



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

Distr. general  
15 de noviembre de 2010  
Español  
Original: inglés

**Primer período ordinario de sesiones de 2011**  
Nueva York, 31 de enero a 3 de febrero de 2011  
Tema 4 del programa provisional  
**Evaluación**

**Evaluación de la contribución del PNUD al refuerzo  
de las capacidades nacionales**

**Resumen**

**Índice**

	<i>Página</i>
I. Introducción.....	2
II. Resultados .....	5
III. Conclusiones .....	8
IV. Recomendaciones .....	10



## I. Introducción

1. El fomento de la capacidad ha sido siempre un objetivo fundamental de las actividades de cooperación para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas. En las resoluciones aprobadas por la Asamblea General en respuesta a los ejercicios de revisión trienal amplia de 2004 y 2007 se reafirmó el papel central que desempeñaba la capacidad nacional para hacer frente a la pobreza y promover el crecimiento económico sostenido y equitativo y el desarrollo sostenible. También se resaltó que el fomento de la capacidad era uno de los objetivos fundamentales del sistema de las Naciones Unidas. El PNUD ha venido haciendo un enorme esfuerzo por apoyar el desarrollo de la capacidad a largo plazo. Recientemente, el PNUD reconoció en su plan estratégico de 2008 que el fomento de la capacidad era su contribución fundamental. Aunque la labor del PNUD en la esfera del fomento de la capacidad había quedado reflejada en evaluaciones anteriores, no se había hecho nunca una evaluación amplia de su contribución en ese ámbito. Por esa razón, en mayo de 2009 la Junta Ejecutiva decidió que se llevara a cabo una evaluación de la contribución del PNUD al refuerzo de las capacidades nacionales.

2. En las resoluciones aprobadas por la Asamblea General en respuesta a los ejercicios de revisión trienal amplia de 2004 y 2007 y en la declaración sobre políticas del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de 2006 y las directrices internas del PNUD sobre políticas se entiende el fomento de la capacidad como un instrumento que permite desarrollar la capacidad de los asociados nacionales de modo que puedan hacer cosas por sí mismos, o hacerlas mejor, sin que las Naciones Unidas tengan que ejercer una y otra vez la misma función de apoyo. Esa es la definición que se ha utilizado en la presente evaluación. Por consiguiente, en ella se distingue entre i) el fomento de la capacidad, que se refiere a la capacidad sostenida de las instituciones nacionales para hacer cosas por sí mismas, y ii) el concepto más amplio de apoyo a la capacidad nacional, que abarca toda la asistencia prestada para la realización de las tareas a fin de atender las demandas internas y externas; es decir, no se centra necesariamente en el desarrollo de capacidades sostenidas.

3. Asimismo, en la evaluación se adopta el punto de vista plasmado en el plan estratégico de que el fomento de la capacidad es un medio, por lo que es necesario examinarlo en el contexto de una de las esferas de trabajo del PNUD. El criterio que se eligió para examinar el enfoque general aplicado al fomento de la capacidad fue el desempeño del PNUD en la prestación de apoyo a los procesos de adopción de estrategias de desarrollo nacionales. Se supone que una gran parte del programa de actividades del PNUD debe consistir en prestar apoyo a los países para la formulación de políticas y la elaboración de estrategias, planes y sistemas de gestión nacionales. Esa labor es importante también para los gobiernos, muchos de los cuales siguen solicitando apoyo al PNUD. Por consiguiente, esta evaluación es importante para conocer la labor que realiza el PNUD en esa esfera y determinar de qué modo se puede mejorar el apoyo que presta a los gobiernos y las iniciativas nacionales de manera sostenible.

4. El examen de la bibliografía disponible puso de manifiesto que no existía una definición o un concepto común de qué se entendía por estrategia de desarrollo nacional. De ahí que en la evaluación se haya utilizado la definición o el concepto de estrategia de desarrollo nacional que había adoptado cada uno de los países estudiados. Con el fin de determinar la estrategia de desarrollo nacional, en la

evaluación se examinó en primer lugar el proceso empleado por los gobiernos para definir unos objetivos nacionales a largo plazo e incorporarlos en un marco de planificación a mediano plazo que sirviera de base para la asignación de recursos.

