



Junta Ejecutiva del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, del Fondo de Población de las Naciones Unidas y de la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos

Distr. general
23 de junio de 2012
Español
Original: inglés

Segundo período ordinario de sesiones de 2012

4 a 10 de septiembre de 2012, Nueva York

Tema 4 del programa provisional

Evaluación

Evaluación de la asociación del PNUD con fondos mundiales y fundaciones filantrópicas

Resumen

Índice

| | <i>Página</i> |
|--------------------------|---------------|
| I. Introducción..... | 2 |
| II. Antecedentes | 3 |
| III. Constataciones..... | 6 |
| IV. Conclusiones | 15 |
| V. Recomendaciones | 18 |



I. Introducción

1. Actualmente, la cooperación para el desarrollo abarca una amplia gama de relaciones con diferentes tipos de entidades asociadas, entre ellas, entidades gubernamentales, no gubernamentales y del sector privado. En los últimos dos decenios se ha multiplicado la diversidad de las instituciones y los tipos de colaboración. Esa evolución es atribuible parcialmente a las diferentes modalidades de asignación de recursos de fuentes privadas, inclusive mediante el establecimiento de fundaciones filantrópicas, a fin de mitigar diversos problemas de desarrollo. Otra causa fue la creciente tendencia a reservar para fines concretos recursos financieros públicos, a medida que los países donantes procuraron justificar el uso y los efectos de los fondos aportados por sus contribuyentes impositivos. En algunos casos, ciertas dificultades de desarrollo congregaron a diferentes tipos de donantes a fin de crear “fondos mundiales”. Los fondos mundiales han tenido importancia en cuanto a apoyar programas en pro de la salud, la educación y el medio ambiente. En muchos casos, la desilusión con los resultados de disposiciones multilaterales existentes en las Naciones Unidas y los bancos multilaterales de desarrollo fue la motivación básica del establecimiento de fondos mundiales o fundaciones filantrópicas. Un objetivo hasta cierto punto conexo fue establecer mecanismos que proporcionaran un apoyo rápido, eficiente y con beneficiarios bien definidos allí donde era más necesario.

2. El PNUD ha establecido varias asociaciones y mecanismos de financiación para el cumplimiento de su mandato de brindar apoyo a los países en desarrollo. Ha concertado asociaciones con múltiples fondos mundiales y fundaciones filantrópicas, a escala tanto mundial como de determinados países donde se realizan programas. Además de ofrecer nuevas oportunidades de fortalecer el apoyo a esos países en una gama de cuestiones de importancia crítica, la concertación de esas asociaciones ha tenido importancia crucial en circunstancias de persistente incertidumbre acerca de la disponibilidad sostenida de recursos básicos al nivel necesario.

3. Las diferentes dinámicas de las diversas asociaciones han redundado en diferentes arreglos institucionales a escala tanto de las instituciones como de los países donde se realizan programas. La diversidad de las circunstancias reinantes en distintos países condujo al PNUD a concertar asociaciones en que ha desempeñado múltiples papeles, como receptor principal de fondos, como organismo de realización, como interlocutor, como coordinador o como asesor.

4. El presente informe trata de aportar conceptos básicos sobre las asociaciones del PNUD con fondos mundiales y fundaciones filantrópicas. Los objetivos principales de la evaluación son: a) determinar el grado de eficacia, eficiencia y sostenibilidad del apoyo del PNUD al logro de resultados de desarrollo cuando sus actividades se realizan en asociación con fondos mundiales y fundaciones filantrópicas; b) clarificar el valor agregado para los interesados clave resultante de las asociaciones del PNUD con fondos mundiales y fundaciones filantrópicas, así como las ventajas comparativas de colaborar con esas entidades de financiación; y c) formular recomendaciones aptas para su puesta en práctica sobre la manera en que sería posible desarrollar más las asociaciones del PNUD con fondos mundiales y fundaciones filantrópicas.

5. La evaluación, que abarca el período 2001 a 2010, se focaliza en las asociaciones y, por consiguiente, considera una modalidad y no un determinado programa o proyecto. Se proporciona una amplia perspectiva de la manera en que han evolucionado las disposiciones de asociación entre el PNUD y múltiples entidades de financiación, en circunstancias de creciente dependencia respecto de los recursos no básicos, así como la relativa importancia de las nuevas instituciones de financiación, en paralelo con el sistema tradicional de cooperación multilateral para el desarrollo.

6. La evaluación se focaliza en la asociación del PNUD con tres fondos mundiales: a) Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM); b) Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria (FMSTM); c) Fondo Multilateral para la Aplicación del Protocolo de Montreal (FMPM); y tres fundaciones filantrópicas: a) Fundación Mohammed bin Rashid Al Maktoum; b) Fundación Bill y Melinda Gates; y c) Open Society Institute/Fundación Soros.

7. La evaluación se basa en pruebas objetivas recogidas en 70 países donde se realizan programas. Se realizó un metaanálisis de los datos relativos a la asociación del PNUD con fondos mundiales y fundaciones filantrópicas en 61 evaluaciones de informes sobre resultados de desarrollo realizadas por la Oficina de Evaluación del PNUD, que abarcaron 56 países donde se realizan programas del PNUD. Además, se realizaron análisis de varios tipos a nivel de país. La selección de países se efectuó en el marco de un análisis integral de los datos financieros relativos a la cartera de proyectos ejecutados durante el último decenio en asociación con fondos mundiales y fundaciones filantrópicas en todos los países donde se realizan programas del PNUD. Entre los criterios de selección figuraban los siguientes: pertinencia programática a lo largo de los últimos cinco años; cobertura de fondos y fundaciones; cobertura regional, prestando especial atención a África; y experiencias de desarrollo humano en una combinación de tipologías de países.

8. Se seleccionaron siete países para efectuar estudios completos de casos en relación con los fondos mundiales: Angola, Burkina Faso, Honduras, el Líbano, la República Islámica del Irán, Tayikistán y Zimbabue; se seleccionaron seis países para estudios de casos en lo relativo a las fundaciones filantrópicas: Bulgaria, los Emiratos Árabes Unidos, Liberia, Malí, Moldova y el Senegal; y se seleccionaron diez países para exámenes complementarios basados en entrevistas telefónicas en relación con fondos mundiales y fundaciones filantrópicas: Belarús, el Estado Plurinacional de Bolivia, Bosnia y Herzegovina, Chile, Jordania, Malasia, Maldivas, Marruecos, Mauricio y Namibia. Además, se obtuvieron datos pasando revista a evaluaciones y otros documentos clave relacionados con el desempeño del PNUD y las instituciones copartícipes; mediante entrevistas semiestructuradas con fuentes de información a nivel mundial en el PNUD y las instituciones copartícipes; y efectuando una encuesta entre Representantes Residentes del PNUD.

