



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

Distr. general  
11 de julio de 2005  
Español  
Original: inglés

---

**Segundo período ordinario de sesiones de 2005**

6 a 9 de septiembre de 2005, Nueva York

Tema 3 del programa provisional

**Evaluación**

**Evaluación del marco de cooperación regional  
para los Estados árabes, 2002-2005**

**Resumen**

**Índice**

<i>Capítulo</i>	<i>Página</i>
I. Introducción .....	2
A. Contexto .....	2
B. Objetivos de la evaluación .....	2
C. Enfoque y método .....	3
II. Principales conclusiones .....	5
A. Importancia y posicionamiento .....	5
B. Diseño .....	7
C. Resultados .....	8
D. Cuestiones de administración .....	10
III. Enseñanzas adquiridas y nuevos problemas .....	10
IV. Recomendaciones .....	12
V. Conclusión .....	17
Anexo	
Resultado de las evaluaciones realizadas .....	19



## **I. Introducción**

### **A. Contexto**

1. El 17 de junio de 2004, en el período de sesiones anual de la Junta Ejecutiva del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), celebrado en Ginebra del 14 al 25 de junio de 2004, el Administrador Asociado se comprometió a que, antes de presentar un marco de cooperación regional para el ciclo siguiente, la organización emprendería una evaluación independiente con vistas a determinar la eficacia del marco actual y los programas regionales que lo componen. En este contexto, se ha pedido a la Oficina de Evaluación que presente a la Junta Ejecutiva un informe con las conclusiones y recomendaciones pertinentes.

2. En el presente informe figura un resumen de las conclusiones de la evaluación independiente llevada a cabo por la Oficina de Evaluación entre marzo y mayo de 2005. Dentro del marco de cooperación regional estaba previsto hacer uso de asociaciones con gran cantidad de instituciones gubernamentales, de la sociedad civil, académicas y normativas de los Estados árabes. Se establecerían asociaciones estratégicas multitemáticas para que coincidieran con el enfoque multisectorial, con el objetivo de crear sinergias mediante la capitalización de las actividades y los recursos que el PNUD y otras organizaciones pueden destinar a la solución de los problemas de desarrollo regionales. Las asociaciones con organizaciones regionales, en particular la Liga de los Estados Árabes y sus instituciones y asociaciones afiliadas, los bancos regionales de desarrollo como el Banco Africano de Desarrollo y el Banco Islámico del Desarrollo, el Fondo Árabe para el Desarrollo Económico y Social y el Programa del Golfo Árabe, tendrían importancia primordial. También se consideraban esenciales las asociaciones con otras organizaciones de las Naciones Unidas, la Unión Europea y el Banco Mundial.

### **B. Objetivos de la evaluación**

3. Los principales objetivos de la evaluación son: a) analizar el desempeño del marco de cooperación regional y especificar los resultados en términos de desarrollo logrados en materia de asesoramiento sobre políticas, aumento de las capacidades y gestión de los conocimientos dentro de las esferas básicas de resultados en las que se ha centrado el programa regional, así como evaluar el alcance y la variedad de las asociaciones estratégicas que se han formado; b) determinar si se han logrado los objetivos institucionales y los resultados de desarrollo que se pretendía alcanzar y poner de relieve los principales logros en cuanto a productos y resultados, las enseñanzas adquiridas y las prácticas óptimas; c) sobre la base de los resultados efectivos, determinar la forma en que el marco de cooperación regional ha contribuido a colocar al PNUD en una posición estratégica para establecer su ventaja comparativa o nicho como importante asesor de política general para reducir la pobreza y lograr el desarrollo humano sostenible, y como organización basada en los conocimientos en la región; d) determinar el grado de innovación de las iniciativas emprendidas dentro de la cartera programada de proyectos del marco de cooperación regional, su valor agregado y su contribución a la generación y el intercambio de conocimientos dentro del PNUD y con los países en que se realizan

programas; y e) formular recomendaciones específicas para el próximo programa regional para los Estados árabes.

### **C. Enfoque y método**

4. El proceso de evaluación fue supervisado por la Oficina de Evaluación con la estrecha colaboración de la sede de la Dirección Regional de los Estados Árabes, y se llevó a cabo aplicando una combinación de técnicas de evaluación directa y de metaevaluación en las que se utilizaron las conclusiones de las evaluaciones en profundidad de los resultados de los distintos programas realizadas con anterioridad al proceso. Se dispuso de evaluaciones de los resultados de cinco de los programas (véase el anexo). Éstas se complementaron con la reunión directa de datos sobre seguimiento, la realización de entrevistas estructuradas y semiestructuradas y el examen de los informes y documentos pertinentes —tanto los producidos por los propios proyectos como los producidos por terceros si eran importantes para evaluar los resultados y el impacto.

5. La información sobre los productos de los programas se obtuvo del personal de proyectos. En los casos en que no se llevaron a cabo evaluaciones individuales de los resultados, se hizo un esfuerzo especial por obtener información sobre los proyectos del personal de proyectos, así como de los asociados.

#### **Examen de la documentación**

6. Se examinó toda la documentación disponible de los proyectos y programas relativa a los resultados, a saber: el marco de cooperación regional; los informes sobre el desarrollo humano de los países árabes y los estudios de apoyo, el informe de evaluación del marco de cooperación regional anterior; la documentación pertinente de la Junta Ejecutiva, y los documentos de proyectos; los planes de trabajo de los proyectos; los documentos de estrategia y los estudios sobre ideas de proyectos; los informes sobre la marcha de los trabajos, en su caso; la documentación relativa a los resultados de los programas; los productos de los proyectos, y la documentación o los sitios Web de los proyectos, las encuestas sobre las impresiones en la región, y los estudios preparados por terceros que tienen importancia para los programas del PNUD.

