



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

Distr. general
25 de marzo de 2008
Español
Original: inglés

Período de sesiones anual de 2008
Nueva York, 16 a 27 de junio de 2008
Tema 11 del programa provisional
Evaluación

**Evaluación del papel que desempeña el PNUD en los países
de la región árabe que son contribuyentes netos**

Resumen ejecutivo

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	2
II. Avances y desafíos en materia de desarrollo en los países contribuyentes netos de la región árabe	2
III. Respuesta del PNUD ante las necesidades en materia de desarrollo	4
IV. Conclusiones	6
V. Recomendaciones	10



I. Introducción

1. Para el PNUD, los países contribuyentes netos (PCN) constituyen un grupo especial en el que se aúnan el principio de universalidad de las Naciones Unidas con el principio de progresividad: todos los países pueden participar en los programas del PNUD, pero los que cuentan con un mayor nivel de ingreso se topan con políticas especiales que limitan los recursos que el PNUD puede proporcionar para sus programas. Los cinco PCN del grupo de los Estados árabes —la Arabia Saudita, Bahrein, Kuwait, Libia y los Emiratos Árabes Unidos— se están adaptando a unos entornos, tanto internos como externos, en rápida evolución. Desde el punto de vista interno, los cinco han experimentado recientemente un rápido crecimiento económico combinado con avances hacia una mayor apertura política. Al mismo tiempo, han tenido que adaptarse a la marcha imparable de la globalización y el desafío que supone determinar cuál es su papel en el nuevo entorno externo. Eso significa que su relación con el PNUD debe cambiar y que éste no puede seguir actuando “como siempre”.

2. La presente evaluación independiente del papel del PNUD en los PCN de la región árabe la encargó la Oficina de Evaluación del PNUD. Se centra en la obtención de experiencia y en el papel que el PNUD ha de desempeñar en el futuro en relación con ese grupo de países. El objetivo principal es evaluar las actividades y programas del PNUD en los PCN de la región árabe en lo que se refiere a la medida en que se abordan los problemas de desarrollo de los países y se presta apoyo a sus aspiraciones, así como la forma en que esas experiencias influyen en las políticas y prácticas corporativas del PNUD relacionadas con los PCN y en las actividades que pueda realizar en el futuro en esos países. La presente evaluación reviste importancia e interés a la vista del creciente número de países con ingresos medios que pasarán a formar parte del grupo de los PCN en los próximos años.

3. La evaluación fue realizada en 2007 por un equipo independiente e incluyó visitas a los cinco países. En el proceso de evaluación participó una amplia gama de interesados, incluidos el Gobierno y la sociedad civil. Para recabar un abanico de opiniones más amplio acerca del papel del PNUD en los países del que podía obtenerse con las cortas misiones del equipo de evaluación, se encargó la realización en tres países de “informes sobre la percepción de los interesados nacionales”, cuya ejecución corrió a cargo de organizaciones de investigación nacionales. A la conclusión del borrador definitivo del informe de evaluación se organizó un taller para interesados en el que el Gobierno, la sociedad civil y el PNUD se reunieron para examinar el informe y sus recomendaciones con el objetivo concreto de encontrar la forma de fortalecer la actuación del PNUD en los PCN de la región árabe.

II. Avances y desafíos en materia de desarrollo en los países contribuyentes netos de la región árabe

4. Con la excepción de Libia, todos los PCN de la región árabe son países con ingresos altos y todos se encuentran en la categoría de “desarrollo humano alto”. Además, todos están consiguiendo importantes avances en el logro de muchos de los objetivos de desarrollo del Milenio. En Libia y en la Arabia Saudita hay pobreza, pero en los otros tres países prácticamente se ha eliminado. Bahrein, Kuwait, Libia y

los Emiratos Árabes Unidos han alcanzado el objetivo de la enseñanza primaria universal y la Arabia Saudita está consiguiendo importantes avances para lograrlo. Se han hecho algunos progresos hacia la igualdad de género, pero ese sigue siendo un reto importante para esos países. También se han conseguido grandes avances en el logro de los objetivos en materia de salud. Las tasas de mortalidad perinatal e infantil se han reducido espectacularmente en los últimos 35 años. Todos los países del grupo muestran una baja prevalencia del VIH/SIDA y están adoptando medidas para que la situación mejore todavía más. El séptimo de los objetivos de desarrollo del Milenio —lograr la sostenibilidad ambiental— sigue siendo un reto para los cinco países. Se ha conseguido avanzar hacia una más estrecha alianza mundial en favor del desarrollo, en la que los PCN de la región árabe aprovechan los beneficios de la globalización para el desarrollo nacional y proporcionan una generosa ayuda para el desarrollo de los países que necesitan asistencia.