II. Antecedentes

9. La asistencia multilateral, principalmente por conducto de las Naciones Unidas, representaba en el decenio de 1960 aproximadamente un 10% de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD). En el decenio de 1980, la asistencia multilateral había aumentado hasta un 30% de la AOD; desde entonces, el porcentaje ha permanecido relativamente invariable. A partir de 2000, hubo una

ligera disminución en la proporción de asistencia multilateral y fue en aumento la porción de asistencia bilateral encauzada por conducto de las Naciones Unidas y otros fondos multilaterales en forma de financiación destinada a recursos no básicos (“contribuciones para fines específicos”). Esta transición refleja el deseo de los donantes tradicionales de ejercer mayor control. En el último decenio se agregaron fondos multilaterales ajenos a las Naciones Unidas y continuaron ampliándose diversos fondos existentes, entre ellos el FMAM y el Fondo Multilateral. Varios nuevos donantes privados se agregaron a las estructuras de asistencia, y algunos fondos mundiales recibieron contribuciones sustanciales de fuentes privadas (principalmente, la Fundación Bill y Melinda Gates). Además, durante el decenio se agregaron nuevos países donantes de asistencia oficial, entre ellos el Brasil, China, la India y algunos Estados árabes.

10. En lo que respecta al PNUD, la proporción de financiación para recursos no básicos —incluida la aportada por donantes tradicionales y no tradicionales, fondos mundiales y fundaciones filantrópicas— aumentó desde 19% en 1991 hasta 80% en 2010. Hacia 2010, del total de algo más de 5.000 millones de dólares, los recursos básicos solamente ascendieron a casi 1.000 millones de dólares. Por otra parte, en el pasado decenio, los recursos básicos permanecieron a un nivel relativamente estable en términos absolutos; aumentaron hasta 2007 y desde entonces, fueron disminuyendo lentamente. En cambio, los recursos no básicos aumentaron sustancialmente (aunque el ritmo fue más lento a partir de 2007), lo cual explica las cambiantes proporciones entre recursos básicos y recursos no básicos.

Fondos mundiales

11. Desde comienzos del decenio de 1970 se establecieron fondos mundiales, principalmente en las esferas del medio ambiente y la salud. Esos fondos, en su mayoría, fueron creados fuera del sistema de las Naciones Unidas. Después de la firma del Convenio de Viena para la protección de la capa de ozono, en 1985, y del Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono en 1989, se estableció por separado un mecanismo que administra el Fondo Multilateral conexo, el cual comenzó sus operaciones en 1991. También en 1991 se aprobó oficialmente el FMAM durante los preparativos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (conocida como “Cumbre de Río”). En el último decenio, han surgido nuevos fondos multilaterales en la esfera de la salud. El de mayor magnitud, FMSTM, comenzó sus operaciones al cabo de seis meses de celebrarse en agosto de 2001 el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA. Las contribuciones aportadas por fondos mundiales (por el FMAM, el FMSTM y el Fondo Multilateral en particular) a los recursos no básicos del PNUD aumentaron desde casi 250 millones de dólares en 2004 hasta casi 700 millones de dólares en 2010 (desde aproximadamente 8% hasta un 16%).

12. El FMAM comenzó como programa piloto por un total de 1.000 millones de dólares; posteriormente, se amplió y congrega ahora a tres organismos de realización: el Banco Mundial, el PNUD y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Hasta 2011, el FMAM había asignado un total de 9.500 millones de dólares y se estima que los donantes, los países receptores y las entidades del sector privado han movilizado importes adicionales por un total de 42.000 millones de dólares por concepto de cofinanciación. Desde la creación del FMAM, el PNUD ha sido uno de los organismos clave de ejecución, y le

corresponde aproximadamente una tercera parte del total de la financiación del FMAM. La colaboración del PNUD con el FMAM abarca actividades en todas las esferas de concentración del FMAM: biodiversidad, mitigación del cambio climático y adaptación a sus efectos, cursos de agua internacionales, degradación de tierras, agotamiento de la capa de ozono y contaminantes orgánicos persistentes. La cartera incluye proyectos a escala de país, regional y mundial.

13. El FMSTM es un instrumento financiero que aporta financiación en calidad de subsidio sobre la base del desempeño de las entidades receptoras a escala de país, para la lucha contra el VIH/SIDA, la tuberculosis y el paludismo. El FMSTM, en su carácter de alianza mundial entre gobiernos, entidades de la sociedad civil y del sector privado y comunidades afectadas, aplica un enfoque innovador de la financiación internacional en cuestiones de salud, dado su mandato originario de aumentar pronunciadamente la financiación mundial. Durante casi una década de existencia, el FMSTM ha recaudado más de 20.000 millones de dólares con destino a la cofinanciación de programas de prevención, tratamiento y atención en más de 150 países.

14. El PNUD y el FMSTM han colaborado desde fines de 2002. El PNUD apoya la realización de programas oficiando de receptor principal en entornos excepcionalmente dificultosos, desarrollando las capacidades de los copartícipes nacionales en cuanto a asumir o fortalecer sus responsabilidades en calidad de receptores principales y mejorar la calidad de políticas y programas. El PNUD ha tenido una destacada actuación en cuanto a recibir subsidios del FMSTM. Desde 2002, ha asumido la responsabilidad de receptor principal de subsidios en 47 países y el valor de los acuerdos de subsidio suscritos asciende aproximadamente a 2.000 millones de dólares.

15. El objetivo principal del Fondo Multilateral es prestar asistencia a los países en desarrollo cuyo consumo per cápita anual y producción per cápita anual de sustancias que agotan la capa de ozono es inferior a 0,3 kilogramo, a fin de dar cumplimiento a las medidas estipuladas por el Protocolo de Montreal para contrarrestar esas emisiones. En 2011, 147 de los 196 Estados partes en el Protocolo reúnen los requisitos para recibir apoyo. En abril de 2011, las contribuciones de 45 países ascendían a más de 2.770 millones de dólares. Después del establecimiento del Fondo Multilateral, el PNUD concertó un acuerdo con el Comité Ejecutivo del Fondo para desempeñarse como organismo de realización. Hasta 2011, el PNUD ha proporcionado respaldo técnico y normativo a las oficinas en los países y los gobiernos y ha supervisado la realización de más de 2.000 proyectos financiados por el Fondo Multilateral en más de 100 países. Uno de los principales objetivos de la labor del PNUD es fomentar las capacidades de los gobiernos para que den cumplimiento a sus compromisos de ir eliminando paulatinamente el uso de sustancias que agotan la capa de ozono en la producción industrial, los servicios de refrigeración, los aparatos móviles de aire acondicionado, la protección contra incendios y la producción agrícola.