#### **Universo de proyectos considerados**

7. La evaluación se limitó a los programas y actividades cuyo objeto era prestar apoyo a los “tres pilares” del marco de cooperación regional (2002-2005), y a aquellos que quedaban fuera de los tres pilares pero que habían sido creados como programas puntero para toda la duración del marco de cooperación regional. Además, la evaluación incluyó únicamente aquellos proyectos financiados dentro del objetivo de la distribución de recursos con cargo a los fondos básicos (TRAC) durante la mayor parte del período abarcado por el marco de cooperación regional. Por consiguiente, quedaban excluidos<sup>1</sup>: a) los programas regionales financiados con arreglo al marco de cooperación mundial o al Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM); b) los proyectos concebidos y ejecutados para prestar apoyo a

<sup>1</sup> Como resultado de ello, el análisis de los parámetros financieros del marco de cooperación regional es un tanto diferente.

los objetivos generales de los marcos de cooperación regional anteriores y que se hallaban totalmente financiados con anterioridad al punto medio del ciclo del marco de cooperación regional actual; y c) los proyectos de importancia secundaria que tenían por objeto prestar apoyo a los programas.

8. La evaluación se basó en el propio marco de cooperación regional y abarcó todas las actividades de programas descritas en el documento del marco, con exclusión de los proyectos que se habían iniciado durante el marco de cooperación regional anterior pero que no habían sido mencionados como parte integral del diseño de éste.

### **Encuestas y entrevistas**

9. Se obtuvo información adicional a nivel del marco de cooperación regional mediante la distribución de un cuestionario a todas las oficinas en los países y a los administradores de programas regionales pertinentes. El cuestionario se complementó con entrevistas semiestructuradas al personal de programas del PNUD en la Dirección Regional de los Estados Árabes, los centros regionales, los administradores de programas regionales, los asociados y otros interesados.

### **Visitas y consultas a las oficinas en los países**

10. El equipo de evaluación realizó visitas a las capitales en que tienen su sede algunos de los principales programas regionales. El equipo viajó a Egipto, Jordania y la República Árabe Siria<sup>2</sup>, donde se celebraron consultas con:

- El personal de los proyectos
- Los coordinadores de programas regionales encargados de proyectos ejecutados en el país
- Funcionarios de los proyectos
- El personal del PNUD
- El personal de los principales ministerios que participan en las actividades de programas del PNUD
- El personal de las instituciones regionales que participan en el programa
- Miembros de las organizaciones de la sociedad civil que participan en actividades de los programas
- El personal de otras instituciones asociadas.

11. Se realizaron entrevistas telefónicas con otras oficinas, incluso las que no eran sede de ninguno de los programas regionales pero que eran participantes o beneficiarias. Se aplicó el método de triangulación con fines de verificación a lo largo de todo el proceso.

### **Marco de referencia**

12. El establecimiento de un marco de referencia para medir el desempeño del marco de cooperación regional resultó especialmente difícil, ya que no se estaban recopilando ni observando datos con el fin de evaluar los resultados y el impacto en el período que se examina. El documento mismo del marco de cooperación regional,

---

<sup>2</sup> No fue posible viajar a Beirut por razones de seguridad.

los documentos de los distintos programas, los informes anuales sobre el marco de resultados estratégicos y los informes anuales sobre resultados relativos a los años pertinentes del marco de cooperación regional, fueron considerados bases potencialmente viables para la evaluación del desempeño. Además, podría decirse que varios programas del marco de cooperación regional contribuyen al logro de los objetivos de desarrollo del Milenio y las correspondientes metas, en especial los siguientes:

- Objetivo 1: Reducción de la pobreza (el objetivo global declarado del marco de cooperación regional)
- Objetivo 3: La igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer, especialmente en lo que concierne a la educación (Programa sobre gobernanza en la región de los países árabes (POGAR), Centro de Capacitación e Investigaciones sobre la mujer árabe (CAWTAR), Educación primaria, Tendencias del estudio de las matemáticas y las ciencias a nivel internacional (TIMSS), Educación superior)
- Objetivo 6: Detener y comenzar a reducir la propagación del VIH/SIDA (Programa Regional de Lucha contra el VIH/SIDA en los Estados Árabes (HARPAS))
- Objetivo 7: Reducir a la mitad el porcentaje de personas que carecen de acceso al agua potable (Programa de Asistencia Técnica para el Medio Ambiente en el Mediterráneo (METAPP))
- Objetivo 8: Relativo al empleo de los jóvenes y a la difusión de nuevas tecnologías (Globalización, Tecnologías de la información y las comunicaciones para el desarrollo en la región de los países árabes (ICTDAR)).

13. Esos objetivos de desarrollo del Milenio se utilizaron como referencia fundamental, si bien teniendo presente que la contribución de programas de esa magnitud y con esos objetivos requeriría un período de ejecución mucho más largo y una cantidad de recursos considerablemente mayor para que se pudiera pensar que influirían en la consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio.

## **II. Principales conclusiones**

### **A. Importancia y posicionamiento**

14. El marco de cooperación regional (2002-2005) para los Estados árabes ha sido utilizado en forma muy novedosa por el Director Regional y por el personal de la sede como instrumento para que el PNUD adopte una posición independiente con respecto a las cuestiones de desarrollo de la región, ponga de relieve necesidades que son difíciles de atender debido a su carácter delicado, trate de obtener consenso o acuerdo parcial sobre ellas y promueva el cambio —generalmente a nivel nacional.

15. El Programa Regional ha sido utilizado con bastante eficacia como plataforma para sacar a las autoridades y los dirigentes de la sociedad civil de sus contextos nacionales y fomentar el diálogo sobre cuestiones de política que a veces no era posible discutir dentro de los límites que imponen las circunstancias nacionales.

16. En lo que se refiere a las distintas esferas de servicios identificadas en el marco de cooperación regional, la mayoría de los proyectos puntero más nuevos del marco se centra muy especialmente en: a) la realización de balances y análisis; b) el intercambio y la difusión de conocimientos; c) la promoción y la creación de diálogo; y d) el fomento de asociaciones y redes. Se destinan relativamente pocas actividades y recursos al asesoramiento sobre políticas, a la formulación de políticas, al fomento de las capacidades y a la ejecución de proyectos piloto. Ello probablemente se justifique porque los programas se centran en temas que hasta hace poco rara vez han sido el centro de la atención oficial y no se han discutido abiertamente. En la región de los Estados árabes, varios países se negaban hasta hace poco a reconocer la existencia de la pobreza. Las cuestiones de gobernanza como las relativas a la democratización, la transparencia y la rendición de cuentas, la independencia del poder judicial y el imperio de la ley, eran esencialmente temas prohibidos, como lo era también el examen de la prevalencia y las modalidades de transmisión del VIH y la naturaleza y el tamaño de los grupos de alto riesgo. Ni siquiera la calidad de la educación era objeto de extensos debates. Por consiguiente, el hecho de dar más relieve a esas cuestiones y de provocar un debate se debe considerar un importante logro en sí y requiere un esfuerzo considerable; la realización de balances y de actividades de promoción, y la difusión de conocimientos, son cosas especialmente urgentes y necesarias antes de poder esperar grandes reformas de política y cambios de criterio.