5. A pesar de su considerable progreso en lo que se refiere al desarrollo humano y económico, los cinco países se enfrentan a varios desafíos. En la raíz de todos ellos se encuentran las aspiraciones de los países de profundizar y fortalecer su integración en la economía mundial y encontrar “nichos” en los que gocen de ventajas comparativas en los que puedan desempeñar un papel que vaya más allá de la contribución al sector energético y convertirse en actores importantes en esferas como el comercio, los servicios financieros, la tecnología de la información y las comunicaciones y el turismo. Entre los desafíos más importantes (que suelen guardar relación con su deseo de convertirse en parte integrante de la economía mundial) se encuentran los siguientes:

a) *Diversificación económica.* Las economías de los PCN de la región árabe son todavía demasiado dependientes del petróleo en lo que se refiere a la actividad económica, la generación de recursos para el Estado y los ingresos por concepto de exportaciones. Los recientes aumentos del precio del petróleo no han hecho más que aumentar esa dependencia. Habida cuenta de que las reservas de petróleo son limitadas a largo plazo, durante algún tiempo el reto ha consistido en buscar la diversificación en actividades que no estén relacionadas con el petróleo o los productos relacionados con el petróleo. La diversificación, junto con el diálogo político y social, es necesaria si se quieren acortar las graves desigualdades que existen entre los ciudadanos de esos países;

b) *Creación de empleo.* Todos los países del grupo cuentan con una población nacional joven y creciente, una gran proporción, y un gran número en términos absolutos, de expatriados que trabajan en el sector privado y un sector público estable con poco margen para la expansión. Los derechos de los trabajadores migratorios plantean problemas sociales y humanos delicados que es necesario abordar. El desafío al que se enfrentan los PCN es reducir gradualmente la dependencia de los trabajadores expatriados, teniendo en cuenta sus preocupaciones; y crear al mismo tiempo un entorno que ofrezca posibilidades de empleo sostenible para quienes se vayan incorporando al mercado de trabajo, especialmente los jóvenes y las mujeres. Otro problema conexo es la reforma de los sistemas de enseñanza y formación profesional para que los jóvenes puedan adquirir las aptitudes necesarias para encontrar empleo en el sector privado. Que el sector privado desempeñe un papel importante es esencial tanto para la creación de empleo como para la diversificación económica;

c) *Gobernanza y administración pública.* Otro desafío conexo es el fortalecimiento y racionalización de unas grandes administraciones públicas al tiempo que se mantienen las posibilidades de empleo ajenas a la función pública. Es deseable que se consigan nuevos avances en la reforma de la administración pública, tanto para integrar a los sectores desfavorecidos de la sociedad en el proceso político como para cumplir los compromisos en materia de gobernanza democrática que figuran en la Declaración del Milenio;

d) *Igualdad de género.* Es necesario que los recientes avances en ese terreno se profundicen y amplíen en las esferas política, económica y social. Se necesitan programas que se ocupen de la potenciación de la mujer, por ejemplo fomentando las posibilidades de empleo, especialmente a nivel directivo y mediante la propiedad, y garantizando el acceso al conocimiento a través de la Internet y otros medios; y

e) *Protección del medio ambiente.* Todos los PCN se enfrentan a problemas ambientales, el más importante de los cuales es la escasez de agua. También plantea problemas la rapidez de la urbanización y el desarrollo, especialmente en las regiones costeras.

III. Respuesta del PNUD ante las necesidades en materia de desarrollo

6. El PNUD respondió a los problemas de los PCN de la región árabe en materia de desarrollo a medida que aparecían en el contexto de su propia evolución orgánica. Concretamente, la reforma del PNUD supuso una evolución hacia un nuevo interés en los aspectos prácticos, un modelo institucional corporativo y un mayor hincapié en la eficacia de las actividades de desarrollo y la sensación de propiedad nacional. En el plan estratégico del PNUD para 2008-2011¹ se observa la necesidad de fortalecer el modelo institucional del PNUD, basado en los tres elementos de coordinación, promoción y servicios de desarrollo en armonía con el apoyo que el PNUD presta a los países donde se ejecutan sus programas con miras a la ejecución de sus estrategias nacionales de desarrollo. A continuación se exponen los resultados clave de la evaluación en lo que se refiere a esa respuesta:

Objetivos y asignaciones temáticas

7. Un tema común en ambos ciclos de programación en todos los países fue el desarrollo de los recursos humanos. En el segundo ciclo destacan varios aspectos relacionados con la gobernanza y la globalización, reflejo de la evolución del mandato del PNUD en esas esferas. No obstante, el medio ambiente —una preocupación permanente y una esfera de especial interés para el PNUD— aparece como un objetivo importante en tan sólo dos programas nacionales en cada ciclo. Además, el VIH/SIDA no aparece como una de las cinco esferas de actividad del segundo marco de financiación multianual, ni el género —uno de los temas intersectoriales— figura como objetivo en ninguno de los programas de los países.