Fundaciones filantrópicas

16. La filantropía individual ha evolucionado hacia la creación de fundaciones que han encauzado apreciables cantidades de recursos hacia diversas causas, entre ellas, el desarrollo. Actualmente hay en los Estados Unidos más de 75.000 fundaciones, unas 85.000 en Europa Occidental, 35.000 en Europa Oriental, 10.000 en México,

casi 2.000 en China y al menos 1.000 en el Brasil. Algunas fundaciones se consideran cada vez más a sí mismas como copartícipes de pleno derecho en el desarrollo, en lugar de donantes, y esperan estar estrechamente involucradas en los debates sobre políticas, los análisis de problemas y las evaluaciones de resultados. Históricamente, el PNUD mantuvo pocas asociaciones sustantivas a largo plazo con fundaciones filantrópicas. Las asociaciones con fundaciones filantrópicas fueron conducidas principalmente por las oficinas del PNUD en los países.

17. La Fundación Mohammed bin Rashid Al Maktoum fue establecida en 2007 con una dotación de 10.000 millones de dólares aportados por el Primer Ministro y Vicepresidente de los Emiratos Árabes Unidos y monarca constitucional de Dubai. La Fundación promueve el empresariado, apoyando la innovación y la investigación, mejorando el acceso a la educación de alta calidad y al desarrollo profesional y apoyando la producción, la adquisición y la difusión de fuentes árabes de conocimientos. En 2007, el PNUD suscribió un memorando de entendimiento con la Fundación Al Maktoum. Hasta la fecha, con una contribución de 5,83 millones de dólares, la Fundación ha apoyado al PNUD en la preparación en 2009 de “Arab Knowledge Report” (Informe sobre conocimientos árabes) y “Arab Human Capital Challenge” (Desafíos del capital humano árabe), dos informes que ofrecen una introducción general sobre el estado de los conocimientos en la sociedad árabe y las dificultades para fomentar el empleo en los Estados árabes.

18. La Fundación Gates, establecida en 1994, ha ido ampliando su envergadura hasta transformarse en la mayor de su tipo en todo el mundo. La Fundación Gates encauza una sustancial proporción de sus bienes hacia programas de desarrollo, contribuyendo también al establecimiento de otros fondos multilaterales y apoyando activamente a los organismos de las Naciones Unidas. La Fundación divide su labor en tres esferas programáticas distintas: desarrollo mundial, salud mundial y programas realizados en los Estados Unidos. El PNUD ha colaborado con la Fundación Gates en varios proyectos desde que la Fundación inició sus operaciones en 1994. Las actividades se realizaron sobre la base de cada proyecto por separado, de conformidad con memorandos de entendimiento para cada proyecto. En la presente evaluación se pasa revista a varias iniciativas, por un importe de aproximadamente 50 millones de dólares.

19. Desde 1984, cuando la Fundación Soros estableció en Hungría su primera Fundación con base fuera de los Estados Unidos, a fin de apoyar la transición desde el sistema comunista, su apoyo a la vigencia de los derechos humanos y la democracia se fue ampliando rápidamente. El PNUD suscribió en 2001 un memorando de entendimiento con la Fundación Soros con miras a apoyar tareas de desarrollo internacional encaminadas a fortalecer las instituciones democráticas. Las actividades realizadas en virtud de esta asociación atañen principalmente a varios proyectos de gobernanza democrática y promoción de los derechos humanos en países de Europa Oriental y la ex Unión Soviética. Entre 2004 y 2010, el PNUD recibió de la Fundación Soros contribuciones por valor de 14,8 millones de dólares.

III. Constataciones

Fondos mundiales

20. **La asociación con fondos mundiales tiene importancia estratégica para el PNUD. Esa asociación, no solamente facilita la movilización de volúmenes**

sustanciales de apoyo financiero, sino que además proporciona al PNUD oportunidades de entablar diálogos de políticas a nivel mundial, participar en iniciativas mundiales innovadoras y fortalecer su propia capacidad. Las asociaciones con fondos mundiales han pasado a ser cada vez más pertinentes al PNUD en términos monetarios. El presupuesto del PNUD derivado de esos fondos mundiales es de más de 657 millones de dólares anuales, una sexta parte de sus ingresos a recursos no básicos. La asociación con fondos mundiales posibilita que el PNUD entable diálogos sobre políticas con gobiernos de todo el mundo sobre diversas cuestiones. Esas asociaciones han reforzado las capacidades técnicas y operacionales del PNUD. Las aportaciones financieras de los fondos mundiales posibilitaron que el PNUD desarrollara conocimientos técnicos especializados específicos para determinados países y facilitaron tareas innovadoras que no habrían sido fácilmente posibles si se hubieran utilizado recursos básicos.

21. La asociación con el PNUD tiene importancia estratégica para los fondos mundiales. Hay un compromiso compartido en pro de los estándares internacionales, y el PNUD agrega un valor sustancial a la ejecución de las iniciativas de los fondos mundiales. El PNUD es un copartícipe clave de los tres fondos mundiales considerados en este informe. Ha entablado colaboración con esos fondos desde su creación: las relaciones se establecieron a nivel estratégico, sobre la base de memorandos de entendimiento y contactos entre altos funcionarios. Una porción sustancial de cada fondo se destina a los países copartícipes por conducto del PNUD o con el apoyo del PNUD, lo cual, en un cálculo por año, llega a promedios de aproximadamente un 40% de la financiación del FMAM, un 32% de la financiación del Fondo Multilateral y un 10% de los recursos del FMSTM.

22. Las iniciativas apoyadas gracias a las asociaciones entre el PNUD y los fondos mundiales son por lo general pertinentes a las prioridades nacionales. Cuando los gobiernos efectúan opciones sobre la manera de fijar prioridades con respecto a los retos del desarrollo, no siempre consideran que la asignación concreta de recursos dentro de las esferas sectoriales de focalización de los fondos mundiales sea la que requiere una atención más urgente. En la mayoría de los países donde operan los fondos mundiales, los proyectos de esos fondos concuerdan bien con las prioridades nacionales, como lo demuestran los estudios de casos de países y la retroinformación proporcionada por los interesados directos en dichos países. Aun cuando todos los proyectos son pertinentes, a veces es posible plantear si se asignan o no las prioridades correctas a los problemas más pertinentes. Por otra parte, los gobiernos receptores suelen demostrar mucha firmeza acerca de la determinación de sus necesidades, particularmente porque suelen cofinanciar proyectos apoyados por los fondos mundiales y han de aprobarlos a nivel tanto político como técnico.