5. La evaluación es al mismo tiempo retrospectiva y prospectiva: por un lado se hace balance de la experiencia en el pasado y por otro se traza el camino a seguir en el futuro respecto de la contribución del PNUD a la capacidad nacional y la eficacia y sostenibilidad de su apoyo al fomento de esa capacidad. Se evaluaron la importancia de la labor del PNUD para el fomento de la capacidad teniendo en cuenta las prioridades nacionales y el mandato del PNUD; la eficacia de la contribución del PNUD al fomento de la capacidad nacional; y la eficacia de los arreglos institucionales y de programación del PNUD para asumir su función de asociado en el fomento de la capacidad. Para ello se examinaron experiencias e iniciativas de apoyo del PNUD en los países en el período comprendido entre 2000 y 2009.

6. En los últimos 26 años, el PNUD ha hecho un esfuerzo considerable por determinar el mejor modo de abordar el fomento de la capacidad y, más recientemente, por integrar la experiencia adquirida en sus procedimientos, sistemas y directrices sobre políticas. Ese grado de atención y dedicación constante es único entre todos los organismos de las Naciones Unidas. La importancia del fomento de la capacidad figura de manera cada vez más prominente en las declaraciones del personal directivo superior y en el plan estratégico actual se señala como la contribución fundamental del PNUD.

7. En 2002, el PNUD creó un grupo consultivo en la Dirección de Políticas de Desarrollo con el apoyo de los asesores especializados en el fomento de la capacidad que trabajaban a nivel regional. Ese grupo ha desempeñado un papel importante en el mejoramiento de la capacidad interna y la promoción de enfoques que resultan más eficaces en la práctica. Las solicitudes de servicios de apoyo de esos asesores presentadas por las oficinas en los países han aumentado tanto que no hay capacidad suficiente para atenderlas. En la actualidad se están estudiando a nivel nacional y regional enfoques alternativos para atender esa demanda. Se han elaborado cursos de capacitación para ayudar al personal en la aplicación de las directrices. La necesidad de determinar las deficiencias de la capacidad nacional y de responder en consecuencia se ha tenido en cuenta en la programación y las directrices de los proyectos. También se han creado herramientas de análisis con el fin de determinar las principales deficiencias y elaborar una respuesta apropiada.

8. El PNUD publicó directrices sobre políticas para el fomento de la capacidad interna en 1994, 1998 y 2008. En ellas se señala claramente que es necesaria una transformación en el modo en que el PNUD gestiona sus relaciones con los asociados nacionales; la eficacia del fomento de la capacidad no depende solo de un mejor análisis técnico y de la aplicación de instrumentos. Esa idea, que ya era un aspecto fundamental de las directrices sobre políticas de 1998, se incluyó de manera explícita en la nota sobre la política de fomento de la capacidad publicada por el PNUD en 2008, en la que se establecen 11 principios rectores de la relación entre el PNUD y los asociados nacionales. Esos principios ponen de relieve:

- La importancia del liderazgo nacional y el uso de los sistemas nacionales;

- El hecho de que el fomento de la capacidad en un proceso a largo plazo e imprevisible que requiere persistencia y que va evolucionando en función de una combinación de resultados a largo y corto plazo;
- La necesidad de conocer a fondo la situación y de planear las intervenciones de modo que se tengan en cuenta tanto las motivaciones positivas para el cambio como las negativas;
- La importancia de superar los enfoques centrados en el mejoramiento de aptitudes concretas y, por consiguiente, la concentración en la capacitación.

Los instrumentos y marcos analíticos para estudiar y comprender esos principios figuran en las directrices publicadas en 1998 y 2008. Un objetivo central de la presente evaluación es determinar el progreso logrado por el PNUD en la aplicación de esos principios.

9. El enfoque utilizado para la evaluación se basa en varios métodos. Los consultores nacionales y un equipo básico se encargaron de realizar cuatro estudios monográficos sobre el apoyo proporcionado por el PNUD a los procesos para la aplicación de estrategias de desarrollo nacionales en Botswana, el Paraguay, la Arabia Saudita y el Togo. En esos estudios monográficos se aplicó una perspectiva nacional para evaluar la labor del PNUD. La primera etapa consistió en un ejercicio de autorreflexión en el que los interesados nacionales describieron los cambios en los procesos “endógenos” de formulación y gestión de estrategias de desarrollo nacionales en esos cuatro países. También determinaron el grado en que los éxitos o los problemas habían sido producto principalmente de la capacidad nacional.