¹ Aprobado por la Junta Ejecutiva en su segundo período ordinario de sesiones de 2007.

8. La asignación temática de proyectos en ambos ciclos de programación revela un creciente interés por la gobernanza en Bahrein y Kuwait, junto a un menor interés en la Arabia Saudita y Libia. Las asignaciones en ambos programas nacionales de Libia fueron principalmente de naturaleza sectorial, más que temática, dirigidas a la enseñanza, la agricultura y la industria, y correspondieron en gran medida a la lucha contra la pobreza, a la que se daba menor interés en otros países. En las esferas del VIH/SIDA y el género se trabajaba principalmente mediante proyectos financiados con cargo a diferentes fuentes del PNUD, como los fondos fiduciarios, los presupuestos de los coordinadores regionales y los programas regionales (a los que en lo sucesivo se hace referencia como proyectos “financiados por el PNUD”).

Interés y capacidad de respuesta de los programas de los países

9. En gran medida, los programas por países del PNUD revestían interés para las necesidades de los beneficiarios y, con excepción de algunos grandes proyectos, se ajustaban estrechamente a las prioridades nacionales. También los proyectos financiados por el PNUD revestían interés en relación con las prioridades nacionales. El PNUD respondió rápido y bien ante las nuevas tendencias, a menudo mediante la ejecución de proyectos de financiación propia. En general, los programas de los países se ajustaban al mandato del PNUD, con excepción de algunos grandes proyectos que sólo guardaban una relación tangencial con ese mandato. Buena parte de la importante tarea en apoyo del programa normativo del PNUD en los PCN proviene del trabajo con la sociedad civil y se financia principalmente con cargo a fuentes del PNUD.

Contribución de los programas por países a los resultados nacionales en materia de desarrollo

10. En general, tanto los beneficiarios como las oficinas en los países percibieron que los proyectos habían alcanzado la mayoría de sus objetivos y habían contribuido a los resultados nacionales en materia de desarrollo en diversos sectores y esferas temáticas. Los proyectos financiados por el PNUD fueron especialmente exitosos en el logro de sus objetivos. Iniciaron y fomentaron el diálogo en esferas política y socialmente delicadas como la gobernanza democrática, el género, el VIH/SIDA y el desarrollo humano, al tiempo que contribuyeron a los objetivos nacionales.

Valor añadido por el PNUD

11. Dado que los programas que se ejecutan en los PCN están orientados a dar respuesta a las demandas de los países, se detecta una intensa sensación de propiedad de los proyectos del PNUD en todos los asociados nacionales de los PCN. Son varios los factores que hacen del PNUD un asociado atractivo en comparación con otras fuentes internacionales de conocimientos especializados y entre ellos pueden citarse: actuar como conducto y escaparate ante las Naciones Unidas; tener acceso a una amplia gama de conocimientos especializados a nivel internacional; actuar con transparencia e imparcialidad; y contar con el sello de calidad que imprime el PNUD. En algunos países el PNUD ofrece a los organismos gubernamentales beneficiarios una financiación multianual garantizada y una mayor rapidez en los procedimientos administrativos y, en el caso de Bahrein y Kuwait, recursos presupuestarios adicionales.

12. El PNUD proporcionó un valor añadido máximo al aportar contribuciones sustantivas directamente a los proyectos que quedaban dentro de sus competencias básicas. En otros proyectos, que son la mayoría en los programas de los países, el PNUD aportó un valor añadido más limitado en forma de coordinación y gestión en el contexto de los proyectos ejecutados por las Naciones Unidas, y en algunos proyectos de gran magnitud el valor añadido por el PNUD se limitó al desempeño de una función de tramitación administrativa y financiera.

13. Quienes respondieron a los cuestionarios utilizados en los tres informes sobre la percepción de los interesados nacionales tenían opiniones sobre el valor añadido por el PNUD menos positivas que las de las oficinas en los países. En la Arabia Saudita, y aún más en Kuwait, se percibía el papel del PNUD como de carácter principalmente administrativo, con insuficiente participación en el contenido de los proyectos. Las contrapartes nacionales expresaron al equipo de evaluación, y en sus respuestas a los cuestionarios de los informes sobre la percepción de los interesados nacionales, un firme y unánime deseo de que el PNUD ejerciera una función sustantiva más importante.