23. El PNUD desempeña un papel esencial en la administración de los recursos de fondos mundiales a nivel nacional y, algunas veces, es el único asociado internacional viable o disponible. En algunos casos se encarga de la ejecución directa debido a la falta de capacidad nacional, o por razones políticas o de seguridad, por cuestiones de gobernanza, o por carencia de expertos en gestión y administración. Por lo general, las autoridades nacionales acogen con agrado la participación del PNUD en la ejecución de proyectos financiados por fondos mundiales, y esto suele basarse en relaciones históricas de antigua data. Incluso algunos gobiernos que poseen una gran capacidad de ejecución, a veces optan, pragmáticamente, por mantener al PNUD como proveedor

de servicios. En el caso de los fondos mundiales, los conocimientos especializados del PNUD en cuanto a diseño de proyectos y solicitud de subsidios proporcionan una razón para operar por conducto del PNUD. En unos pocos casos, ocurrió que un gobierno consideró que estaba en condiciones de asumir la responsabilidad por sí mismo, lo cual inevitablemente creó algunas tensiones en sus relaciones con el PNUD.

24. En los acuerdos entre el PNUD y los fondos mundiales, se presta especial atención al desarrollo de la capacidad nacional. Aun cuando son frecuentes las actividades de fomento de la capacidad basadas en proyectos, el PNUD no asigna prioridad a la perspectiva a largo plazo y a enfoques sistematizados orientados a posibilitar que los países copartícipes lleguen a ser autosuficientes. Incluso en los contextos más sembrados de dificultades, los directores de los fondos y los gobiernos receptores perciben que el PNUD podría hacer más en cuanto a preparar la transferencia de la responsabilidad a las autoridades nacionales. Si bien el PNUD ha elaborado orientaciones sobre un efectivo fomento de la capacidad, a menudo hay quienes no consideran que el PNUD facilite en la práctica las transiciones hacia los usuarios ni que su enfoque sea suficientemente integral o adaptable a determinadas circunstancias nacionales concretas. Además, no hay un enfoque obligatorio de evaluación de la capacidad, fijación de valores básicos de referencia ni estrategias de salida.

25. Hay una buena armonización entre los objetivos de las asociaciones del PNUD con los fondos mundiales y los actuales objetivos estratégicos y compromisos internacionales del PNUD. Persisten las dificultades en las vinculaciones recíprocas con otros objetivos estratégicos a nivel de proyecto. La armonización con el mandato básico del PNUD es tema de debate permanente. Al nivel de los actuales objetivos estratégicos y compromisos internacionales del PNUD, las asociaciones con los fondos mundiales tienen perfecta coherencia. Los objetivos de proyectos armonizan con los objetivos del programa para el respectivo país y con el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD), el cual, a su vez, aporta elementos a los objetivos del PNUD a escala mundial. El panorama es mixto —y hay diferencias observables entre distintos fondos— cuando se trata del alcance de los vínculos recíprocos establecidos a nivel de proyecto entre las actividades de un fondo mundial y otros objetivos estratégicos del PNUD (como la reducción de la pobreza y la igualdad entre hombres y mujeres).

26. Al ejecutar programas de fondos mundiales, el PNUD —en su condición de custodio de la función de Coordinador Residente— coordina las iniciativas con otros copartícipes pertinentes en el desarrollo. Aun cuando las relaciones con dichos copartícipes han sido con frecuencia mutuamente beneficiosas, hubo algunos casos en que fueron competitivas o unilaterales. La coordinación entre organismos de las Naciones Unidas es eficaz a nivel oficial del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo, pero hay margen para una cooperación más estrecha. A veces, los miembros de los equipos de las Naciones Unidas en los países expresaron preocupación acerca de que el PNUD trabaje en cuestiones ajenas a sus propias esferas de especialización, con respecto a las cuales ni efectúa consultas ni involucra a los organismos especializados. Se planteó a menudo la cuestión de una competición poco equitativa del PNUD con diferentes fondos mundiales. Las relaciones con entidades de la sociedad civil tienden a ser débiles; con frecuencia, el PNUD es objeto de críticas por su excesiva cercanía con los gobiernos. Pero las asociaciones con los fondos mundiales pueden ayudar al PNUD

a establecer una mayor apertura hacia las organizaciones no gubernamentales y las comunidades.

27. Según los sistemas de evaluación propios de los fondos mundiales de que trata el presente informe, se considera que la labor del PNUD es eficaz. Por lo general, el PNUD recibe calificaciones que oscilan desde satisfactoria hasta muy buena, lo cual indica que está en condiciones de ejecutar tareas de buena calidad en el marco de las asociaciones. Cada uno de los fondos considerados en este informe cuenta con sistemas para la medición sistemática del desempeño de los organismos receptores y su clasificación en forma comparativa. Se ha constatado que, según esos sistemas de medición externa, la labor del PNUD es eficaz. Más allá de los sistemas de calificación, hay abundantes pruebas empíricas —basadas, en particular, en evaluaciones integrales por el FMAM y el FMSTM en los últimos años— de que la labor realizada por los fondos mundiales ha contribuido al logro de resultados de desarrollo. Sin embargo, en unos pocos casos hay resultados menos positivos (por ejemplo, hay casos muy infrecuentes de corrupción que ha contaminado algunos programas de ciertos fondos mundiales a nivel de país).

28. Se proporciona un apoyo eficiente a los fondos mundiales por conducto de la estructura en tres niveles de: dependencias de la sede, centros regionales de servicios y oficinas en los países. En algunos casos, el desempeño de los centros regionales de servicios en cuanto a apoyar la labor de las oficinas en los países varía considerablemente. Se ha informado acerca de una fecundación cruzada entre las dependencias responsables de cada uno de los fondos mundiales. Pero no hay una función centralizada de coordinación de la cooperación del PNUD con esos fondos. Desde la perspectiva de la sede, esto puede constituir una dificultad para asegurar que se aplique un enfoque armonizado respecto de determinados fondos mundiales en todas las oficinas en los países, en ausencia de una gestión técnica del personal que opera sobre el terreno o de, al menos, una jurisdicción técnica sobre dicho personal, o para asegurar que todas las oficinas por países y regionales cuenten con los necesarios expertos especializados.

29. La rigidez de los procedimientos del PNUD es tanto un factor positivo como un motivo de preocupación para los fondos mundiales y los gobiernos nacionales. Hay un alto nivel de satisfacción en cuanto a que el PNUD ha de administrar los recursos de los donantes de la manera acordada y de conformidad con estrictas normas internas. Sin embargo, a menudo se considera que los procedimientos son excesivamente burocráticos y propensos a demoras. Algunos funcionarios del FMAM y del FMSTM plantearon preocupaciones acerca de la rigidez de los procedimientos del PNUD. Las opiniones a nivel del terreno son desiguales. Algunos interesados directos elogian entusiastamente los sistemas del PNUD en comparación con la debilidad de las administraciones nacionales en los países donde opera. Pero también hay varias quejas acerca de la lentitud de los procesos de adquisición; los engorrosos e incoherentes procedimientos de contabilidad, planificación y presentación de informes; la demora en los desembolsos; y la aplicación inapropiada de las normas del PNUD.

