos e idóneos, conceptos innovadores, un ámbito de actuación bien definido y la capacidad de adecuar sus conocimientos especializados a las necesidades de los países menos adelantados. Como muchas organizaciones, el FNUDC tiene algunas limitaciones que fueron señaladas en este informe, por ejemplo en materia de gestión de conocimientos, comunicación e imagen.

23. No obstante, el verdadero problema del FNUDC es la cuestión más fundamental de su viabilidad financiera después de 2004, la que por el momento resulta dudosa. A nuestro juicio, este dilema es el resultado de diversos factores: la incompatibilidad entre el ámbito de actuación del FNUDC y las tendencias de financiación de los donantes internacionales; la estructura de gestión del FNUDC, que no favorece como debiera la resolución de las cuestiones relativas a la viabilidad; y la función del FNUDC en el Grupo del PNUD, que debería esclarecerse. El Fondo se encuentra en una etapa decisiva de su trayectoria y, tal como lo sugirió el ex Secretario Ejecutivo, desearía encarar su futuro de manera vigorosa en vez de padecer “una lenta agonía”.

V. Recomendaciones

24. Reconociendo la urgencia de la situación, se remiten las siguientes recomendaciones a la Junta Ejecutiva, al Administrador del PNUD y al Equipo de Gestión del FNUDC. El equipo que realizó la evaluación independiente de las repercusiones exhorta a los interesados a que tengan plenamente en cuenta estas recomendaciones en las deliberaciones en curso acerca del futuro del FNUDC. Hemos agrupado las recomendaciones en categorías generales que guardan relación con las conclusiones respecto del desempeño del FNUDC.

Situación, ámbito de actuación y relación con su principal asociado, el PNUD

Recomendación 1

25. **El Administrador del PNUD y el Equipo de Gestión del FNUDC desearían aclarar la función y las responsabilidades del FNUDC dentro del PNUD y sus fondos asociados. Estas aclaraciones formarán parte de una estrategia más amplia emprendida por el Grupo del PNUD que servirá de apoyo a ambas organizaciones a fin de que adopten una posición que les permita abordar los problemas de desarrollo que son parte de sus respectivos mandatos.**

26. El ámbito de actuación del FNUDC, en su calidad de organismo, guarda estrecha relación con su asociación al Grupo del PNUD y su función dentro de éste. Como se señaló en este informe, la falta de una definición clara de la manera en que el FNUDC puede o podría prestar apoyo al logro de los objetivos institucionales del PNUD limita la capacidad del FNUDC de seguir siendo viable y no ayuda al PNUD a resolver la cuestión de la financiación del FNUDC. Hasta ahora, el FNUDC y el PNUD han aclarado sus relaciones de colaboración únicamente por conducto de memorandos de entendimiento en materia de programación respecto de microfinanciación y gestión pública local. A nuestro juicio, esto no es suficiente y limita la mayor sinergia institucional que podría obtenerse de una definición más clara de la función del FNUDC consistente en prestar ayuda al PNUD a alcanzar sus objetivos generales.

27. Este análisis y estas aclaraciones son fundamentales en esta etapa de la trayectoria del FNUDC, pues podrían permitir que el PNUD considere al FNUDC como un asociado aún más estratégico para alcanzar algunos de los objetivos del PNUD. La mayor claridad respecto de las sinergias entre ambas organizaciones podría también ayudar al PNUD a movilizar recursos en forma activa para el FNUDC.

28. Esta estrategia institucional entre el FNUDC y el PNUD podría incluir los siguientes elementos:

- ¿Qué se espera del PNUD y sus fondos asociados (particularmente el FNUDC) respecto de los resultados previstos del PNUD? ¿En qué medida se debería orientar de acuerdo con el PNUD y sus intereses y objetivos? ¿Existe un marco general para el Grupo del PNUD con el que deberían orientarse los fondos asociados?
- ¿Son los mandatos y los ámbitos de actuación del PNUD y sus fondos asociados (particularmente el FNUDC) lo suficientemente sólidos como para prestar apoyo al logro de los resultados previstos del PNUD o del Grupo del PNUD?

- ¿Cuál sería un sistema adecuado de recuperación de gastos para la relación existente entre el PNUD y sus fondos asociados, en especial el FNUDC?