10. La labor del PNUD y otros asociados externos solo figuró en esa etapa en los casos en que los interesados nacionales decidieron destacar su papel. Los resultados no se evaluaron sobre la base de criterios de éxito preestablecidos. Se adoptó ese enfoque porque en las políticas y los planes de esos países, al igual que en otras partes, se definen los resultados a nivel de los productos o los efectos conseguidos, lo cual deja un “vacío intermedio” en lo que se refiere a los resultados esperados en la esfera de la capacidad nacional. En vez de ello, los resultados se evaluaron en función del grado en que el PNUD había contribuido a los procesos endógenos descritos por los interesados nacionales y, por lo tanto, desde una perspectiva nacional.

11. Asimismo, la evaluación se basó en igual medida en el metaanálisis de la información extraída de i) las 45 evaluaciones de los resultados obtenidos en la esfera del desarrollo, realizadas por la Oficina de Evaluación del PNUD entre 2003 y 2010, y ii) las 15 evaluaciones en las que se analizó específicamente el apoyo prestado por el PNUD a las estrategias de desarrollo nacionales. Los estudios monográficos y los metaanálisis se complementaron con i) entrevistas con una gran variedad de funcionarios del PNUD destinados en la sede y en las oficinas regionales y en los países; ii) el examen de la bibliografía sobre el tema a fin de lograr un conocimiento más amplio de la experiencia adquirida en la prestación de apoyo para la elaboración de estrategias de desarrollo nacionales y el fomento de la capacidad; y iii) el análisis de la cartera de proyectos para determinar de qué modo se había incorporado el fomento de la capacidad en una muestra aleatoria de proyectos ejecutados por el PNUD entre 2004 y 2009. La utilización de múltiples métodos proporcionó una base sólida para corroborar las pruebas y confirmar los resultados.

## II. Resultados

12. **El PNUD ha aportado una contribución sustancial a la labor de los países para planear y gestionar estrategias de desarrollo nacionales. El apoyo prestado se ha adaptado a proyectos específicos y ha sido pertinente y eficaz. No obstante, el PNUD no ha establecido relaciones de colaboración con los gobiernos para hacer frente a las necesidades de fomento de la capacidad a más largo plazo.** El análisis de los procesos endógenos pone de manifiesto que el PNUD ha sido receptivo a las necesidades de los gobiernos y les ha prestado apoyo para hacer frente a las demandas urgentes y necesidades cotidianas, incluso para las relaciones con los asociados externos. El PNUD ha prestado abundante apoyo para proyectos concretos y sus asociados nacionales han calificado ese apoyo como pertinente y bien ejecutado. En solo unas pocas actividades e iniciativas de apoyo concretas no se cumplieron las expectativas. El apoyo proporcionado a proyectos específicos contribuyó a la ejecución de los planes nacionales o tuvo efectos positivos en su calidad, aunque no siempre de manera directa o inmediata. Las actividades de promoción del PNUD, mediante la elaboración de productos como los informes sobre el desarrollo humano o sobre el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, también contribuyeron a ampliar la gama de temas tratados a nivel nacional.

13. No obstante, el refuerzo de la capacidad de los asociados nacionales para que puedan hacer cosas por sí mismos, o hacerlas mejor, sin que las Naciones Unidas tengan que ejercer una y otra vez la misma función de apoyo no es una prioridad del apoyo prestado por el PNUD. Eso se puede observar a dos niveles distintos. El análisis de los procesos endógenos pone de manifiesto que los gobiernos consideran el fomento de la capacidad como un factor importante para el cumplimiento de los objetivos nacionales. Los gobiernos reconocen la importancia de la capacidad para mejorar la calidad de las estrategias de desarrollo nacionales y son conscientes de las limitaciones de su capacidad a la hora de formular y gestionar esas estrategias. Las presiones de la gestión cotidiana tienden a distraer la atención de las exigencias a más largo plazo en relación con el fomento de la capacidad. El PNUD no ha determinado todavía el modo de aprovechar su estrecha relación con los gobiernos para abordar, en colaboración con ellos, las repercusiones a largo plazo de la desatención del fomento de la capacidad e incorporar esas consideraciones en el apoyo que ofrece.