30. Desde la perspectiva del PNUD, algunos casos de ineficiencia en la labor cotidiana pueden atribuirse a los propios fondos mundiales. Esas cuestiones son parte del diálogo permanente entre las organizaciones, en procura de mejorar la eficiencia en todas las instancias. Tanto en la sede del PNUD como a nivel de

las oficinas en los países, se han planteado diversas preocupaciones acerca de casos de ineficiencia por parte de los fondos mundiales. Las cuestiones relativas al FMAM incluyen: normas y reglamentaciones muy complejas y restrictivas, un ciclo de proyecto demasiado breve para obtener resultados duraderos, y requisitos de cofinanciación que colocan al PNUD en situación desventajosa en comparación con los bancos de desarrollo que otorgan préstamos. Con respecto al FMSTM, hay frustración debido a la frecuente renovación del personal en la oficina de Ginebra del FMSTM y la falta de cauces internos para compartir la información; hay dudas acerca de las calificaciones de algunos agentes locales del Fondo; y se han oído críticas acerca de un posible ensayo excesivo de procedimientos nuevos e ineficientes. Con respecto al Fondo Multilateral, no se plantearon problemas; al parecer, su sistema es directo y se lo comprende bien.

31. Se constató que los sistemas generales de seguimiento y evaluación propios de los fondos mundiales operan bien y a menudo se los percibe como más avanzados que los requisitos generales aplicados por el PNUD. Hay algunas dificultades en cuanto al seguimiento y la evaluación de los resultados de desarrollo en términos más generales y en cuanto a seguir la pista a los indicadores relativos al desarrollo humano. El PNUD enfrenta algunas dificultades en cuanto a integrar los requisitos de seguimiento y evaluación de los fondos mundiales en sus propios sistemas. Los resultados de proyectos de los fondos mundiales no están plenamente integrados en la planificación de la evaluación a nivel de país y de las oficinas de la sede, y muchas evaluaciones relativas al FMAM, al FMSTM y al Fondo Multilateral no se incluyen en los planes de evaluación del PNUD. Todos los fondos cuentan con rigurosos procedimientos de seguimiento y verificación que siguen la pista a los resultados utilizando múltiples criterios de calidad. No obstante, no necesariamente se sigue la pista a los efectos a más largo plazo. En términos generales, los sistemas de seguimiento y evaluación utilizados por los fondos mundiales son más avanzados que los que utiliza el PNUD, pero el PNUD se ha ido adaptando bien y ha demostrado su voluntad de mejorar y aprender.

32. Si bien en los documentos que establecen la asociación se conviene en la cuantía de los gastos generales del PNUD, con frecuencia los funcionarios de los fondos mundiales no consideran que se justifique esa cuantía. No se comunica suficientemente la justificación de dichos gastos generales, lo cual a veces ha suscitado roces en las relaciones. La recuperación de gastos por el PNUD ha sido una cuestión controvertida en los fondos mundiales, y el FMAM y el FMSTM han cuestionado la cuantía de los gastos generales del PNUD. Al parecer, el Fondo Multilateral tiene una estructura de costos más estandarizada y está en condiciones de llegar a presupuestos aceptables por ambas partes. Algunos funcionarios de fondos mundiales consideran que los gastos del PNUD son excesivos, en algunos casos debido a información errónea o a la falta de apreciación de los riesgos del caso. En su mayoría, los gobiernos consideran que los honorarios cobrados por el PNUD se justifican por el valor de las tareas que realiza y adoptan un criterio pragmático, aceptando que es un costo necesario de los servicios de contratación externa. El PNUD considera que su estructura de costos, la cual es objeto de acuerdo en los documentos que establecen las asociaciones, es razonable.

33. El PNUD y los fondos mundiales, en particular el FMAM y el FMSTM, tienen diferentes opiniones con respecto a la transparencia financiera. Esa evidente incompatibilidad de los sistemas contables ha suscitado algunas tensiones, pero la decisión 2011/23 de la Junta Ejecutiva del PNUD trata de

resolver las diferencias. Con frecuencia, los fondos mundiales critican una presunta falta de transparencia y apertura financiera en el PNUD. Si bien a juicio de los fondos mundiales, el PNUD adopta un enfoque excesivamente legalista, el PNUD adopta una posición inflexible en cuanto a que es una organización autónoma con su propia estructura de gobierno y sus propios sistemas de rendición de cuentas y supervisión, y que las demandas que se le hacen constituyen una intrusión. Un aspecto evidente, a nivel tanto mundial como nacional, es que el PNUD no logra comunicar eficazmente cuáles son las ideas que propugna ni las tareas que realiza, lo cual conduce a equívocos y a suscitar desconfianza entre los interesados directos.

34. Hay muchos factores que escapan al control del PNUD y que menoscaban la eficiencia. Al evaluar el desempeño del PNUD en su colaboración con los fondos mundiales, a menudo no se reconocen plenamente las dificultades del trabajo en entornos problemáticos. Hay muchos factores que exceden las posibilidades de control del PNUD y perjudican la ejecución de los proyectos. Pese a las dificultades externas, la posibilidad de recurrir a la modalidad de ejecución directa (en lugar de la modalidad de ejecución nacional) posibilitó solucionar muchos problemas. Muchos interesados externos reconocen que el PNUD opera en contextos difíciles, donde ninguna otra organización está disponible (como receptor principal en última instancia de fondos aportados por el FMSTM, por ejemplo). Con todo, a juzgar por el tenor de las críticas, quienes emiten esas críticas no comprenden suficientemente la magnitud de dichas dificultades; pero tampoco el PNUD las explica suficientemente.

35. La sostenibilidad de las iniciativas apoyadas por la asociación del PNUD con fondos mundiales y los resultados de tales iniciativas han variado. La sostenibilidad depende de que se disponga de fondos ininterrumpidamente y de que las entidades nacionales de contraparte cuenten con la motivación y la capacidad necesarias para impulsar las iniciativas. Hay ejemplos, tanto positivos como menos positivos, de la sostenibilidad de las iniciativas y los resultados. La sostenibilidad de los efectos varía entre diversos fondos y distintos proyectos y principalmente, en función de las metas que se hayan establecido. Por ejemplo, el Fondo Multilateral tiene efectos directos finitos en cuanto a reducir los daños causados a la capa de ozono, mientras que los proyectos del FMAM tienen un alto grado de variedad y sus efectos son más indeterminados. El fomento de la capacidad es un factor fundamental de la sostenibilidad, pero ese fomento no siempre es intenso. Los países de ingreso mediano, que cuentan con un nivel inicial de capacidad y recursos relativamente alto, están en mejores condiciones de aprovechar las experiencias recogidas y de ampliar la escala de las actividades.