29. En el contexto de estas deliberaciones sobre la estrategia, es fundamental abordar la cuestión del ámbito de actuación de los programas del FNUDC (esferas de orientación/ubicación estratégica), sobre la base de su ventaja comparativa, el mercado, su necesidad de acceder a fondos y los intereses que comparte con el PNUD (por ejemplo en el desarrollo del sector privado). La evaluación independiente de las repercusiones apenas sí ha comenzado a determinar las limitaciones y posibilidades. Recomendamos que se emprenda un proceso consultivo en el que un grupo amplio de interesados, al margen del PNUD y el FNUDC —incluidos donantes, países en que se ejecutan programas, expertos en las esferas de actuación— puedan contribuir en la afirmación, reorientación o redefinición del ámbito de actuación de los programas del FNUDC. En este proceso sería importante tener en cuenta los conocimientos, los resultados, el prestigio y la demanda de los países menos adelantados que el FNUDC ha generado en sus dos esferas programáticas actuales. Ello garantizaría que la redefinición se base en las ventajas comparativas, las demandas contextuales y las oportunidades del FNUDC.

Viabilidad financiera, movilización de recursos y gestión

Recomendación 2

30. El Equipo Superior de Gestión del FNUDC debería establecer un equipo encargado de examinar y analizar el modelo de actividades y los mecanismos institucionales de gestión del FNUDC y sus ventajas e inconvenientes y de proponer algunas alternativas sobre el futuro del Fondo a la luz del actual proceso de adopción de decisiones. A continuación se proporcionan algunas opciones.

31. En el decenio de 1960 la Asamblea General creó el FNUDC con el mandato general de prestar asistencia a los países en desarrollo en el logro de un crecimiento económico acelerado y autosostenible mediante la complementación de sus fuentes de asistencia en materia de capitales. En los últimos decenios el Fondo ha evolucionado en cierto grado en respuesta al contexto más amplio, es decir, equilibrando la reducción en las contribuciones con las necesidades de asistencia técnica y financiera de los países menos adelantados, pero sin modificar fundamentalmente su estructura administrativa, misión, mecanismos de gestión ni modalidad de financiación. Al analizar el futuro del Fondo, tal vez sea necesario analizar ahora el modelo de actividades y la estructura administrativa que constituyen la base de su labor.

32. En este sentido, existen varias opciones para el futuro del FNUDC. Solamente se analizan a continuación las tres opciones principales. Cada una de ellas tiene una orientación distinta, que puede estar regida por el mercado, en cuyo caso la viabilidad financiera determina el enfoque de la organización, o por la misión que deba cumplir, en cuyo caso su enfoque depende de las necesidades de los países menos adelantados y de la innovación. Cabe señalar que el equipo de evaluación proporcionó esas evaluaciones como posibles ejemplos de un camino a seguir. Podrán determinarse otras opciones una vez que se aplique la recomendación. De igual modo, esas opciones deben ser ajustadas por el grupo encargado de estudiar la recomendación a fin de reflejar la factibilidad de su aplicación.

• Opción 1: Modelo empresarial

El FNUDC se convierte en una organización más empresarial. Su estructura administrativa adquiere una representación más amplia y a la vez se amplía su mandato. El FNUDC obtiene su autonomía de gestión del PNUD y el Secretario Ejecutivo (reelecto) se convierte en jefe del FNUDC. En esta opción, la relación del FNUDC con la Junta Ejecutiva necesitaría ser aclarada de acuerdo con la estructura administrativa revisada. El FNUDC orientaría y ofrecería sus servicios de microfinanciación y gestión pública local a todos los países y organismos internacionales (por ejemplo, el Grupo Consultivo de Ayuda a la Población más Pobre) y crearía una estructura de costos que lo hiciera más competitivo. Ello podría tener consecuencias para la actual orientación a los países menos adelantados del FNUDC. Se convertiría más en una organización impulsada por la demanda que en un instrumento innovador del sistema de las Naciones Unidas. La mayor orientación a la demanda limita la medida en que el FNUDC puede seguir siendo una entidad regida por la misión que ha de cumplir. Los fondos serían generados principalmente mediante la percepción de honorarios por servicios prestados.