14. La evaluación pone de manifiesto que las circunstancias de los países desempeñan un papel importante a la hora de determinar las oportunidades del PNUD para colaborar con los gobiernos en el fomento de la capacidad. Esas circunstancias incluyen el compromiso y el grado de cooperación en el gobierno; la relación del PNUD con las dependencias encargadas de promover reformas en el gobierno; y la medida en que los asociados nacionales del PNUD consideran que el fomento de la capacidad forma parte de sus responsabilidades. También es importante la medida en que los gobiernos están dispuestos a colaborar con el PNUD en cuestiones delicadas y el hecho de que consideren que el PNUD tiene algo que ofrecer.

15. La importancia de esos elementos queda reflejada en las distintas experiencias del PNUD en Botswana, el Paraguay, la Arabia Saudita y el Togo. En el Paraguay y el Togo, el PNUD y los gobiernos respectivos han ideado recientemente proyectos encaminados a hacer frente a los factores fundamentales que limitan la capacidad

del gobierno. Los Gobiernos de Botswana y la Arabia Saudita ven al PNUD como un proveedor de servicios y, por consiguiente, entienden que su inclusión no es pertinente a la hora de considerar cuestiones de ese tipo a nivel interno. Después de cinco años de conversaciones, el PNUD ha podido cambiar esa percepción en Botswana y ha empezado a atraer apoyo en el seno del gobierno, algo que no ha ocurrido en la Arabia Saudita.

16. En el diseño de sus proyectos no se ofrecen muchos indicios de los esfuerzos desplegados por el PNUD para aplicar los principios de fomento de una capacidad efectiva. En general, no hay estrategias bien definidas ni planes de conclusión apropiados. Los proyectos y programas del PNUD siguen teniendo muchas limitaciones en cuanto a los tipos de capacidad que pretenden desarrollar. La mayor parte del apoyo prestado consiste en asistencia técnica a largo plazo o, más frecuentemente, en una combinación de servicios de consultoría, capacitación y apoyo a corto plazo en actividades de asesoramiento. Las funciones que desempeñan los asesores técnicos que prestan asistencia a largo plazo raras veces son asumidas por personal nacional cuando finaliza el nombramiento de esos asesores. La continua rotación del personal nacional era una de las razones que se solían aducir para la falta de efecto de las labores de capacitación, aunque el equipo no encontró prueba alguna de que se hubieran hecho evaluaciones de la eficacia de la capacitación. Por otro lado, los proyectos casi nunca estaban concebidos con el objetivo de determinar qué conocimientos o expertos había a nivel nacional fuera del gobierno y mejorar el acceso a ellos. En el caso de los consultores contratados a corto plazo, su mandato se centraba por lo general en la obtención de un producto determinado. No se solía incluir entre las prioridades la organización del trabajo de modo que tuviera un mayor efecto a largo plazo en el fomento de la capacidad.

17. El PNUD detectó todos esos problemas en la década de 1990 y ello fue una de las principales motivaciones para la elaboración de nuevas directrices en 1998. El hecho de que esos problemas sigan figurando de forma prominente en la cartera de proyectos es un claro indicio de que las prácticas que se recomendaron en las directrices internas de 1998 y 2008 no se han aplicado todavía de manera consistente en toda la organización. No obstante, cabe señalar que la mayor parte de la inversión interna del PNUD en el refuerzo de su propia capacidad ha tenido lugar en los últimos cuatro años.

18. Hay algunos ejemplos de apoyo innovador y eficaz del PNUD para el fomento de la capacidad. En Benín, Bhután y Montenegro la asistencia prestada estuvo claramente motivada por la demanda. En el Afganistán y el Yemen hay ejemplos claros de actividades de fomento de la capacidad a nivel individual e institucional y de creación de un entorno propicio. En un importante programa para el desarrollo y la reforma de la administración pública del Afganistán se incluyeron modalidades innovadoras de asistencia técnica Sur-Sur en forma de servicios de asesoramiento. Sin embargo, esos ejemplos son la excepción y no la norma.