17. Los cambios de política, el aumento de la capacidad institucional e incluso la utilización de los recursos nacionales son cosas que probablemente requieran más tiempo a medida que las nuevas ideas y los nuevos criterios se afianzan. Además, esos programas probablemente necesiten una cantidad de recursos considerablemente mayor y una presencia más fuerte a nivel nacional que la disponible actualmente en el marco del programa regional.

18. El Informe sobre el Desarrollo Humano en los países árabes ha sido, desde 2002, el programa puntero del PNUD en la región. Ha servido en ocasiones de punta de lanza para otros proyectos y programas del marco de cooperación regional, ha informado el diseño de los programas regionales y también se ha beneficiado de los balances y los estudios analíticos emprendidos por éstos; se ha producido un saludable intercambio de ideas entre ellos. A medida que el Informe sobre el Desarrollo Humano en los países árabes adquiere más difusión en la región, hay margen para que la relación entre el órgano principal del marco de cooperación regional y el Informe se refuerce aún más.

19. Debido a la gran importancia atribuida a las prioridades regionales identificadas a partir de la perspectiva independiente del Informe sobre el Desarrollo Humano en los países árabes y de la Dirección Regional, el marco de cooperación regional ha procurado abordar cuestiones que normalmente no se considera que pertenecen a las esferas temáticas institucionales de que se ocupa el PNUD, como la educación superior (conocimientos) y el crecimiento económico y el comercio (globalización). En general se estima que otras organizaciones multilaterales poseen una ventaja comparativa en esos ámbitos.

20. Desde luego las estrategias adoptadas en relación con los distintos pilares y programas regionales han variado. Sin embargo, algunos de los métodos de promoción que más éxito han tenido han sido los que han supuesto abordar directamente a los forjadores de opinión y los dirigentes que son a la vez los más influyentes y los

que, con razón o sin ella, están generalmente considerados como el obstáculo más significativo para el progreso en la zona. Su participación e interés desde el primer momento ha resultado ser de importancia crítica para “romper el silencio”, por ejemplo, en relación con el HARPAS, y ha permitido eliminar las posibles limitaciones del diálogo a nivel regional e incluso a nivel nacional.

21. En una región en que la participación externa en el proceso de formulación de políticas ha sido muy controversial y frecuentemente rechazada, el marco de cooperación regional ha hecho hincapié con razón en el uso de las capacidades regionales, lo que ha aumentado la legitimidad de las posiciones defendidas, y ha permitido a los programas lograr adhesión y aceptación con más facilidad. Por otra parte, el no dar participación a los encargados de la formulación de políticas en el diseño del programa desde el primer momento ha limitado el grado de legitimidad y de identificación con los programas que el marco de cooperación regional ha logrado generar.

22. Lo delicado del asunto ha impedido que la Dirección procure obtener y acepte financiación externa de varias fuentes posibles y la proporción de participación en la financiación de los gastos ha sido relativamente baja a pesar de haber fuerte interés internacional.

23. De los datos proporcionados por los administradores de programas regionales, parece desprenderse que la financiación paralela de programas por parte de otros donantes ha sido alta, lo que demuestra a la vez la capacidad del programa regional del PNUD de movilizar recursos en apoyo de causas que ha promovido y el alto nivel de interés entre los asociados. Ha habido, sin embargo, relativamente poca participación directa en la financiación de los gastos a través del PNUD.

24. El programa regional ha logrado posicionar efectivamente al PNUD en esferas delicadas como el VIH/SIDA, la tecnología de la información y las comunicaciones y la gobernanza. Desde luego, el programa ha sido utilizado hábilmente para obtener credibilidad y confianza por parte del PNUD en una región en la que se ha mirado a las Naciones Unidas con bastante suspicacia. Ello es una hazaña nada despreciable que merece todo tipo de elogios.

25. Podría hacerse más para utilizar los resultados del programa regional para posicionar eficazmente al PNUD a nivel de los países. Como se señala en la sección sobre administración, actualmente los vínculos entre los programas regionales y de los países son prácticamente inexistentes. Ello probablemente haya resultado en la pérdida de oportunidades para obtener influencia y un impacto a largo plazo especialmente en esferas temáticas como la gobernanza, en la que el PNUD también tiene actividades programáticas más bien amplias a nivel de los países.

## **B. Diseño**

26. El marco de cooperación regional (2002-2005) tenía por objeto abarcar tres pilares temáticos (gobernanza, globalización y conocimientos) y ocho “esferas de servicios” o tipos de actividades: a) realización de balances; b) intercambio y difusión de conocimientos; c) promoción y fomento del diálogo; d) asesoramiento sobre políticas; e) formulación de políticas; f) aumento de las capacidades; g) ejecución de planes piloto; y h) fomento de asociaciones y redes.

27. Se dice que los tres pilares contribuyen a reducir la pobreza, si bien del diseño de los programas actuales no se desprende claramente en qué forma ello habría de

lograrse. La coherencia y la relación entre los propios pilares no están muy claras y si bien podría decirse que algunos programas se ocupan de múltiples pilares, ello ha sido más bien producto del azar que algo deliberado.

28. La principal prioridad de los programas del marco de cooperación regional ha sido la realización de balances y la promoción. La cuestión de la identificación con los programas y de la sostenibilidad de las actividades desde el primer momento no ha sido un motor principal ni un objetivo fundamental. Los programas han sido diseñados más bien para provocar debate sobre cuestiones de desarrollo fundamentales, fomentar y promover redes de la sociedad civil para fines de diálogo y promoción y crear condiciones propicias para un cambio de políticas.

29. A diferencia de la mayoría de los demás programas del PNUD, el marco de cooperación regional para los Estados árabes fue diseñado principalmente en Nueva York y posteriormente presentado a los posibles participantes para fines de consulta y apoyo. No hubo una fuerte participación de las oficinas en los países en el diseño original del programa. Se estableció una Junta Regional de Asesoramiento para apoyar la preparación del Informe sobre el Desarrollo Humano de los países árabes. Aunque los problemas identificados en ese informe están estrechamente vinculados a los abordados por los proyectos ejecutados dentro del marco de cooperación regional, la Junta Regional de Asesoramiento no tuvo una participación muy activa en el diseño del marco de cooperación regional.