• Opción 2: Instrumento del PNUD

El PNUD y el FNUDC se orientan más estratégicamente y aumentan los fondos disponibles. Esta disposición no entrañaría cambios en la estructura administrativa institucional. La misión del FNUDC estaría más estrechamente vinculada con el programa y las prioridades del PNUD (sector privado, agua). Hay muchas maneras en que ambas organizaciones podrían estructurarse. Por ejemplo, el Administrador del PNUD sugirió que el FNUDC y el PNUD podrían combinar fuerzas en relación con iniciativas determinadas (por ejemplo, la iniciativa sobre infraestructura de abastecimiento de agua de los objetivos de desarrollo del Milenio). Tal empresa podría captar los espíritus y los corazones (y por consiguiente el apoyo financiero) de los donantes en torno a un objetivo importante. No obstante, la selección de iniciativas comunes debería ser realizada con cuidado, sobre la base de la ventaja comparativa actual del FNUDC o de la que desarrolle estratégicamente, así como de la demanda de los donantes y beneficiarios. La financiación sería más segura, basada en la financiación del PNUD (el PNUD proporciona recursos básicos al FNUDC con cargo a sus contribuciones voluntarias) además de las contribuciones prorrateadas y/o voluntarias de los donantes.

• Opción 3: Statu quo de las contribuciones prorrateadas

Esta opción no produciría cambios en los actuales mecanismos de administración institucional, misión y gestión. El principal cambio consistiría en la elaboración de un enfoque más seguro y diversificado de la financiación. Se harían algunos ajustes al statu quo, por ejemplo, pasando a contribuciones prorrateadas en vez de voluntarias y ampliando el número de organizaciones y de mecanismos mediante los cuales el FNUDC obtiene recursos para cumplir su misión (aumento de los recursos obtenidos del Banco Mundial, fundaciones, nuevas alianzas con el sector privado). Estos cambios, en la práctica, se ajustarían a la Carta original del FNUDC y le proporcionarían una corriente de ingresos más predecible. El FNUDC prosigue la descentralización de servicios que se ha iniciado en las dependencias de programación, pero se centraría en los países en los que hay una demanda elevada de sus servicios y grandes posibilidades para que el FNUDC obtenga fondos para sus servicios (es decir, países con altas posibilidades de generar ingresos).

33. Todas esas opciones, o posiblemente una combinación de ellas, deberían ser examinadas estratégicamente como un asunto de máxima prioridad para el FNUDC. Las opciones tienen por objeto ilustrar los tipos de modelos de actividades y mecanismos de administración institucional de que dispone el FNUDC. Tras una decisión al respecto, el FNUDC debería entonces proceder a la elaboración de una estrategia complementaria de cooperación.

Resumen de las opciones para el modelo de actividades

Opción	Consecuencias			
	Estructura administrativa	Misión y ámbito de actuación	Mecanismos de gestión	Orientación al mercado y financiación
1. Modelo empresarial	Representación más amplia Redefinición de la relación entre el FNUDC y la Junta Ejecutiva	Servicios de gestión pública local y microfinanciación a todas las naciones y otros organismos (que puedan pagar)	Gestión autónoma con una mayor autoridad para adoptar decisiones	Impulsado por el mercado Estructura de costos competitiva Obtención de financiación principalmente de los honorarios por servicios prestados
2. Instrumento del PNUD	El FNUDC sigue estando regido por la Junta Ejecutiva del PNUD/ UNFPA	Más ajustado a los programas, prioridades y orientación geográfica del PNUD	El Administrador del PNUD sigue siendo el Director General del FNUDC	Impulsado por el PNUD Financiación del PNUD, posiblemente con el añadido de contribuciones prorrateadas y/o voluntarias al FNUDC
3. Statu quo con contribución prorrateada	El FNUDC sigue estando regido por la Junta Ejecutiva del PNUD/UNFPA	Apoyo a la gestión pública local/ descentralización y a los sectores de microfinanciación/ financieros en los países menos adelantados	El Administrador del PNUD sigue siendo el Director General del FNUDC	Impulsado por la misión Contribuciones prorrateadas y/o voluntarias Mayor variedad de opciones para la financiación

Recomendación 3

34. **Si el FNUDC se enfrenta con la permanente disminución de los gastos de los programas en los próximos años, necesitará hacer reducciones significativas en el presupuesto administrativo o hallar fuentes alternativas de financiación para esta partida presupuestaria.**

35. Si el FNUDC recorta la programación aún más, el complemento de personal y la infraestructura quedarán desajustados respecto de los gastos de los programas. En este punto, el FNUDC necesitará examinar la posibilidad de efectuar recortes en el presupuesto administrativo/de la sede. No obstante, los recortes presupuestarios sólo pueden ser efectuados cuando comienzan a afectar a la masa crítica de personas y la infraestructura de la sede necesarias para responder al contexto del FNUDC.