19. **El PNUD no ha analizado suficientemente los ejemplos de las mejores prácticas en materia de fomento de la capacidad a nivel regional y nacional ni las posibilidades de reproducción de esas prácticas.** A nivel de los países, los asociados no se han concentrado lo suficiente en aprender de la experiencia. Una forma de lograrlo sería mediante el análisis conjunto de los resultados por parte de los interesados, determinando qué cosas funcionan y cuáles no y el modo de conseguir cambios positivos.

20. Las entrevistas revelan dos factores importantes para definir e integrar con éxito el fomento de la capacidad en el apoyo prestado por el PNUD. En primer lugar, las oficinas en los países que propician un diálogo profundo y franco con el gobierno y, a partir de él, facilitan el acceso a los conocimientos técnicos apropiados, bien en el seno del PNUD o mediante la contratación de consultores, suelen tener más éxito en la integración del fomento de la capacidad en el diseño de los proyectos y programas. En segundo lugar, la promoción del programa por parte del personal superior del PNUD en el país facilita la obtención de éxitos. No obstante, el PNUD no ha hecho un esfuerzo institucional por verificar esas observaciones, algo que resulta aún más sorprendente en aquellos casos en que la organización ha determinado ejemplos de buenas prácticas pero no ha analizado seriamente por qué se han producido esas excepciones a la norma ni si son aplicables en otros contextos, bien por el PNUD o por los gobiernos.

21. **El PNUD dispone de buenas directrices internas, en las que se especifica en qué consiste el fomento eficaz de la capacidad, y la labor del PNUD goza de reconocimiento a nivel internacional. No obstante, sigue habiendo limitaciones en cuanto a la utilidad de esas directrices para prestar un apoyo eficaz a los gobiernos.** La labor del PNUD en la esfera del fomento de la capacidad ha sido acogida favorablemente por los asociados internacionales para el desarrollo. Las directrices elaboradas incorporan la experiencia adquirida en todo el mundo y el consenso logrado a nivel internacional respecto de las mejores prácticas para el mejoramiento de la sostenibilidad. Esas directrices han ido ampliando progresivamente su alcance. No obstante, su utilidad se ve afectada por dos factores importantes. En primer lugar, son innecesariamente complicadas, lo que dificulta su aplicación por el personal. Aunque se señalaron algunos ejemplos de buena aplicación de las directrices, en la entrevistas con el personal de las oficinas regionales y de los países se constató que muchos consideraban que el lenguaje utilizado era demasiado técnico y por consiguiente difícil de comprender. (En respuesta a esa crítica la Dirección Regional para Europa y la CEI preparó materiales complementarios en los que se utiliza un lenguaje más accesible.) El tiempo necesario para traducir las orientaciones a otros idiomas también limitaba su utilidad.

22. En segundo lugar, las directrices del PNUD sobre el fomento de la capacidad no se presentan de modo que se facilite su uso a la hora de trabajar con los gobiernos. Esas directrices están determinadas por la oferta en vez de por la demanda y, en consecuencia, no se ajustan a los procesos gubernamentales. En ellas se considera el fomento de la capacidad como una cuestión unificada y amplia, pero los gobiernos no enfrentan esa cuestión de la misma manera: hay una serie de organizaciones gubernamentales que abordan diferentes aspectos del programa de fomento de la capacidad, bien como parte de sus funciones básicas o como parte de los procesos de reforma. Esa falta de congruencia limita su utilidad.