30. El proceso que se siguió para el diseño del marco de cooperación regional fue probablemente bastante deliberado y ha permitido al marco de cooperación regional ocuparse de cuestiones bastante delicadas (por ejemplo, aspectos de la gobernanza democrática, el género y el VIH/SIDA) que casi con toda certeza no habrían sido incluidas si se hubiera atendido a priori a las prioridades y autorizaciones gubernamentales.

31. Aparentemente ello no ha resultado ser un problema importante en la mayoría de los casos y posteriormente los gobiernos han convenido en participar en los programas del PNUD. Es más, con el fuerte apoyo de la sede de la Dirección Regional de los Estados Árabes y del Director Regional en particular, la mayoría de los programas puntero han obtenido un muy alto nivel de participación y posteriormente han recibido además altos niveles de aceptación dentro de los propios países.

32. La falta de instituciones regionales sólidas ha hecho difícil para el programa regional encontrar una contrapartida clara para sus operaciones entre países. Se han hecho esfuerzos por cultivar a la Liga de los Estados Árabes como institución de contrapartida, pero los resultados han sido desiguales. No obstante, la Liga de los Estados Árabes ha proporcionado un foro para la formulación de declaraciones ministeriales conjuntas en apoyo de las posiciones defendidas por el PNUD en el marco del programa regional. No se sabe hasta qué punto esas declaraciones se han traducido efectivamente en la adopción de medidas a nivel de los países.

## **C. Resultados**

33. Dos de los tres pilares temáticos han dado resultados, así como también algunos de los programas que quedan fuera de los tres pilares, como el programa sobre el VIH/SIDA. Algunos de esos resultados han sido bastante espectaculares, como en el caso de la conferencia ecuménica celebrada por algunos de los líderes religiosos



de más alto nivel de la región, quienes rompieron el tabú de discutir el problema del VIH/SIDA en la región y aprobaron una declaración que, entre otras cosas, hizo mucho por eliminar los obstáculos que impedían un debate más abierto y la ejecución de proyectos de prevención y control de la enfermedad.

34. Se iniciaron brevemente proyectos en el marco del pilar de la globalización, pero éstos se cerraron muy poco después y no han tenido resultados duraderos pese a la evidente necesidad de asistencia en una región en la que muchos de los países pasarán a ser miembros de la OMC en los próximos años.

35. El programa regional ha demostrado resultados en la esfera de los balances y análisis temáticos o sectoriales, la promoción y el fomento del diálogo. Ha habido relativamente pocos resultados sostenibles a largo plazo en el ámbito del fomento de las capacidades o la ejecución de proyectos piloto. En algunos casos, ello se ha debido a las prioridades relativas fijadas por los propios programas y en otros a la corta vida de los proyectos hasta la fecha.

36. El Programa regional para los Estados Árabes está dominado por el Informe sobre el Desarrollo Humano de los Países Árabes. En efecto, probablemente sea justo decir que, en lo que respecta al hombre de la calle, el PNUD *es* el Informe sobre el Desarrollo Humano de los Países Árabes. Si bien cada uno de esos informes ha provocado una enorme cantidad de controversia y de críticas desde el primer momento e incluso esfuerzos manifiestos y no tan manifiestos por poner fin a su publicación, es notable la forma en que también se han convertido en el centro del debate regional y nacional, y se han extendido rápidamente como instituciones en la región, e incluso algunos gobiernos han reconocido la importancia de los problemas planteados y han comenzado a tratar de resolverlos.

37. El Programa regional sobre el VIH/SIDA en los Estados árabes (HARPAS) y el Programa sobre gobernanza en la región de los países árabes (POGAR) también han logrado adelantos importantes, pues han creado conciencia entre los principales forjadores de opinión de la región como resultado de sus actividades de promoción, lo que se mide por la naturaleza y el nivel del diálogo generado en el plano regional y, en muchos casos, también en el plano nacional. Ha habido casos en que se han modificado las políticas y las leyes nacionales a consecuencias del diálogo generado por los programas del PNUD.

38. Los vínculos de causalidad directos entre la promoción y el diálogo generados en el marco del programa regional y los cambios de política habidos en la práctica son difíciles de establecer con certeza, si bien hay varios casos en que los cambios de política tuvieron lugar después de haber sido discutidos abiertamente por primera vez en el contexto del programa regional del PNUD y, en consecuencia, de ello puede inferirse la causalidad. Por ejemplo, el Programa TIMSS indujo al Ministerio de Educación de Egipto a introducir cambios en los planes de estudios y en los programas de formación de maestros.

39. Probablemente haya un solo ejemplo claro de proyecto regional que haya inspirado o generado un proyecto correspondiente a nivel nacional. Se trata de un proyecto sobre tecnología de la información y las comunicaciones para personas con problemas de la vista en la República Árabe Siria, que fue puesto en marcha como resultado de la labor del ICTDAR.

## **D. Cuestiones de administración**

40. La Dirección Regional de los Estados Árabes administra el programa regional con relativamente poca o ninguna vinculación con los programas por países. Los administradores de proyectos regionales rinden cuentas directamente a los asesores del programa regional en la sede de la Dirección Regional en Nueva York y, en algunos casos, reciben apoyo además del servicio subregional de recursos de Beirut. Los administradores y coordinadores de los proyectos regionales no rinden cuentas por intermedio de los Representantes Residentes en los países receptores de sus programas. Parece haber muy poca interacción sustantiva y planificada entre los administradores de programas regionales e incluso entre los asesores de programas regionales que se encuentran en la sede de la Dirección Regional de los Estados Árabes, lo que reduce la coherencia general y las sinergias entre los programas.