36. Hay opciones para resolver estas cuestiones:

- Aumento de los fondos disponibles para las aprobaciones de programas (con cargo a las contribuciones básicas y otras fuentes);
- Reducción de los gastos administrativos al nivel de la masa crítica de personal necesaria;
- Inclusión del asesoramiento técnico como parte de los gastos de los programas, como se hace en otros organismos;
- Evaluación de la contribución que puedan realizar los acuerdos de financiación complementaria a sufragar los gastos de la sede.
- Aumento de la recuperación de gastos en relación con los servicios prestados actualmente al PNUD a una tasa subsidiada;
- Creación de otras fuentes o mecanismos para sufragar los gastos administrativos/de la sede;
- Transformar el Fondo en un organismo de ejecución, lo cual le permitiría ejecutar o llevar a cabo componentes de programas específicos, una vez obtenida la financiación del PNUD u otros organismos de desarrollo¹.

Liderazgo estratégico

Recomendación 4

37. El Administrador del PNUD, con carácter urgente, debería colaborar con la Junta Ejecutiva y el Equipo de Gestión del FNUDC en la elección de un nuevo Secretario Ejecutivo para el FNUDC.

38. La elección de un nuevo dirigente es una cuestión urgente para el FNUDC. Si bien el Fondo está produciendo buenos resultados y cuenta con el apoyo de sus principales interesados, la incertidumbre respecto de la financiación, de cómo se adoptarán decisiones acerca del futuro del FNUDC y qué decisiones se adoptarán, está afectando la moral del personal. Los funcionarios superiores del PNUD no saben si deben determinar primeramente la dirección del FNUDC y luego contratar un Secretario Ejecutivo o si han de nombrar un Secretario Ejecutivo para que dirija el cambio. A nuestro juicio, el costo de dejar que la situación no se defina es mayor que el costo de adoptar una decisión lo antes posible. El proceso de selección deberá considerar la importancia tanto del liderazgo intelectual como de la competencia en gestión estratégica de un nuevo Secretario Ejecutivo.

¹ En una presentación del informe anual de resultados a la Junta Ejecutiva, el ex Secretario Ejecutivo expresó que había una demanda creciente para que el FNUDC funcionara como un organismo de ejecución o cooperación y sugirió que el FNUDC estaba preparando una propuesta oficial a la Junta Ejecutiva.

Eficacia

Recomendación 5

39. El FNUDC debería atender las recomendaciones formuladas en las evaluaciones de las repercusiones de los programas e incorporar las recomendaciones pertinentes en los programas futuros.

40. El equipo de evaluación independiente de las repercusiones examinó las recomendaciones de la evaluación y realizó una misión sobre el terreno a fin de determinar el grado en que el FNUDC había producido efectos en materia de desarrollo. Nuestra conclusión es que aunque el FNUDC está en general en condiciones estratégicas de lograr sus objetivos y sus actividades realizan una contribución significativa a la reducción de la pobreza, los efectos y la duplicación de las políticas y la sostenibilidad de los resultados, podrían fortalecerse varias esferas a fin de lograr mejores resultados.

41. En cuanto a la programación relativa a la gestión pública local, la evaluación sugirió varias recomendaciones que ayudarían al FNUDC a lograr mejores resultados. Algunas de las recomendaciones rebasan lo que el FNUDC puede lograr por sí solo y deben ser consideradas por los gobiernos locales. Por ejemplo:

- Aclarar la estructura y la función de las diversas subestructuras gubernamentales así como la relación entre el gobierno local y las demás instancias del gobierno.
- Asegurar una mayor cooperación y colaboración entre los ministerios y los gobiernos locales, por ejemplo, ampliando e institucionalizando las innovaciones de la descentralización a la administración de los sectores en el plano local.
- Satisfacer la necesidad de estructuras y sistemas que contribuyan a la creación de un sistema efectivo de rendición de cuentas de arriba hacia abajo.