23. **El fomento de la capacidad es un medio de luchar contra la pobreza y lograr el crecimiento económico sostenido y equitativo y el desarrollo sostenible, pero no es el resultado final. Esa realidad entra en conflicto con la estructura interna del PNUD para la prestación de apoyo y orientación. Su sistema de presentación de información sobre los resultados también crea obstáculos.** El fomento de la capacidad es parte de la respuesta del PNUD a la pregunta de “cómo” debe ser su actividad. Por esa razón, se entiende como un medio en los documentos sobre estrategias del PNUD, incluido el plan estratégico

actual. Ese tipo de conceptualización no se refleja en las estructuras establecidas. Al considerar el fomento de la capacidad como un medio, se entiende que la labor de asesoramiento debe integrarse en las esferas de actividad y que la experiencia en el fomento de la capacidad debe desarrollarse dentro de esas esferas de actividad. En vez de ello, se han establecido equipos de asesoramiento sobre fomento de la capacidad a nivel regional y en la sede. De ese modo, el PNUD ha organizado su respuesta institucional del mismo modo que su labor temática en las diferentes esferas de actividad. Se han realizado progresos en la integración del fomento de la capacidad en la labor del personal que se dedica a proporcionar asesoramiento en esas esferas de actividad, aunque es algo que se ha dejado a la voluntad de cada uno de los administradores. No ha habido una respuesta sistemática integrada en un programa institucional.

24. Los sistemas de seguimiento de los programas y los proyectos de los asociados nacionales y del PNUD se centran en la verificación de los resultados, al igual que las evaluaciones del desempeño de las oficinas y el personal en los países. Eso constituye un impedimento, ya que el fomento de la capacidad no es un resultado sino un proceso. Su falta de visibilidad en los sistemas de seguimiento y presentación de información reduce las posibilidades de determinar las mejores prácticas y de premiar a quienes las aplican. La ausencia de una idea coherente en toda la organización sobre qué es el fomento de la capacidad también crea obstáculos importantes para determinar cuáles son los aspectos sobre los que se debería hacer un seguimiento y presentar información. En la actualidad, muchas personas de la organización consideran que todas las aportaciones del PNUD a los países sirven también para desarrollar la capacidad nacional, lo cual contradice las propias directrices de la organización.

### III. Conclusiones

**Conclusión 1: El PNUD no ha modificado su enfoque del fomento de la capacidad para dar prioridad a un proceso de cambio dirigido a nivel nacional tal como se prevé en el plan estratégico.**

25. El PNUD se enfrenta al reto de responder a la demanda de los gobiernos y asegurar el control de estos sobre el programa y el proceso de desarrollo y, al mismo tiempo, atender las demandas institucionales y aplicar el programa normativo mundial, en particular en lo que se refiere al fomento de la capacidad para lograr el desarrollo sostenible. Puede decirse que ha conseguido lo primero, ya que es altamente receptivo en la prestación de apoyo a los asociados gubernamentales para atender las prioridades urgentes y las exigencias cotidianas. Sin embargo, no ha logrado plenamente lo segundo ni ha encontrado el modo de responder de forma equilibrada a ambas demandas. En la actualidad, la labor del PNUD se centra en los procesos mecánicos de elaborar herramientas e instrumentos determinados por la oferta e integrarlos en los sistemas y procedimientos internos del PNUD. El principal objetivo no es transformar el modo en que el PNUD gestiona sus relaciones con los asociados nacionales, que es lo que cabría esperar si se aplicaran las enseñanzas incluidas en las propias directrices del PNUD.

26. La eficacia de la contribución del PNUD al fomento de la capacidad depende de la medida en que sus asociados soliciten apoyo en esa esfera y sean conscientes de la experiencia acumulada y de cuál es el mejor modo de hacer frente a las



deficiencias de la capacidad nacional. Esas condiciones no se cumplen. Los asociados consideran que el PNUD tiene ventajas comparativas por su imparcialidad, su relación a largo plazo, su acceso a conocimientos técnicos a nivel internacional en las esferas sustantivas y su disposición a prestar apoyo, así como por la posibilidad de utilizar el PNUD para sortear las barreras administrativas de los gobiernos nacionales. El PNUD solo ha hecho un esfuerzo limitado (mediante grupos consultivos institucionales) para asegurar que los asociados nacionales conozcan los principios rectores de la relación del PNUD con los gobiernos y el modo en que esos principios pueden afectar su relación con el PNUD y para asegurar que apoyen ese cambio de enfoque.