41. Los administradores y coordinadores de programas regionales suelen tratar directamente con contactos en el gobierno, la sociedad civil y el sector privado, y por lo general no mantienen informadas ni hacen participar a las oficinas del PNUD en los países. De hecho hay pruebas de que un administrador/coordinador de programas regionales en particular se ha preocupado especialmente de hacer saber a los Representantes Residentes que tiene muy poco que ver con ellos y que no responde ante ellos por sus acciones, ni siquiera en el país que es su responsabilidad. El resultado es que, si bien los Representantes Residentes y sus colaboradores apoyan uniformemente el Informe sobre el Desarrollo Humano en los Países Árabes y lo elogian calurosamente, no saben de la existencia de los programas regionales del marco de cooperación regional y tienen poco o ningún control sobre éstos. Aunque tienen conocimiento parcial de algunas de las actividades de los programas regionales que se llevan a cabo en sus propios países, no conocen en absoluto los programas regionales que se llevan a cabo en otros lugares. Las vinculaciones entre el programa del país y el programa regional son débiles y se ejerce relativamente poco control ulterior a nivel del país para asegurarse de que la promoción llevada a cabo en el plano regional se transforme en acción en el plano nacional.

42. El apoyo a los programas regionales no está estipulado en los planes de trabajo de las oficinas en los países y en la actualidad hay relativamente pocos incentivos para que las oficinas en los países presten apoyo a los programas regionales o interactúen con éstos.

43. La mayoría de los proyectos tiene personal insuficiente, como resultado de lo cual no se puede realizar la labor complementaria necesaria para que el impulso generado a nivel regional se traduzca siempre en acción sobre el terreno. Debido a que existe un grado relativamente bajo de identificación con los proyectos a nivel nacional, la sostenibilidad de muchos de los resultados más allá de la vida de los proyectos también puede ser dudosa.

## **III. Enseñanzas adquiridas y nuevos problemas**

44. El marco de cooperación regional fue preparado en gran parte internamente —dentro de la sede de la Dirección Regional de los Estados Árabes— y se discutió relativamente poco incluso con los Representantes Residentes y las oficinas en los países. No hubo un extenso proceso de consultas con funcionarios de gobierno con objeto de que éstos examinaran y aprobaran el marco de cooperación regional antes

de presentarlo a la Junta Ejecutiva, a diferencia de lo que ocurrió con programas regionales anteriores. En lugar de ello, se presentaron los distintos programas a los gobiernos para su examen y firma sólo una vez que ya habían sido diseñados y redactados. Casi sin excepción, la redacción de los documentos de proyectos de los programas puntero estuvo a cargo de consultores externos y del personal del PNUD. En la mayoría de los casos se obtuvo la firma de los gobiernos de la mayoría de los países, cosa que fue aceptada como señal de que los países participantes habían hecho suyos los programas.

45. Hay margen para una mayor sinergia entre los programas regionales. Esos programas tienden a ser más activos en el país receptor, y en los países que no son receptores de programas existe la impresión de que han sido “olvidados” y que no se benefician del marco de cooperación regional.

46. Si bien su diseño flexible ha permitido a los programas aprovechar las oportunidades a medida que se presentan y a medida que las necesidades cambian, también ha sido causa de que la formulación de estrategias y la planificación a largo plazo sean insuficientes. Algunos proyectos han continuado emprendiendo programas de promoción durante años y años sin un criterio gradual que asegure que la promoción se traduce en cambios reales a nivel de los países.

47. En cuanto a la movilización de recursos, si bien hay algunas señales de que el éxito de los programas regionales ha resultado en la generación de una cantidad considerable de financiación paralela, el volumen de participación en la financiación de los gastos que se ha canalizado efectivamente a través del PNUD ha sido relativamente limitado. Ello puede deberse en parte a que el PNUD ha hecho un esfuerzo consciente por evitar dar la impresión de que otros influyen en él.

48. A pesar de la falta de vínculos especiales con la oficina en el país receptor, los programas tienden a ser más activos en su país receptor, y en los países que no son receptores de programas existe la impresión de que han sido “olvidados” y que no se benefician del marco de cooperación regional. En general la dotación de personal de los programas regionales es insuficiente para atender a la creciente demanda de sus servicios.

49. Se puede percibir un valor agregado relativamente escaso de la ejecución por la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS). Los gastos de apoyo asociados a la ejecución por la UNOPS también han obstaculizado la movilización de recursos en forma de participación en la financiación de los gastos, lo que entorpece la capacidad del programa regional de atender directamente a las necesidades crecientes.

50. En el presupuesto de los proyectos no se prevé expresamente el establecimiento de sistemas de seguimiento, como resultado de lo cual no se reúnen sistemáticamente los tipos de indicadores que podrían proporcionar información acerca de los resultados y el impacto. Como resultado de las nuevas directrices del PNUD relativas al seguimiento y a los informes sobre la marcha de los proyectos, los avances son registrados en forma muy distinta por los diferentes proyectos. En algunos casos el seguimiento se hace en forma de planes de trabajo y en otros en forma de documentos de información pública que, por supuesto, no ponen de relieve las deficiencias ni los problemas encontrados.

51. No hay una institución de contrapartida clara de los programas regionales en los gobiernos miembros ni hay coordinadores en las oficinas del PNUD en los

países. El resultado es que tanto el Gobierno (con excepción de las secciones pertinentes de algunos ministerios competentes) como la oficina del PNUD en el país saben relativamente poco acerca del programa regional, y que los exámenes de desempeño sólo se realizan entre el personal del proyecto y la sede de la Dirección Regional de los Estados Árabes.

## **IV. Recomendaciones**

### **Diseño, importancia y posicionamiento**

52. Sobre la base de las conclusiones de la evaluación, se presentan para su consideración las recomendaciones que figuran a continuación:

- 1. En el futuro los marcos de cooperación regional deberían centrar la atención en las actividades programáticas que mejor se presten para una colaboración entre países a nivel regional, según los criterios siguientes:**
  - **Es probable que logren más progresos si se las saca del contexto nacional y se las aborda en una plataforma entre países;**
  - **Es probable que pongan en peligro la posición del PNUD si se las aborda primero a nivel nacional;**
  - **Se ocupan de cuestiones con dimensiones transfronterizas/internacionales;**
  - **Es posible abordarlas dentro de las esferas de la práctica del PNUD;**
  - **Requieren administración internacional —al menos en algunos aspectos;**
  - **Reciben interés inicial de dos o más países.**
- 2. La Dirección tal vez desee considerar la posibilidad de no renovar aquellos programas que no prestan claramente apoyo a sus pilares, tal como están definidos actualmente, ni a su mandato global más amplio.**
- 3. Especialmente en vista de la necesidad de hacer encajar el marco de cooperación regional y el programa regional con los marcos de cooperación nacional y los programas en los países, es preciso centrar cada vez más la atención de los programas regionales del PNUD en las “esferas de práctica” institucionales del PNUD. Hay que preparar una estrategia escalonada para la mayoría de los programas y especialmente para aquellos que están fuera de las esferas de práctica básica del PNUD con miras a su total institucionalización y a una estrategia de salida que asegure que los logros se consoliden y mantengan.**
- 4. El PNUD debería avanzar aún más hacia la utilización del Informe sobre el Desarrollo Humano en los Países Árabes y el marco de cooperación regional como instrumentos de promoción orientados al análisis de problemas, a la difusión de información, la promoción y el diálogo activos y la creación de asociaciones y redes. Habría que recurrir aún más sistemáticamente al asesoramiento sobre políticas, la formulación de políticas,**

la creación de capacidad y la ejecución de proyectos piloto en el marco de los programas de países.

5. Lo anterior exige una programación más activa conjuntamente con los programas en los países (a pesar de las diferencias en los ciclos de programación) y un encaje efectivo entre los programas de nivel regional (marco de cooperación regional/programa regional) y los programas nacionales (marco para la cooperación con el país/programa en el país).

6. El PNUD tal vez desee considerar la posibilidad de utilizar el Informe sobre el Desarrollo Humano en los Países Árabes como estructura estratégica general que guíe la conceptualización y el posicionamiento estratégico del marco de cooperación regional, a fin de dar coherencia temática al marco de cooperación regional en su conjunto, en vista de los déficit críticos identificados en la región; de abordar las cuestiones “delicadas” aumentando al mismo tiempo las probabilidades de una aceptación regional (puesto que los que contribuyen a los informes sobre el desarrollo humano en los países árabes son considerados analistas fidedignos en la región); de concretar las conclusiones de los informes sobre el desarrollo humano en los países árabes en proyectos reales; y de proporcionar vías de realización de programas a largo plazo en la región.

7. El Informe sobre el Desarrollo Humano en los Países Árabes ha obtenido gran visibilidad y reconocimiento para el PNUD. Es, en realidad, sinónimo con el PNUD en la región. A pesar del alto nivel de resistencia inicial con que ha tropezado cada uno de los informes, con el tiempo cada uno de ellos ha ido logrando cada vez más aceptación y difusión tanto dentro de la región como entre los donantes. La institucionalización del Informe sobre el Desarrollo Humano en los países árabes en una institución regional probablemente no sería aconsejable si el PNUD desea continuar usándolo bajo su propio nombre y como la fuerza impulsora —una punta de lanza en materia de promoción— de su propia labor de programación.

8. A nivel institucional, el PNUD ha tendido a desplazarse rápidamente de un foco de atención a otro. Para producir efectos apreciables en las esferas complejas y delicadas que ha identificado en el contexto del marco de cooperación regional, deberá realizar esfuerzos concertados y continuos. Es probable que se requieran más actividades de promoción sobre cuestiones relativas a la distribución, la equidad y el género así como en el ámbito del empleo y el crecimiento económico —especialmente en lo que se relaciona con la globalización en aumento.

9. La labor relativa a la mayoría de los pilares del marco de cooperación regional se encuentra en una etapa relativamente temprana pues es necesario realizar progresos mucho mayores y hay amplio margen para seguir recurriendo a la promoción y el diálogo para asegurar un avance constante. Las actividades emprendidas en el marco de los programas puntero del PNUD, muy especialmente las relativas a los programas iniciados en los últimos cuatro años, deben continuar.

10. En el caso de algunos proyectos como el de educación superior, las actividades programáticas deberían avanzar a la próxima etapa con un enfoque más decidido en la institucionalización de las pruebas en una

institución regional, la normalización de las pruebas en toda la región utilizando el sistema y los procedimientos establecidos, y el ajuste de las políticas y normas educacionales. Otros proyectos puntero deberán seguir concentrándose en la promoción y en el fomento del diálogo.

11. El pilar de la globalización es de importancia evidente para la región a medida que cambian las prácticas y modalidades comerciales, que los países aspiran a acceder a la OMC y que la región se integra cada vez más en el fenómeno de la globalización y que esta integración comienza a tener un efecto aún más pronunciado en el empleo, el crecimiento económico y el desarrollo sostenible. Es esencial, sin embargo, que el PNUD propugne el establecimiento de programas en esferas en las que tiene un nicho reconocido. Si no lo hace quedará marginado por otros grandes actores (la OMC, el Banco Mundial, el FMI, los bancos regionales y la UE).

12. En el futuro habría que incorporar más sistemáticamente a la Dirección Regional de los Estados Árabes y al Comité asesor del Informe sobre el Desarrollo Humano en los Países Árabes en el proceso de diseño y programación del marco de cooperación regional y el programa regional a fin de asegurar la continuidad y la coherencia.

13. Tal vez la mayor dificultad resida en encontrar una institución regional que pueda servir, no tanto de contrapartida, sino de caja de resonancia y de mecanismo de validación de la labor regional del PNUD. Una candidata evidente sigue siendo la Liga de los Estados Árabes, a pesar de sus limitaciones. Tal vez el PNUD desee consultarla durante la programación del próximo marco de cooperación regional. La consulta debería realizarse de manera que permitiera a la Liga de los Estados Árabes y su red ministerial servir de caja de resonancia de ideas que se podrían incluir en el marco de cooperación regional y el programa regional.

14. El PNUD tal vez desee considerar la posibilidad de prestar apoyo a la Liga de los Estados Árabes en su nuevo programa de reforma, con miras a fortalecerla como institución asociada para el marco de cooperación regional y el programa regional.

15. Los programas que han recibido las calificaciones más altas de parte de los gobiernos de la región han sido inevitablemente aquellos que exigen la gestión internacional de los recursos y en que las políticas y prácticas nacionales por sí solas son insuficientes. Debería considerarse la posibilidad de prestar apoyo a algunos programas que no sólo se benefician de la promoción regional, sino que además están centrados en cuestiones o programas que requieren colaboración transfronteriza para su gestión. Por ejemplo, la cuestión de la ordenación y gobernanza de los recursos hídricos no sólo tiene importancia esencial para la región sino además requiere una gestión transfronteriza. La gestión conjunta de las cuencas fluviales, por ejemplo, ha demostrado ser también una base eficaz para los programas regionales de otras regiones (véase la experiencia de la Dirección Regional de Asia y el Pacífico y la Dirección Regional de América Latina y el Caribe) y puede considerarse también como posibilidad en la Dirección Regional de los Estados Árabes —tal vez en colaboración con el programa regional de la Dirección Regional de África cuando corresponda.