Ejecución de los programas por países

14. Algunas oficinas en los países participan muy directamente en la ejecución de los proyectos, principalmente debido a que el Gobierno considera que se trata de una responsabilidad del PNUD y, en algunos países, también para alcanzar los objetivos marcados. El Servicio Subregional de Recursos proporciona un apoyo apropiado en sus esferas de actividad. La participación en los programas regionales se limitó principalmente a los informes sobre el desarrollo humano y al Programa Regional de Lucha contra el VIH/SIDA en los Estados Árabes, que demostró su eficacia a pesar de las reticencias culturales en relación con la enfermedad. No hay ningún marco en el que se definan la rendición mutua de cuentas entre el PNUD y el Gobierno, ni hay programas destinados a supervisar los avances en el contenido de los proyectos. Las evaluaciones han sido muy limitadas.

15. La falta de mecanismos de programación anual en todos los PCN no favorece la selección de proyectos que estén en estrecha consonancia con las prioridades nacionales. La inclusión de los proyectos del PNUD en los presupuestos de los ministerios centrales, como es el caso en Bahrein y Kuwait, ofrece un incentivo distorsionado para que los beneficiarios recurran a esos proyectos. El hecho de que, además de la aprobación de los proyectos, sea necesaria la aprobación de los contratos y gastos por el ministerio central, como sucede en Bahrein y Kuwait, hace que la ejecución de los proyectos del PNUD sea más onerosa de lo necesario.

IV. Conclusiones

16. Basándose en la información facilitada por las contrapartes gubernamentales y los beneficiarios y posibles beneficiarios, así como las conclusiones de los informes sobre la percepción de los interesados nacionales, y teniendo presentes los problemas emergentes de los PCN en materia de desarrollo, en la presente evaluación se observa un claro ajuste entre las necesidades emergentes de los PCN y el mandato y las capacidades del PNUD. La conclusión general de la evaluación es, pues, que hay una clara justificación para mantener y fortalecer la presencia del PNUD en los PCN de la región árabe. Todos los PCN desean firmemente la

presencia del PNUD, principalmente como representación del sistema de las Naciones Unidas y como escaparate y conducto hacia la escena internacional. De la evaluación se desprende la opinión, que proviene de los interesados, de que el valor intrínseco de la presencia y el valor añadido que el PNUD aporta a un país es mayor que la suma de las contribuciones de sus actividades a los problemas de desarrollo a que se enfrentan los países. Las conclusiones concretas son las siguientes:

Conclusión 1. Para colmar las expectativas de los asociados que son PCN de la región árabe el PNUD necesita modificar su forma de actuar.

17. Los procesos de reforma por los que ha pasado el PNUD en el último decenio —que condujeron a una evolución hacia un nuevo interés en los aspectos prácticos, un mayor hincapié en la eficacia de las actividades de desarrollo, la sensación de propiedad nacional y un modelo institucional corporativo— no tuvieron suficiente reflejo en la formulación y gestión de los programas por países ni en la cultura en relación con las oficinas nacionales en los PCN de la región árabe. La percepción de la propiedad nacional es una importante característica de esos programas, pero se ha derivado de la dinámica de la financiación por los gobiernos. En el entorno en rápida evolución en el que los PCN se encuentran ahora, el PNUD debe responder aprovechando las posibilidades de participar de una forma más eficaz, reconociendo que actuar “como siempre” podría conducir a la marginación y la reducción del interés de sus actividades en lo que se refiere a sus objetivos de desarrollo humano. Eso resulta especialmente cierto si se tiene en cuenta la mayor competencia del sector privado para proporcionar el tipo de asistencia técnica que el PNUD domina con tanta claridad.

Conclusión 2. Las condiciones especiales que prevalecen en los PCN, a saber: el hecho de que sus programas estén impulsados por la demanda y la limitada presencia de las Naciones Unidas sobre el terreno, son un argumento en favor de una mayor flexibilidad de las actividades del PNUD en esos países.

18. En los PCN se recurre en mayor medida al PNUD para que apoye o facilite el apoyo en esferas que quedan fuera de su mandato y sus competencias básicas, a menudo en el contexto de una limitada presencia de las Naciones Unidas. Eso supone que el PNUD debe estar preparado para responder a las demandas de los PCN con mayor flexibilidad. La función de intermediación para recabar la asistencia de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas adquiere una mayor importancia, especialmente en las esferas que no quedan de lleno dentro de las competencias básicas del PNUD. Al mismo tiempo, el PNUD se encuentra ante unas expectativas poco realistas de los organismos gubernamentales beneficiarios acerca de su papel en los proyectos en que participan los fondos, programas y organismos especializados de las Naciones Unidas. Los gobiernos creen a menudo que el PNUD puede y debe desempeñar una función que vaya más allá de la coordinación y la gestión para conseguir que lleguen los recursos técnicos necesarios del sistema de las Naciones Unidas.

Conclusión 3. El PNUD no ha explotado suficientemente el potencial para la creación de asociaciones en pro de la calidad y la profundidad de sus intervenciones.