**Conclusión 2: El PNUD desperdicia oportunidades para comprender las complejidades de los procesos endógenos y ayudar a los gobiernos a promover sus programas nacionales de fomento de la capacidad de forma más amplia y profunda.**

27. Es fundamental que el PNUD conozca la complejidad del proceso de fomento de la capacidad y las diversas y cambiantes condiciones de los países a fin de mejorar su posición y cumplir con visión estratégica su mandato en relación con el fomento de la capacidad. La experiencia a nivel internacional pone de manifiesto las limitaciones de los enfoques “planificados” del fomento de la capacidad, que han sido la norma en la cooperación internacional para el desarrollo, y de la dependencia del PNUD de una serie de instrumentos que no responden necesariamente a las perspectivas nacionales ni a las limitaciones sistémicas. El PNUD está desperdiciando oportunidades en sus proyectos y programas para detectar y señalar las oportunidades que tienen los gobiernos para atender tanto las demandas urgentes como las necesidades de fomento de la capacidad a mediano y más largo plazo.

**Conclusión 3: El PNUD no dispone de mecanismos de aprendizaje para aprovechar las innovaciones que vayan surgiendo y la experiencia sobre el terreno a fin de desarrollarlas, difundirlas y ampliarlas.**

28. El PNUD no extrae sistemáticamente enseñanzas de sus éxitos a fin de poder reproducirlos de forma sistemática. Las direcciones regionales y las oficinas en los países pueden presentar una serie de casos de prestación de apoyo que constituyen ejemplos de buenas prácticas y de “ideas que funcionan”. Dada su presencia sobre el terreno en todo el mundo y su colaboración con asociados nacionales, el PNUD ocupa una posición idónea para trabajar con esos asociados, en particular con las universidades, en la elaboración de sistemas analíticos y la compilación de conocimientos sobre las medidas que funcionan y determinar por qué y cómo funcionan. La promoción de la cooperación Sur-Sur por el PNUD también constituye una buena oportunidad para aprender unos de otros.

**Conclusión 4: Teniendo en cuenta su trabajo conceptual y sus directrices sobre el fomento de la capacidad, así como el reconocimiento internacional de su labor, el PNUD ocupa una posición idónea para asumir un papel rector en el mejoramiento del fomento de la capacidad a nivel nacional y mundial.**

29. El papel del PNUD en la esfera del fomento de la capacidad debe avanzar hacia un modelo basado en la demanda, poniendo énfasis en la colaboración con los asociados nacionales y aplicando los principios incluidos en sus propias directrices. A ese respecto, la colaboración con otros organismos de las Naciones Unidas y asociados para el desarrollo crea una serie de ventajas que es conveniente estudiar.

## IV. Recomendaciones

### **Recomendación 1: El PNUD debe dar prioridad a la aplicación en todos los países de los principios incluidos en el plan estratégico.**

30. El PNUD debe aprovechar su labor de análisis y su positiva experiencia en la ejecución de programas para adoptar un enfoque dirigido plenamente por los gobiernos nacionales que responda a las necesidades urgentes de esos gobiernos y que, al mismo tiempo, maximice su contribución al fomento de la capacidad. A nivel operacional, la principal prioridad debe ser la aplicación de los principios rectores de la relación entre el PNUD y los asociados nacionales, en vez de seguir perfeccionando las herramientas y directrices. Para ello es necesario que los gobiernos y otros asociados nacionales conozcan y apoyen los cambios propuestos en su relación con el PNUD. También es preciso asegurar que los asociados sean conscientes de los conocimientos técnicos sobre el fomento de la capacidad que puede proporcionar el PNUD. A nivel interno, ese enfoque exige que el PNUD subraye la importancia de aplicar los principios y determine el medio idóneo de apoyar su aplicación a nivel nacional.

### **Recomendación 2: Las directrices sobre el fomento de la capacidad se deben elaborar de tal modo que promuevan la máxima coherencia con los procesos gubernamentales.**

31. Las directrices solo serán eficaces si el personal comprende su importancia para el trabajo que realizan y para dar respuesta a las solicitudes de los gobiernos y otros asociados. Por consiguiente, esas directrices deben elaborarse de forma que respondan a la realidad y teniendo en cuenta su importancia para los procesos gubernamentales, donde el fomento de la capacidad raras veces se considera como cuestión aparte. El PNUD debe cerciorarse también de que las directrices que elabore en el futuro ayuden al personal a diferenciar claramente las iniciativas de fomento de la capacidad y el apoyo a otras actividades nacionales en curso. Eso contribuiría directamente a corregir la creencia de muchos funcionarios de la organización que entienden que el tema del fomento de la capacidad ya se aborda adecuadamente y que por lo tanto no tienen que incorporar cambio alguno en su labor.