### Cuestiones de administración

16. La Dirección Regional de los Estados Árabes debe establecer con urgencia un mecanismo que asegure un contacto y una colaboración más sistemáticos y activos entre las sedes de las direcciones regionales, el SURF, el personal de los programas regionales y las oficinas en los países en el diseño y la administración del marco de cooperación regional y el programa regional. La colaboración entre los distintos pilares también podría mejorarse entre el personal de la Dirección Regional bajo la dirección del nuevo jefe de la División Regional.

17. Debería considerarse la posibilidad de nombrar a los Representantes Residentes suplentes como “coordinadores regionales” encargados de: a) mantenerse al corriente de todas las actividades de los programas regionales de la Dirección Regional de los Estados Árabes en cuanto guardan relación con sus países; b) comunicarse con los coordinadores de los programas regionales pertinentes; c) organizar una interacción y un apoyo operacionales y sustantivos desde el nivel nacional; y d) asegurar una sinergia programática con los programas de los países cuando corresponda. El personal de la sede de la Dirección Regional y los coordinadores de los programas regionales deberían hacer todo lo posible por que se mantenga informados a los coordinadores regionales de las actividades en cuanto guardan relación con sus países y por que se los consulte.

18. Se debería formular un plan estratégico que acompañe al próximo Programa Regional para establecer un “sentido de identificación” con los programas y asegurar su legitimidad y sostenibilidad a largo plazo. Ello debería incluir un programa estructurado de consultas a nivel del país que cree conciencia acerca del marco de cooperación regional y el programa regional y refuerce aún más su sinergia con los programas nacionales.

19. Debe considerarse la posibilidad de establecer un fondo orientado a traducir las actividades de promoción y el diálogo emprendidos a nivel regional en asesoramiento sobre políticas, formulación de políticas, creación de capacidades y ejecución de programas piloto a nivel de los países. El fondo debería estar financiado al menos parcialmente con cargo a los recursos regionales en consonancia con el objetivo de la distribución de recursos con cargo a los fondos básicos, y las prioridades para su uso deberían identificarse y aplicarse en estrecha colaboración con las oficinas de los países de la región.

20. Es preciso adoptar medidas más enérgicas para asegurar que los países que no son receptores de los programas participen en el diseño y la aplicación de éstos, a fin de que se beneficien también del marco de cooperación regional y el programa regional.

21. Aclarar la relación y la colaboración entre los programas del marco de cooperación regional y otros organismos que se ocupan de las mismas cuestiones —especialmente otros organismos de las Naciones Unidas— y establecer una estrategia al respecto con el fin de evitar la duplicación de esfuerzos, maximizar el impacto de los programas regionales, aprovechar las virtudes estratégicas de los programas, ampliar la labor en toda la región, etc.

22. Incorporar mecanismos para la creación de una mayor “sinergia” entre los programas regionales conexos a fin de optimizar el impacto estratégico de cada uno de ellos y lograr resultados globales.

23. Asignar responsabilidad a las oficinas en los países por las funciones que pueden desempeñar, por ejemplo, creación de capacidad, puesta en funcionamiento a nivel nacional, seguimiento y evaluación, etc., y liberar a los programas regionales de esa responsabilidad a fin de que se concentren en los elementos de política más amplios de los programas y en los efectos de las reformas y los cambios.

24. Determinar cuáles instituciones regionales pueden servir de caja de resonancia respecto de los problemas, proyectos y conceptos elaborados en el marco de los programas regionales del PNUD y colaborar con ellas.

25. Si bien existe la necesidad de preservar la flexibilidad y aprovechar las oportunidades a medida que se presentan, también existe la necesidad de que los programas regionales del PNUD identifiquen los temas que pueden cobrar verdadero impulso y elaboren estrategias escalonadas a mediano plazo para que se concreten y resulten en importantes cambios de política y cambios institucionales a nivel de los países.

26. No está claro si el hecho de que la UNOPS se desempeñe como organismo de ejecución en relación con el marco de cooperación regional y el programa regional tiene un valor agregado sustantivo, y su función se mantiene en gran parte por razones burocráticas. Su papel actual se limita a la administración y la gestión financiera. Aparentemente ha habido dificultades para conseguir que la UNOPS presente puntualmente los registros de gastos y la Dirección Regional de los Países Árabes del PNUD se ha visto obligada a mantener sus propios registros, los que probablemente consisten sólo en estimaciones debido a que la UNOPS mantiene los registros de gastos reales. Dada la expansión del Centro de Servicios Regionales del PNUD, el servicio subregional de recursos y la capacidad de apoyo sustantiva de la sede de la Dirección Regional, se debería considerar la posibilidad de establecer mecanismos de gestión de programas más directos, con el apoyo de la Junta Ejecutiva si fuese necesario.

#### **Seguimiento, evaluación y el examen sistemático del desempeño**

27. Crear mecanismos más sistemáticos, incluidos los renglones correspondientes en los presupuestos de los proyectos, para establecer sistemas de seguimiento y evaluación dedicados exclusivamente a reunir datos básicos y rastrear indicadores que puedan proporcionar información relativa a los resultados y el impacto regionales del PNUD. Es preciso introducir nuevamente un formato normalizado para los informes internos sobre la marcha de los trabajos, el que debería utilizarse como instrumento para la gestión de programas y la adopción de decisiones.

28. Habría que crear un programa separado sufragado con cargo a los recursos del TRAC para llevar a cabo el seguimiento y evaluación sistemáticos de los resultados y el impacto tanto del marco de cooperación regional en su conjunto como de los programas regionales que lo constituyen. El programa debería prever: a) la selección de indicadores;



b) el establecimiento de mecanismos para la reunión, el cotejo y el análisis de los datos; c) el establecimiento de un punto de referencia para el marco de cooperación regional en su conjunto así como para los distintos programas; d) la reunión, el análisis y la presentación de informes sobre los datos en forma periódica; y e) el uso de la información reunida a los efectos de la programación y la adopción de decisiones, así como con fines de relaciones públicas y movilización de recursos, según sea necesario.