19. El clima para la creación de asociaciones es distinto en los PCN con una menor competencia de otros donantes y una competencia tal vez mayor del sector privado. En algunos PCN de la región árabe pueden encontrarse empresas del sector

privado que ofrecen unos servicios de asesoramiento que el PNUD tiene que igualar en lo que se refiere a calidad y rapidez. En los PCN de la región árabe también hay más oportunidades para establecer asociaciones con organizaciones de ayuda de ámbito nacional y regional. Por último, es necesario potenciar las alianzas entre el PNUD y el sistema de las Naciones Unidas en el contexto de la relativamente limitada presencia y el relativamente limitado número de programas que las Naciones Unidas realizan en esos países.

Conclusión 4. Los países sólo son conscientes de la presencia del PNUD y conocen sus funciones en términos generales, pero adoptan grandes expectativas en cuanto a la amplitud y profundidad de sus capacidades técnicas. Es limitado el conocimiento de las contribuciones sustantivas específicas y los diversos servicios que el PNUD puede proporcionar.

20. Los interesados y posibles interesados no tienen un buen conocimiento de las ventajas comparativas del PNUD, lo que limita sus posibilidades de aprovechar plenamente sus funciones. El PNUD no ha definido a sus contrapartes (el Gobierno central y los posibles beneficiarios) en términos suficientemente claros dónde reside su ventaja comparativa en comparación con el sector privado o con otras organizaciones de las Naciones Unidas. Los medios de comunicación podrían desempeñar un papel más importante fomentando la concienciación acerca del PNUD y la comprensión de sus capacidades y podrían servir también para fomentar las asociaciones con la sociedad civil y el sector privado.

Conclusión 5. Se ha logrado algún desarrollo de la capacidad, pero para incrementar el factor de multiplicación y el impacto catalítico es esencial centrar el interés en el contenido relacionado con el desarrollo de la capacidad (y otros aspectos de la sostenibilidad, así como la repetibilidad) en todos los aspectos de los programas por países del PNUD.

21. Los distintos países han arrojado resultados diferentes en materia de desarrollo de la capacidad, pero todos los interesados —los ministerios centrales, los beneficiarios y quienes han respondido a los cuestionarios distribuidos durante la elaboración de los informes sobre la percepción de los interesados nacionales— fueron unánimes a la hora de solicitar con firmeza que se fortaleciese el papel del PNUD a ese respecto. Aunque todos reconocen la necesidad de seguir promoviendo el desarrollo de la capacidad, la realidad sobre el terreno con que se encuentran durante la ejecución de los proyectos a menudo impide el desarrollo eficaz de la capacidad, que tiende a verse desplazado por presiones para “avanzar” en respuesta a la necesidad de los beneficiarios de obtener resultados rápidos.

Conclusión 6. Una mejor programación, gestión de la ejecución y evaluación en el contexto específico de los PCN puede mejorar la eficacia de sus programas por países.

22. Los arreglos de programación varían en los cinco países, pero podrían fortalecerse siguiendo un “sistema ideal”: a) es necesario que un ministerio central concreto participe en la aprobación de los proyectos examinados en el contexto de un programa anual relacionado con las prioridades nacionales; b) los fondos deberían proceder, preferiblemente, de una fuente centralizada de los presupuestos de los ministerios u organismos beneficiarios; y c) la ejecución (aprobación de los contratos y autorización de los gastos) debería estar gestionada por el organismo beneficiario y por el PNUD, sin la intervención del ministerio central. Es necesario

que en los arreglos de programación reformados se aborden tanto la rendición de cuentas como la eficacia en relación, por ejemplo, con la financiación de los proyectos y la evaluación de los resultados.

Conclusión 7. La mayoría de los proyectos financiados principalmente con cargo a fuentes no gubernamentales (como el PNUD, los fondos fiduciarios y los programas regionales) pareció tener gran éxito en cuanto a la generación de interés y la promoción del diálogo en esferas delicadas.

23. Esas actividades importantes y de bajo costo se utilizaron para dar respuesta ante nuevos acontecimientos políticos y sociales en esferas delicadas del mandato del PNUD, como el género, el VIH/SIDA y la promoción de la reforma política. Se utilizaron en la promoción en esas esferas con mayor acierto que las actividades de los proyectos financiados por el Gobierno. Esas actividades fueron muy eficaces en el logro de sus resultados, en parte porque el PNUD pudo aportar una contribución sustantiva, con lo que el valor añadido por el PNUD fue el mayor posible. Los fondos se desembolsaron de forma completa y oportuna. Esos proyectos mostraron, tanto el punto de vista de la eficacia como desde el de la eficiencia, mejores resultados que el promedio de los proyectos de los programas por países. En resumen, demostraron ser instrumentos excelentes para promover y potenciar el desarrollo humano, aunque de una forma limitada y puntual, habida cuenta de los limitados recursos disponibles para esas actividades y la ambivalencia de los gobiernos en cuanto a su financiación.