No obstante, el FNUDC puede ocuparse de las esferas siguientes en las que es preciso realizar mejoras:

- Incluir estrategias que permitan vincular explícitamente los programas de desarrollo local con el desarrollo económico local; este último sería un baluarte del desarrollo local en combinación con las intervenciones en curso en materia de desarrollo local.
- Mejoramiento de la integración de la gestión de los recursos naturales en el enfoque de los programas de desarrollo local.
- Cooperación con los gobiernos centrales en la realización oportuna de transferencias fiscales a los gobiernos locales, con carácter prioritario.
- Prestar mayor apoyo y fomentar la capacidad de los gobiernos locales para la generación de sus propias fuentes de ingresos y para asegurar la existencia de un presupuesto público suficiente para el mantenimiento de los servicios y la infraestructura.
- Invertir en el fomento de la capacidad en la esfera de la planificación participativa y estratégica a fin de asegurar que esos procesos sean auténticamente habilitadores e incluyentes.

- En la medida en que lo permitan las limitaciones de la financiación, tratar de mantener una presencia significativa en el país de asesores técnicos superiores, directores de programas o asesores técnicos regionales.
42. En cuanto a la microfinanciación, en la evaluación de las repercusiones de los programas se sugiere que el FNUDC podría mejorar los resultados centrándose en tres esferas:
- Examen de todas las actividades de microfinanciación para determinar la medida en que están impulsadas por la demanda y por consiguiente fomentan el desarrollo de un entorno competitivo/de mercado saludable.
 - Dejar de cumplir funciones de financiador pasivo para aumentar su participación en redes de cooperación, colaboración y asociación y seguir contribuyendo al afianzamiento de los sistemas financieros mediante intervenciones concertadas de gran efecto.
 - Internalización del concepto de una organización que aprende de las experiencias en la Dependencia de Microfinanciación, fomentando la actual mentalidad de evaluación mediante actividades complementarias y de supervisión más sistemáticas y la difusión oportuna tanto en el plano interno como en toda la industria de las experiencias adquiridas.

En el informe sobre la evaluación de las repercusiones de los programas se proporcionan recomendaciones más detalladas para cada una de las esferas de actuación.

43. El FNUDC debería examinar esas recomendaciones utilizando un proceso similar al empleado tras la evaluación externa independiente de 1999 y, cuando convenga, incorporar esas recomendaciones en los programas futuros.

Recomendación 6

44. El FNUDC debería seguir aplicando las medidas necesarias para cumplir su compromiso en lo que respecta a la incorporación de una perspectiva de género y la igualdad. Al hacerlo, debería considerar la posibilidad de establecer una relación más estrecha con el UNIFEM.

45. La respuesta del FNUDC al estudio sobre la incorporación de una perspectiva de género realizado en 2002, que se centró en los programas sobre el gobierno local, incluyó un plan de acción sobre incorporación de una perspectiva de género para 2002-2004. Algunas de las medidas expuestas en ese plan de acción han quedado concluidas (por ejemplo, velar porque en el ejercicio de evaluación de las repercusiones del FNUDC se contemple la cuestión del género). Para otros, resultan menos evidentes los adelantos logrados, aunque las esferas de intervención siguen siendo pertinentes para toda la organización (tanto la microfinanciación como la programación de la Dependencia de Gobierno Local). Por ejemplo:

- Aclaración de las disposiciones institucionales para la incorporación de una perspectiva de género.
- Examen, simplificación y nueva publicación de la política institucional de incorporación de una perspectiva de género; estas directrices deberían ser fáciles de aplicar y deberían estar al alcance de todo el personal y los asociados.

- Examen de las asignaciones del presupuesto para proyectos destinadas a las actividades en materia de género; en los proyectos en que se asignen fondos a actividades relativas al género o haya puestos destinados a especialistas en materia de género, el FNUDC debería adoptar medidas adicionales para velar por que las actividades se realicen y se llenen los puestos de acuerdo con lo previsto en el documento de elaboración del proyecto.
- El examen en función del género en el momento de la formulación de proyectos, que puede realizarse mediante la integración de la opinión de los especialistas en materia de género del sistema de las Naciones Unidas en los equipos de examen entre pares.
- El fomento de la capacidad en materia de género, incluida la capacitación del personal y la ampliación del equipo de expertos en materia de género en el plano local con la inclusión de especialistas en microfinanciación o gestión pública local.
- Inclusión de incentivos para la incorporación de una perspectiva de género en las descripciones de funciones.