36. A veces, cuando las oficinas en los países dependen en alto grado de determinadas fuentes de financiación para poder continuar sus programas, puede correr riesgos la sostenibilidad de programas sectoriales. Con frecuencia, no se dispone a nivel de país de fuentes alternativas de financiación, y tampoco se procura activamente encontrarlas. Es motivo de preocupación la dependencia en alto grado respecto de algunas fuentes de financiación. Esto ocurre en particular con el FMAM, que suele estar estrechamente involucrado en la ejecución de carteras de proyectos sobre energía y medio ambiente por las oficinas del PNUD en los países. Otros fondos mundiales no suscitan un grado de dependencia similar. El Fondo Multilateral tiene un propósito concreto que únicamente puede lograrse por conducto de una determinada fuente de financiación y que no afecta la gama de trabajos del PNUD relativos al medio ambiente, mientras que la premisa

fundamental de la asociación con el FMSTM es que las tareas se han de realizar en función de necesidades particulares. Depender de los fondos mundiales no necesariamente crea problemas, siempre y cuando las oficinas cuenten con medios para hacer frente a las fluctuaciones en las corrientes de recursos.

37. La asociación del PNUD con fondos mundiales puede ser afectada por múltiples factores. La sostenibilidad de esa asociación no necesariamente está asegurada dado el contexto dinámico de desarrollo mundial en que las prioridades de los participantes establecidos están evolucionando y en que van apareciendo nuevos participantes. Con frecuencia, la sostenibilidad de la asociación depende de factores ajenos al control del PNUD. Los fondos mundiales tienen su propia razón de ser y sus propios factores intrínsecos que los impulsan. Por ejemplo, se supone que, a medida que el FMAM vaya ampliando sus horizontes y aceptando mayor cantidad de organismos de ejecución, el papel del PNUD ha de disminuir, y que la elección del PNUD como receptor principal en última instancia de recursos del FMSTM suele depender de las necesidades, las capacidades y los puntos de vista locales. El Fondo Multilateral es una fuente más susceptible de pronóstico que los demás fondos mundiales, puesto que no se prevén cambios en sus disposiciones de ejecución. Con respecto a todos los fondos mundiales, es mucho lo que depende de las relaciones con las autoridades nacionales, las cuales tienen una voz cada vez más importante a la hora de decidir con qué organizaciones han de colaborar.

Fundaciones filantrópicas

38. En general, las iniciativas apoyadas mediante asociaciones entre el PNUD y fundaciones filantrópicas se ajustan bien a las prioridades nacionales y regionales. En algunas ocasiones, la armonización de esas iniciativas con los principios y los objetivos programáticos del PNUD es, hasta cierto punto, endeble. Las asociaciones del PNUD con fundaciones filantrópicas se han centrado en cuestiones de pertinencia para los países donde se realizan programas, para las propias fundaciones filantrópicas y para el PNUD. Las dos iniciativas a nivel regional, así como otros proyectos apoyados mediante la asociación con fundaciones filantrópicas, abordan importantes cuestiones de desarrollo humano en los respectivos países. No obstante, al parecer algunos proyectos realizados en asociación con fundaciones filantrópicas han llevado al PNUD a la periferia de la pertinencia programática, aun cuando nunca cupo ninguna duda con respecto a la pertinencia a los países donde se realizan programas ni a las propias fundaciones filantrópicas.

39. La asociación entre el PNUD y las fundaciones filantrópicas ha tenido una limitada importancia estratégica para todas las partes involucradas. Esa asociación ha tendido a ser reactiva y a estar focalizada en determinadas cuestiones de desarrollo nacional y regional. Durante el pasado decenio, la colaboración del PNUD con diversas fundaciones filantrópicas ha evolucionado en el marco de las circunstancias peculiares de cada país, los contactos personales y las iniciativas ocasionales de actividades solidarias por ambas partes. La importancia financiera general, tanto para el PNUD como para las fundaciones filantrópicas, ha sido relativamente limitada; muchos proyectos y muchas contribuciones sustantivas al logro de objetivos han tenido alcance limitado. En el último decenio, se han efectuado esporádicamente contactos a alto nivel entre el PNUD y las tres fundaciones filantrópicas consideradas. Por otra parte, las respectivas culturas de

trabajo y las expectativas han variado considerablemente; la estrecha cooperación institucionalizada ha evolucionado paulatinamente hacia un enfoque de la colaboración de tipo más circunstancial y *ad hoc*.

40. **En la mayoría de los casos, es difícil establecer un nexo entre la asociación del PNUD con fundaciones filantrópicas y un cambio demostrable y positivo en el desarrollo.** En varios casos, es posible constatar el logro de algunos resultados de desarrollo. La iniciativa de plataforma multifuncional en el África Occidental que apoya la Fundación Gates se destaca por haber logrado importantes adelantos en las vidas de muchos interesados primarios, predominantemente mujeres. Con respecto a otras asociaciones entre el PNUD y fundaciones filantrópicas, aun cuando se han logrado productos de los proyectos, en muchos casos resulta prematuro —o imposible— determinar el grado de contribución de esos productos a un cambio en el desarrollo.

41. **En general, las relaciones de trabajo con las fundaciones filantrópicas son buenas y contribuyen a la entrega de los productos planificados. Diversos problemas relativos a las disposiciones administrativas y la capacidad de las oficinas en los países reducen el nivel general de eficiencia.** La asociación entre el PNUD y las fundaciones filantrópicas, en su mayoría, tropezó con dificultades burocráticas, entre ellas demoras en la presentación de informes, la asignación de fondos, las adquisiciones, las contrataciones y el procesamiento por los centros regionales de servicios. Esas dificultades son atribuibles a diferentes factores que atañen en diverso grado al PNUD, a la respectiva fundación filantrópica o al gobierno del país. Pero esas dificultades no son inevitables y algunos proyectos se ejecutan con relativamente muy pocas dificultades.

42. **La adaptación a los requisitos de planificación, seguimiento y evaluación de las fundaciones filantrópicas ha planteado nuevas dificultades a las oficinas del PNUD en los países. En general, se ha acogido con agrado la elevación de los estándares, lo cual ha contribuido al aumento de las capacidades por parte del PNUD.** La calidad de los documentos de planificación preparados para las iniciativas en asociación con fundaciones filantrópicas tiende a ser relativamente alta. Los sistemas de seguimiento y presentación de informes se han basado en los requisitos de la respectiva fundación filantrópica. En consecuencia, a veces el PNUD tuvo que adaptar sus propios sistemas y adoptar los procedimientos recomendados por las fundaciones. Los sistemas propios de las fundaciones, de desembolsos sobre la base de resultados, y en función de informes presentados regularmente, han impuesto cierto grado de disciplina.