### **Recomendación 3: El PNUD debe evaluar sistemáticamente las mejores prácticas y determinar las causas de su éxito.**

32. Los gobiernos se enfrentan a retos cada vez más complejos en cuanto a su capacidad nacional y las limitaciones de los enfoques tradicionales “planificados” para el fomento de la capacidad son cada vez más evidentes. Esas tendencias exigen un aprendizaje continuo ya que presentan oportunidades claras para que tanto los gobiernos como el PNUD determinen las causas del éxito en las iniciativas de fomento de la capacidad y examinen las posibilidades para su reproducción. Esa debería ser la prioridad del PNUD en la prestación de apoyo para el fomento de la capacidad por lo que debería dedicar recursos con tal fin. También se tendrán que adoptar enfoques nuevos para aprender de la experiencia, más allá de los sistemas tradicionales de seguimiento y evaluación que se suelen concentrar en los resultados finales. Por último, habrá que mejorar la gestión de los conocimientos en las dependencias y las oficinas regionales y en los países a fin de asegurar la difusión de las mejores prácticas y de las enseñanzas aprendidas.

**Recomendación 4: El PNUD debe desarrollar las capacidades y competencias de sus funcionarios y administradores en las oficinas en los países para determinar oportunidades que faciliten la integración del fomento de la capacidad en sus programas y proyectos.**

33. El fomento de la capacidad no se puede reducir a un programa o listado de medidas que se deben adoptar. El PNUD debe reconocer que trabaja en situaciones en las que los resultados y objetivos están a menudo mal definidos, las consecuencias son impredecibles, las opciones son limitadas y el fracaso es uno de los costos de su labor. Por ello es imprescindible que se destaque la importancia de la reflexión razonada, algo que es difícil lograr en el marco de los sistemas de información sobre gestión de la organización. Otras competencias necesarias son la flexibilidad, la orientación institucional para aprovechar las situaciones y la motivación y perseverancia para colaborar con los gobiernos. Por otra parte, no se puede adoptar un criterio prescriptivo en cuanto a los procesos con el fin de no reforzar enfoques rígidos y formulistas.

34. Por consiguiente, el PNUD debe velar por que se incorpore ese cambio de orientación en sus sistemas internos de gestión y presentación de información. Las direcciones regionales y las oficinas en los países han comenzado a elaborar enfoques diferentes para acceder a los conocimientos técnicos necesarios y atraer expertos de otras partes y desarrollar planes de acción específicos con los asociados nacionales sobre la base de las enseñanzas aprendidas. Es preciso evaluar esas experiencias a fin de determinar qué enfoques se deben aplicar en toda la organización.

**Recomendación 5: El PNUD debe velar por que el fomento de la capacidad a nivel regional y en la sede no se considere una esfera de actividad.**

35. El PNUD debe mantener su nivel de conocimientos técnicos sobre el fomento de la capacidad en la sede y las oficinas regionales. Esos conocimientos técnicos constituyen una ventaja comparativa y son fundamentales para que la organización pueda mejorar su eficacia a nivel mundial como asociado para el fomento de la capacidad y aprender de las mejores prácticas. Para aplicar los cambios incorporados en las directrices se necesita una firme integración del fomento de la capacidad en los trabajos de las distintas esferas de actividad y de todo el grupo asesor a nivel regional. De ese modo, es muy probable que disminuya la proliferación de directrices producidas a nivel central utilizando métodos y marcos diferentes para afrontar las mismas cuestiones básicas y, por consiguiente, que se reduzca la confusión entre los usuarios de las directrices. Mediante ese enfoque se garantizará la inclusión del fomento de la capacidad en las labores de colaboración del PNUD con los gobiernos y el PNUD podrá aprovechar sus puntos fuertes y la labor realizada para fomentar la capacidad nacional de manera más eficaz y lograr el desarrollo humano.