Conclusión 8. La política del PNUD hacia los PCN por la que se requiere una ejecución mínima de 10 millones de dólares de los EE.UU. por ciclo de programación para justificar la presencia en el país es cuestionable y necesita ser revisada.

24. Esa política, que, bien es cierto, no se respeta a rajatabla, ha fomentado la inclusión en los programas de varios PCN de grandes proyectos que sólo guardan una relación tangencial con las prioridades nacionales y ha alentado a algunas oficinas en los países a intervenir en la ejecución en un grado mayor del deseable. Los niveles de ejecución no son una buena medida del posible valor desde el punto de vista del desarrollo porque: a) la relación entre el monto de un proyecto y su valor para el desarrollo no es clara; y b) el PNUD participa en actividades potenciales y en curso que añaden valor en materia de desarrollo sin estar incluidas en la ejecución. Puede preverse que el abandono del actual umbral tendrá algunas consecuencias favorables y permitirá al PNUD centrarse en lo que hace mejor. Eso, a su vez, debería llevar a largo plazo a un aumento de la demanda de los servicios del PNUD, con lo que aumentarían tanto los niveles de ejecución como el efecto en el desarrollo.

Conclusión 9. Las capacidades de las oficinas en los PCN son insuficientes para dar respuesta al programa más amplio y sustantivo que se propugna en la presente evaluación. De ahí que exista una urgente necesidad de incrementar el apoyo técnico y sustantivo que se recibe desde el centro regional y la sede del PNUD y la participación de otras modalidades.

25. Aunque de las reacciones recibidas por el equipo de información se desprende claramente que las oficinas en los países no han participado suficientemente en los aspectos sustantivos de los proyectos, no queda claro por qué ha sucedido eso ¿Se están desviando recursos hacia la ejecución, o hay deficiencias en la capacidad o la

capacitación de personal, el estilo de gestión o los sistemas? El equipo de evaluación no hizo un diagnóstico de las dificultades. En las oficinas en los países y en los ministerios centrales hay una percepción de que no se presta a los PCN la misma atención que a otros países. También parece existir una “desconexión en espíritu” entre la sede del PNUD y las oficinas en los PCN en lo que se refiere a su integración en las nuevas direcciones estratégica y de políticas hacia las que el PNUD está evolucionando.

V. Recomendaciones

26. Las principales recomendaciones de la presente evaluación se basan en la proposición general, firmemente mantenida por todos los PCN de la región árabe, de que el PNUD puede ser un actor importante y un asociado útil que puede ayudar a esos países a hacer frente a sus problemas en materia de desarrollo. Las recomendaciones que se ofrecen a continuación se han organizado en cuatro grupos interdependientes. En ellas se enumeran los principales cambios que es necesario introducir en los planos estratégico, corporativo, programático y de organización para fortalecer el impacto de las actividades del PNUD para ayudar a los PCN de la región árabe a hacer frente a sus problemas en materia de desarrollo y establecer una relación con la comunidad internacional de desarrollo.

En el plano estratégico

Recomendación 1. Desde el punto de vista corporativo, se necesita un firme compromiso para fomentar una nueva relación entre el PNUD y los PCN de la región árabe. La nueva relación debe apartarse de la que tradicionalmente existe entre una organización de desarrollo y su cliente para convertirse en una de asociación plena e igualitaria en los niveles estratégico, político y programático. Esa asociación habrá de basarse en los principios de transparencia, apertura y mutuo respeto y rendición de cuentas. Mediante la consulta y el diálogo deberá definirse de nuevo el papel y la estrategia del PNUD en el contexto de los PCN y elaborarse un entendimiento común y un conjunto de enfoques para la cooperación técnica.

27. Los principios de la asociación que se propone más arriba deberán reconocer y estar guiados por lo siguiente:

a) El acuerdo por parte del PNUD de que los gobiernos de los países donde se ejecutan programas solamente incluirán en los programas por países aquellas actividades que consideren prioritarias. La financiación del Gobierno favorece la sensación de propiedad, pero las exigencias desde el lado nacional deben ser moderadas y han de examinarse abiertamente para tratar de alcanzar un equilibrio óptimo. Los gobiernos se muestran receptivos a un debate abierto sobre sus prioridades, y la armonización de los programas por países con las prioridades nacionales puede conformarse por medio de un diálogo abierto con el PNUD.

b) Existe una clara correlación entre el mandato del PNUD y las prioridades nacionales. El PNUD puede explotar más cabalmente su función de apoyo al desarrollo de la capacidad nacional, la facilitación del trasvase de conocimientos, el fomento de la cooperación Sur-Sur y la facilitación de la transferencia de tecnología. Los principales asociados del PNUD son los gobiernos nacionales, pero esa asociación puede complementarse trabajando y potenciando alianzas con otros

agentes, especialmente de la sociedad civil y el sector privado, no sólo para la ejecución de aspectos clave de los programas por países, sino también, y lo que es muy importante, en la formulación de esos programas.