43. **Con frecuencia, la cuantía de los gastos generales del PNUD es cuestionada por las fundaciones filantrópicas y las entidades homólogas de los gobiernos nacionales. El PNUD no ha logrado comunicar efectivamente la justificación de esos gastos, lo cual suscita periódicos desacuerdos entre los copartícipes y es un posible factor de erosión de nuevas oportunidades de entablar asociaciones.** Las fundaciones filantrópicas y los gobiernos tienden a estar de acuerdo con los gastos generales que plantea el PNUD (basados en procedimientos estándar del PNUD) durante las etapas de planificación de los proyectos. Pero la cuestión de los gastos generales suele reaparecer más tarde y, en algunos casos, condujo a algunas fundaciones filantrópicas a reconsiderar su colaboración con el PNUD. No obstante, esa cuestión de los gastos generales no

siempre es contenciosa y hay ejemplos de casos en que las fundaciones filantrópicas reconocieron los beneficios de la colaboración con el PNUD, pese a dichos gastos.

44. Las asociaciones del PNUD con fundaciones filantrópicas tendieron a ser exclusivas. No hay antecedentes de que el PNUD haya facilitado asociaciones compartidas con otros organismos de las Naciones Unidas, miembros de los equipos en los países, y alguna fundación filantrópica. En cambio, hay ejemplos de competición entre organismos de las Naciones Unidas por obtener el apoyo de alguna fundación filantrópica. En general, hay pocos casos en que una asociación existente entre el PNUD y una fundación filantrópica haya involucrado o pudiera haber involucrado a otros organismos copartícipes de las Naciones Unidas. En los Emiratos Árabes Unidos, al parecer la Oficina del Coordinador Residente ha sido regularmente soslayada por otros organismos de las Naciones Unidas que iban en procura de oportunidades de asociación con fundaciones filantrópicas cuya sede está en ese país, a punto tal que las autoridades gubernamentales se han quejado de la competición y la falta de armonización entre organismos de las Naciones Unidas.

45. Aun cuando la Dirección de Relaciones Externas y Promoción tiene funciones de coordinación de la asociación con fundaciones filantrópicas, no ha establecido firmes relaciones con las fundaciones. Además, ha sido débil su apoyo a las dependencias de programas en lo atinente a recoger experiencias, intercambiar conocimientos y facilitar contactos con las fundaciones filantrópicas. La Dirección ha asignado muy limitados recursos al enlace con las fundaciones filantrópicas o a la realización de investigaciones y análisis sobre políticas. La responsabilidad de conducción de asociaciones concretas atañe principalmente a las direcciones regionales, a los centros regionales de servicios o a las oficinas en los países. La Dirección tiende a no efectuar un estrecho seguimiento de la ejecución de proyectos y desempeña un papel solamente limitado en cuanto a seguir la pista a los adelantos o compaginar informes conexos de seguimiento y evaluación. Tampoco desempeña un papel activo en cuanto a individualizar las experiencias recogidas, intercambiar información o promover asociaciones con fundaciones filantrópicas.

46. En general, hay pocas indicaciones de que los resultados logrados mediante la asociación con fundaciones filantrópicas sean sostenibles. Aun cuando se han hecho intentos de asegurar la sostenibilidad incluyendo esta cuestión en los documentos de planificación de proyectos, las iniciativas, en su mayoría, o bien tienen pocas probabilidades de lograr sostenibilidad, o necesitarán más tiempo para poder determinar si han de lograrla. En el marco de la asociación entre el PNUD y las fundaciones filantrópicas que han contribuido al logro de resultados de desarrollo, hay algunas iniciativas que efectivamente, dan pruebas de su potencial de sostenibilidad. En cuanto a otras iniciativas —las relativas a la gobernanza democrática y el desarrollo de la capacidad, por ejemplo— es mucho lo que dependerá de que se mantengan los compromisos asumidos y que continúen las oportunidades de impulsar el adelanto de los logros iniciales.

47. Dada la naturaleza *ad hoc* de la mayoría de las asociaciones entre el PNUD y las fundaciones filantrópicas, es probable que algunos casos de asociación en determinados contextos nacionales no se sostengan en el largo plazo. Sin embargo, subsisten las oportunidades de entablar asociaciones *ad hoc* en relación con nuevos países; también pueden ser posibles las oportunidades de una cooperación estratégica más amplia con las fundaciones filantrópicas.

Varias asociaciones con fundaciones filantrópicas probablemente han de caducar dentro de poco. Aun cuando probablemente surgirán nuevas oportunidades de entablar asociaciones, varios representantes de fundaciones filantrópicas expresaron su escepticismo acerca de que fuera deseable una más amplia colaboración estratégica con el PNUD. Con todo, las oportunidades de asociación estratégica no necesariamente son remotas, habida cuenta de las recomendaciones formuladas por varias fundaciones con respecto a sus modalidades de asociación preferidas (y suponiendo que el PNUD esté interesado, lo que por el momento no es evidente).

IV. Conclusiones

Conclusión 1: Las reformas de la arquitectura internacional de desarrollo probablemente han de continuar, habida cuenta de las actividades de los círculos de donantes a fin de asegurar un mayor rendimiento de los arreglos multilaterales existentes concertados por las Naciones Unidas, inclusive mediante un apoyo más directo a determinadas cuestiones. Al respecto, la trayectoria del PNUD en cuanto a demostrar sus ventajas comparativas ha sido más fuerte en su asociación con fondos mundiales que con fundaciones filantrópicas.

48. En muchas esferas, y dada su presencia casi universal, el PNUD sigue teniendo una ventaja competitiva; su prolongada experiencia y su estructura consolidada significan que sigue siendo un componente indispensable del sistema. No obstante, el futuro de esta ventaja no es seguro: surgirán nuevos protagonistas, los cuales adquirirán mayor envergadura e irán cobrando confianza y acumulando experiencia. Las preferencias de los donantes evolucionarán; y proliferarán los fondos y programas mundiales que abordarán una amplia gama de cuestiones “circunscriptas”.

49. La cuestión fundamental para el PNUD es de qué manera obtener financiación en el futuro a fin de dar cumplimiento a su mandato, tanto en lo concerniente a su cobertura programática, como a su función estratégica dentro del sistema de las Naciones Unidas, de manera tan eficiente como sea posible. La experiencia de la asociación con fondos mundiales, en particular, parecería entrañar una mayor focalización en una extensa gama de cuestiones especializadas y una correlativa cooperación más estrecha con varios organismos especializados (dentro y fuera de las Naciones Unidas). Esto puede entrañar un “toma y daca” en cuanto a la capacidad del PNUD de ir en procura de un programa de desarrollo humano más ampliamente definido.