No obstante, es indispensable que la organización establezca prioridades entre estas esferas y determine objetivos razonables que puedan lograrse en el contexto de la escasez de recursos.

Imagen del FNUDC

Recomendación 7

46. **Sean cuales fueren las decisiones adoptadas respecto de las futuras orientaciones del FNUDC, el Fondo necesita** una identificación de imagen más definida, es decir, una exposición más clara de su misión, símbolos, modelos, logotipos.

47. Nuestros datos sugieren que en el terreno el FNUDC y el PNUD se diferencian muy poco. Esta diferencia podría hacerse aún más imprecisa según las decisiones que se adopten respecto del futuro de la relación entre el PNUD y el FNUDC. Algunos elementos perjudican la imagen institucional: el propio nombre de FNUDC; la falta de una distinción entre las misiones del FNUDC y el PNUD; y la falta de símbolos distintivos. El FNUDC es consciente de la necesidad de dar al Fondo una imagen, tanto en el plano interno como el externo, y ha elaborado una estrategia de comunicaciones, que constituye un primer paso positivo. Podría avanzar aún más y pedir una diferenciación mayor entre el PNUD y el FNUDC. El Año del Microcrédito (2005), que el FNUDC coordina en forma conjunta con el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, podría ser utilizado para proyectar la imagen del FNUDC.

Gestión de los conocimientos y la información

Recomendación 8

48. **El FNUDC debería seguir invirtiendo en la difusión de conocimientos, en particular en aquellos sistemas de conocimientos que contribuirán al aumento de la sinergia entre las dependencias operacionales y permitirán aumentar el intercambio de conocimientos en el terreno.**

49. Las organizaciones modernas están tratando constantemente de aumentar su capacidad de generar y utilizar los conocimientos que obtienen de la experiencia. En el caso del FNUDC esto ocurre tanto dentro de los programas como en la dependencia de evaluación. Si bien el FNUDC está mejorando constantemente los medios para utilizar y difundir conocimientos en cada esfera programática, nuestra evaluación sugiere que aún necesita incrementar su capacidad para difundir información entre los programas o las dependencias operacionales. Esto podría llevarse a cabo mediante grupos de trabajo o equipos entre programas que podrían encargarse de extraer y difundir los conocimientos adquiridos con los programas y de examinar los métodos utilizados para difundir conocimientos en el terreno. En la evaluación de las repercusiones de los programas de microfinanciación también se determinó la necesidad de incorporar el concepto de “organización que aprende de las experiencias” como una esfera amplia para el perfeccionamiento de la organización. El FNUDC ya ha comenzado a aplicar una serie de medidas para perfeccionar su gestión de los conocimientos (incluida la modernización de su Intranet en marzo de 2004) y por ello apoyamos la puesta en práctica de las recomendaciones enunciadas en el informe sobre la gestión de los conocimientos de 2002.

Recomendación 9

50. A medida que se despliegan los diversos grupos y módulos del Atlas, recomendamos que el FNUDC cree un equipo encargado de la supervisión de su aplicación a fin de determinar si en el despliegue de estos módulos se han tenido en cuenta las cuestiones operacionales planteadas en la evaluación independiente de las repercusiones y en otros análisis funcionales del FNUDC.

51. El FNUDC cifra grandes expectativas en la aplicación del Atlas, un sistema destinado a aumentar la eficiencia del Fondo en la gestión de los programas, el personal y los recursos financieros. Se prevé que el nuevo sistema dará lugar a diversas mejoras, aunque no puede resolver todas las cuestiones planteadas acerca de la gestión eficaz de los recursos.

52. A medida que se apliquen los módulos del Atlas, el FNUDC debería verificar si cada módulo responde a las inquietudes acerca de la planificación y el despliegue de recursos, la gestión basada en los resultados, la gestión de los recursos humanos, la gestión de los ingresos, la gestión del efectivo, las adquisiciones y la gestión del activo fijo.

Componentes de la evaluación independiente de las repercusiones del FNUDC de 2004