**29. Debería estudiarse la viabilidad de establecer una institución regional (por ejemplo, para el seguimiento y evaluación de la elaboración y la aplicación de los planes y programas de acción nacionales. Si existe interés suficiente, el PNUD tal vez desee considerar la posibilidad de proporcionar apoyo para la creación de la capacidad de tal institución.**

## V. Conclusión

53. En el pasado las direcciones regionales del PNUD han utilizado los programas regionales como medio de abordar cuestiones de importancia transfronteriza que necesitan ser tratados en forma conjunta por los países interesados. Los programas técnicos tales como las telecomunicaciones internacionales, la aviación civil y la ordenación de las cuencas fluviales a través de Estados ribereños múltiples y otros proyectos que requieren gestión internacional, han constituido la base de los programas regionales. Algunos de los proyectos más antiguos del presente marco de cooperación regional, como el Programa de Asistencia Técnica para el Medio Ambiente en el Mediterráneo, pertenecen a esta categoría.

54. Otros programas regionales anteriores también han sido objeto de extensas consultas y negociaciones previas con los gobiernos de Estados Miembros (por ejemplo se han solicitado ideas para proyectos a los países de la región y se han celebrado conferencias ministeriales para tratar de obtener respaldo para las ideas y estrategias sobre programas), y han sido administrados conjuntamente por la sede de la Dirección Regional y las oficinas en los países. Ello, sin embargo, ha tendido a impedirles abordar ciertas cuestiones de desarrollo de vanguardia y a centrarlos en la creación y el fortalecimiento de instituciones internacionales de carácter regional o subregional. El marco de cooperación regional (2002-2005) se ha atrevido a romper con el pasado en el sentido de que a) se ha centrado en temas de vanguardia que generalmente no se reconocen oficialmente ni se discuten abiertamente dentro de los países de la región, pero que tienen importancia directa para gran parte de la población; b) se ha centrado en gran medida en la realización de balances y análisis, la promoción de las mejores prácticas y de posiciones de política orientadas a superar los déficit críticos de desarrollo humano, creando un diálogo vigoroso en los planos regional y nacional, y la promulgación de asociaciones de la sociedad civil para reforzar la eficacia de la labor de promoción; y c) ha administrado el marco de cooperación regional casi exclusivamente desde la sede de la Dirección Regional de los Países Árabes con miras a entregar un mensaje coherente y fuerte.

55. El marco de cooperación regional (2002-2005) ha sido un experimento audaz que tiene por objeto influir en las políticas y prioridades de desarrollo de la región, evitando al mismo tiempo la identificación con los programas y su adopción a priori. Es este modelo característico de un “nuevo PNUD” que, además de asegurar un aumento de la capacidad a largo plazo con pleno sentido de identificación con los

programas, está dispuesto además a realizar una enérgica promoción de ciertas cuestiones que tienen importancia para el desarrollo a pesar de la resistencia política del primer momento, y en el que el programa regional, con el que tradicionalmente el sentido de identificación no ha estado tan claramente definido a nivel del país, se utiliza como instrumento para encabezar el proceso de promoción.

56. La flexibilidad ha sido una característica importante del diseño del programa regional. Ninguno de los programas puntero, como el Programa sobre gobernanza en la región de los países árabes (POGAR), el Programa sobre tecnologías de la información y las comunicaciones para el desarrollo en la región de los países árabes (ICTDAR), el Programa Regional de Lucha contra el VIH/SIDA en los Estados Árabes (HARPAS), y el Centro de Capacitación e Investigaciones sobre la Mujer Árabe (CAWTAR), se han ceñido a una estrategia fija. Al igual que todos los buenos programas de promoción, han buscado oportunidades y aperturas, las que por su propia naturaleza rara vez son estáticas. Por otra parte, varias de las oportunidades que se han presentado requieren una acción concertada a largo plazo en el marco del nuevo programa regional para dar buen resultado, y se beneficiarían enormemente de una planificación a más largo plazo enfocada en forma gradual, comenzando con la promoción y el diálogo a través de la formación de asociaciones y culminando en la modificación de las políticas, la reforma institucional y el desarrollo de las capacidades. Dicha planificación a más largo plazo permitiría además una mejor integración, y el encaje de los programas con programas de países que están mejor equipados para llevar a cabo las actividades de modificación de políticas, reforma institucional y aumento de las capacidades que requieren una acción concertada a nivel del país.

## Anexo

### Resultado de las evaluaciones realizadas

<i>Número</i>	<i>Título</i>	<i>Ubicación</i>	<i>Descripción</i>
RAB/99/005	Programa sobre gobernanza en la región de los países árabes (POGAR)	Beirut	Promueve la buena gobernanza en la región, lo que incluye el imperio de la ley y la participación, la transparencia y la responsabilidad a través del asesoramiento sobre políticas, el fomento de las capacidades y la ejecución de proyectos piloto
RAB/01/005	Tendencias del estudio de las matemáticas y las ciencias a nivel institucional (TIMSS)	Nueva York	Reunión de información sobre educación en todos los niveles en la región con miras a mejorar la calidad y el alcance de la educación
RAB/02/001	Centro de Capacitación e Investigaciones sobre la Mujer Árabe (CAWTAR), etapa II	Túnez	Estudios de investigación y sobre el terreno sobre cuestiones de género y reunión y análisis de estadísticas relativas a la situación económica, social y política de la mujer
RAB/02/003	Tecnología de la información y las comunicaciones para el desarrollo en la región de los Estados árabes (ICTDAR)	El Cairo	Campañas de concienciación y de interesados. Creación de capacidades. Crecimiento en favor de los pobres y generación de empleo centrada en la tecnología de la información y las comunicaciones en empresas pequeñas y medianas. Iniciativas digitales para la reducción de la pobreza
RAB/02/MO1	Programa Regional de Lucha contra el VIH/SIDA en los Estados Árabes (HARPAS)	El Cairo	Creación de mayor conciencia y mayor compromiso en la lucha contra el VIH/SIDA. Intervenciones regionales de alta prioridad y catalíticas para preparar el camino para la labor complementaria a nivel de los países