c) El ajuste y el equilibrio entre las prioridades nacionales y el mandato del PNUD tiene que evaluarse en un contexto más amplio y con un grado de flexibilidad que reconozca el importante papel que desempeña el PNUD en los PCN como escaparate para acceder a los diversos conocimientos especializados de que dispone el sistema de las Naciones Unidas. Las oficinas del PNUD en los países deberían aprovechar las aportaciones complementarias de sus programas de ámbito regional y mundial. Los conocimientos especializados (en sus competencias básicas) y la ventaja comparativa del PNUD residen en esferas temáticas concretas en las que puede desempeñar un importante papel normativo. Al mismo tiempo, debe estar dispuesto a prestar ayuda como vía de acceso hacia el sistema de las Naciones Unidas —tratando también de añadir a esa función la mayor cantidad de valor posible. Cuál es el equilibrio apropiado entre las dos funciones debe decidirse sobre la base de la naturaleza y el grado de valor añadido que el PNUD pueda ofrecer en cada una de esas funciones como aportación a la formulación de los programas por países.

d) Es necesario que la flexibilidad del PNUD abarque no sólo la determinación de las esferas en las que haya de participar y el diseño de los programas por países, sino también —mediante una mayor adaptación a los procesos administrativos nacionales de los PCN— en su ejecución. En el marco de la asociación fortalecida, será necesario reforzar el principio de la mutua rendición de cuentas.

En el plano corporativo

Recomendación 2. Es necesario volver a examinar la cuestión del umbral mínimo de ejecución del PNUD que justifica la presencia de una oficina en el país y elaborar directrices específicas sobre la aplicación de las políticas vigentes del PNUD a los PCN.

28. El actual umbral mínimo de ejecución que se aplica por igual a todos los países debería reemplazarse por un criterio cualitativo específico que justifique la presencia del PNUD en el país. A partir de 2010 se dispondrá para la mayoría de los programas por países que se presenten a la Junta Ejecutiva de una “Evaluación de los resultados de las actividades de desarrollo”. Se trata de una evaluación independiente de la contribución del PNUD a los resultados en materia de desarrollo del programa nacional y es un instrumento apropiado para evaluar cualitativamente la viabilidad del mantenimiento de una oficina en el país. Es necesario elaborar criterios que hagan que mediante esa evaluación pueda determinarse la necesidad de examinar con el Gobierno de un país la reforma de un programa u otras alternativas, incluido el cierre de la oficina en el país o la administración del programa desde otro país.

Recomendación 3. Hay una necesidad de elaborar directrices específicas en varias esferas que se deriva de la característica naturaleza de los programas en los PCN de estar impulsados por la demanda. Al realizar la evaluación se encontraron varias lagunas en las políticas del PNUD y sus directrices en relación con los PCN que requieren interpretaciones especiales.

29. En la futura política del PNUD en relación con los PCN de ingresos medios se debería tener en cuenta la posibilidad de incorporar en su trabajo las siguientes cuestiones que se han determinado en la presente evaluación:

- a) La flexibilidad con que el PNUD puede intervenir en un entorno en el que gran parte de la demanda de los PCN va más allá de las esferas de actividad del PNUD;
- b) La aplicación a los PCN de la reforma de las Naciones Unidas en un contexto en que los gobiernos financian tanto el programa del PNUD como los de los organismos especializados; y
- c) La rendición de cuentas en relación con la supervisión y la evaluación (cuando esas actividades las financian los gobiernos).

En el plano programático

Recomendación 4. Fortalecer la relación y la interacción generales entre las dependencias de la sede del PNUD y las oficinas en los PCN de la región árabe para que se ajusten de forma más estrecha a las estrategias y políticas en evolución del PNUD con miras a que puedan dar una respuesta más firme ante las condiciones especiales a las que se enfrentan.

30. Un diálogo más estrecho fomentado inicialmente mediante reuniones periódicas bienales entre la Dirección Regional de los Estados Árabes y las oficinas nacionales en los PCN a las que se alentará a asistir a los gobiernos. Concretamente, y como primer paso, la Dirección Regional debería establecer un comité subregional encargado de volver a definir la función y la estrategia de alianzas del PNUD con miras a llegar a un entendimiento y unos enfoques comunes en los PCN de la región árabe, incluidas las cuestiones relacionadas con la programación y la administración. Además, si se ha de adoptar un nuevo enfoque en la región, la Dirección Regional tendrá que comprometer un volumen considerablemente mayor de recursos humanos y financieros a corto plazo para apoyar la transición. La Dirección Regional de los Estados Árabes debería también explorar posibilidades de nuevas asociaciones entre los PCN —por ejemplo, eventos en los que se aborden preocupaciones comunes, aprovechamiento por unos países de las experiencias de otros y elaboración de productos como evaluaciones conjuntas en relación con cuestiones de interés mutuo (como la transferencia de conocimientos y el desarrollo de la capacidad).

Recomendación 5. Explorar y establecer alianzas con organismos de asistencia públicos y privados en los PCN de la región árabe.

31. La sede del PNUD tiene que decidir si esa función debería añadirse oficialmente a las responsabilidades de los coordinadores o representantes residentes en los PCN de la región árabe. Si la respuesta es afirmativa, la Dirección Regional de los Estados Árabes y la Dirección de Alianzas deberían ayudar a las oficinas nacionales a elaborar estrategias basadas en los países. Es necesario que esa función llegue a convertirse en una parte integral e importante de las responsabilidades de las oficinas nacionales en los PCN y debería incluirse como un aspecto esencial en la descripción de funciones de los coordinadores o representantes residentes. Además, sería necesario desarrollar en cada oficina nacional la capacidad técnica necesaria para responder a las demandas de esa nueva responsabilidad.

Recomendación 6. Fortalecer la participación del sistema de las Naciones Unidas para responder mejor al enfoque más flexible que se propugna para los PCN.

32. En el contexto singular de los PCN —financiación del programa por los gobiernos y presencia limitada de las Naciones Unidas— es necesario fortalecer la alianza con el sistema de las Naciones Unidas. Es preciso estudiar opciones como los presupuestos únicos para todo el sistema de las Naciones Unidas y modelos apropiados de programación conjunta con las Naciones Unidas y con los gobiernos interesados. La Dirección Regional de los Estados Árabes y el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo deben trabajar juntos para explorar y evaluar esas opciones. Esa iniciativa podría ir seguida de un proyecto experimental en uno de los PCN. El apoyo inequívoco del Gobierno sería esencial para el éxito de un proyecto experimental de ese tipo. Asimismo, a la vista del papel fortalecido de coordinación del sistema de las Naciones Unidas que desempeñaría el PNUD, deberían incrementarse los presupuestos de los coordinadores residentes. Además, para facilitar un aprovechamiento óptimo de la capacidad de las Naciones Unidas por los gobiernos nacionales, resulta necesario aumentar la concienciación acerca de qué es lo que el PNUD y el sistema de las Naciones Unidas en general pueden aportar y cómo pueden hacerlo.

En el plano operacional

Recomendación 7. Mejorar el sistema de diseño y gestión de los programas por países en consonancia con los nuevos principios de asociación entre el PNUD y los PCN de la región árabe definidos más arriba.

33. Debe fortalecerse en todos los PCN la función de programación que ejercen los ministerios centrales en relación con los programas por países. Se debe acordar un marco entre el Gobierno interesado y la oficina del PNUD en el país en virtud del cual la selección de los proyectos sea más acorde con las prioridades nacionales. Es necesario establecer mecanismos para aumentar la armonización de los sistemas de gestión y realización de actividades del PNUD con los sistemas nacionales, con lo que el sistema de ejecución nacional habrá de revisarse en consecuencia. La mutua rendición de cuentas entre el PNUD y los gobiernos en lo que se refiere a la supervisión y evaluación debe aclararse en todos los PCN. La oficina del PNUD en el país debe presentar informes periódicos sobre la marcha de los proyectos, así como informes de supervisión, a un ministerio central. Es necesario convenir y poner en práctica un programa anual de evaluación del que puedan extraerse experiencias que se aplicarán a proyectos futuros.

Recomendación 8. Fortalecer la capacidad de las oficinas en los países para aumentar la contribución del PNUD a la eficacia de sus actividades en materia de desarrollo en los PCN de la región árabe y poner en marcha la nueva asociación prevista más arriba.

34. Es el momento de realizar una evaluación de la capacidad de las oficinas en los países para participar más intensamente en el trabajo sustantivo. Esa evaluación debería conducir a la elaboración de una estrategia y un plan para el fortalecimiento de esa capacidad teniendo en cuenta el programa de trabajo de los próximos tres a cinco años, incluida la necesidad de contar con apoyo del Servicio Subregional de Recursos y las dependencias de la sede. En el caso de muchas oficinas en los países, es probable que eso requiera el despliegue de programas intensivos de capacitación

del personal en las esferas de atención prioritaria en consonancia con la estrategia de formación de los recursos humanos esbozada en el plan estratégico. La misma importancia reviste la necesidad de aplicar a lo largo del ciclo de los proyectos, desde el diseño hasta la evaluación, procesos que den ocasión de hacer aportaciones sustantivas en lo que se refiere al desarrollo de la capacidad.