Conclusión 2: Al colaborar con fondos mundiales y fundaciones filantrópicas, el PNUD ha demostrado su flexibilidad en cuanto a ajustar su focalización programática y sus modalidades operacionales. La asociación con fondos mundiales ha conducido a una concentración en cuestiones sectoriales estrechamente definidas que también son abordadas, en diversas medidas, por otros fondos y programas especializados de las Naciones Unidas. La asociación con fundaciones filantrópicas ha redundado en la cobertura de una gama ecléctica de cuestiones de desarrollo.

50. Al trabajar utilizando instrumentos de financiación que contribuyen a los recursos no básicos dentro del marco de la cambiante arquitectura de la cooperación para el desarrollo, el PNUD dio pruebas de estar dispuesto a involucrarse, cuando

era oportuno, en cuestiones marginales a las esferas de concentración programática definidas en su Plan estratégico 2008-2013. Esta situación fue más pronunciada en su alianza con fundaciones filantrópicas, la cual, típicamente, ha sido más ocasional y *ad hoc*, y más específica para determinados contextos. Al colaborar con fondos mundiales, el PNUD ha desarrollado capacidades técnicas sumamente especializadas dentro de las esferas de concentración programática del Plan estratégico, que tal vez anteriormente no habían sido requeridas del PNUD.

51. Al ponerse a disposición de los fondos mundiales como asociado cualificado, el PNUD se ha encontrado compitiendo y al mismo, cooperando más frecuentemente con otros organismos especializados de las Naciones Unidas. Esto ha afectado las relaciones interinstitucionales y ha suscitado cuestiones más amplias respecto de la coherencia y la eficiencia del sistema de las Naciones Unidas, y su eficacia para el desarrollo.

Conclusión 3: Por lo general, los objetivos programáticos de la asociación con fondos mundiales y fundaciones filantrópicas están armonizados con el marco general del Plan estratégico del PNUD. El PNUD ha perdido oportunidades de maximizar los beneficios de las asociaciones en cuanto a integrar sistemáticamente una perspectiva de desarrollo humano y fomentar un enfoque más integral del desarrollo.

52. Al colaborar con fondos mundiales y fundaciones filantrópicas, el PNUD no aseguró suficientemente la pertinencia a sus prioridades fundamentales incorporando objetivos relativos al desarrollo humano, el desarrollo de la capacidad de los países o la coordinación dentro del sistema de las Naciones Unidas. Aun cuando la ejecución sigue siendo desigual, hay creciente conciencia de la necesidad de establecer vínculos recíprocos y conexiones entre esferas temáticas como la reducción de la pobreza, la igualdad entre hombres y mujeres y la sostenibilidad del medio ambiente. Las actividades de desarrollo de la capacidad son múltiples a nivel de proyecto, pero no hay un enfoque estratégico que asigne prioridad al objetivo a largo plazo de “ayudar a los gobiernos receptores a valerse por sí mismos”.

53. Todos los asociados tienen mandatos específicos que determinan el tipo de actividad que financian y la naturaleza de los beneficios que procuran obtener. Esto limita inevitablemente la naturaleza de los proyectos para los cuales el PNUD puede procurar financiación aportada por esos fondos. Todas las oficinas del PNUD en los países se esfuerzan por obtener los recursos adicionales necesarios a fin de alcanzar los objetivos básicos del PNUD en cuanto a desarrollo humano.

Conclusión 4: El PNUD sigue siendo un importante cauce de financiación para el desarrollo. Esto queda particularmente en claro en el caso de la asociación con fondos mundiales, en que se cultivan y se mantienen vínculos estratégicos a nivel institucional. La asociación con fundaciones filantrópicas ha sido más oportunista y se ha basado en necesidades a nivel de país y de proyecto. Además, dadas las diferencias fundamentales con las estructuras de organización, los procedimientos y las culturas de las fundaciones filantrópicas, tal vez el PNUD no siempre sea su asociado más apropiado.

54. El PNUD es una de las pocas organizaciones en condiciones de administrar los sustanciales importes de financiación encauzados por conducto de los fondos mundiales. Tiene capacidad para abarcar una gama de sectores en los complejos ámbitos en que esos fondos a menudo tratan de operar y posee capacidad para

hacerlo de conformidad con estándares internacionalmente acordados. El PNUD ha demostrado su capacidad para desempeñarse con eficacia, para satisfacer los rigurosos estándares establecidos por los fondos y para arbitrar enfoques innovadores del desarrollo y de resolución de dificultades administrativas. Los fondos mundiales son asociados estratégicos sumamente pertinentes al PNUD, en lo atinente tanto al presupuesto como a cuestiones sustantivas. La relación tiene importancia recíproca, aunque a veces es tensa, cuando instituciones de gran magnitud y alto grado de complejidad tratan de encontrar maneras de colaborar.

55. El PNUD es menos indispensable para las fundaciones filantrópicas, las cuales a menudo tienen proyectos en más pequeña escala y, por ende, disponen de una gama más amplia de opciones entre organismos de ejecución. Las relaciones con las fundaciones filantrópicas no han progresado mucho más allá de la asociación *ad hoc* basada en proyectos. Algunas de las ventajas del PNUD —su magnitud, su estructura y su capacidad para administrar financiación en gran escala— constituyen una desventaja cuando se trata de donantes más pequeños, para los cuales aquellas ventajas pueden transformarse en impedimentos. Que el PNUD esté o no en condiciones de satisfacer los requisitos de donantes más pequeños (y de hacerlo de manera que tenga buena relación costo-eficacia para sus propios propósitos) plantea interrogantes acerca de su adecuación como asociado.

Conclusión 5: La administración por el PNUD de las asociaciones con fondos mundiales y fundaciones filantrópicas ha carecido de una visión estratégica y de una coordinación general. El PNUD podría haberse esforzado más por fomentar la coordinación entre las dependencias de gestión que forman parte de la sede, y entre ellas, las direcciones regionales y otras direcciones y dependencias que se ocupan de políticas. Se ha descuidado la asociación con fundaciones filantrópicas, limitando las relaciones a iniciativas para proyectos concretos, con una mínima orientación a nivel institucional y un mínimo seguimiento.

56. Las relaciones de trabajo del PNUD a nivel institucional con fondos mundiales están bien establecidas, y hay intercambios regulares a nivel de altos funcionarios. Si bien las respectivas dependencias centrales de coordinación conducen las relaciones con los fondos, por una parte, y las dependencias de ejecución se encargan de poner en práctica los programas, por la otra, no hay una función que englobe esas relaciones en el contexto más amplio de la asociación del PNUD con donantes a recursos no básicos. Como resultado, son escasos los análisis intersectoriales, de existir, que se han realizado acerca de las funciones programáticas de las asociaciones, en circunstancias de la cambiante arquitectura del desarrollo. En el último decenio, el PNUD ha efectuado escasos intentos concertados de fomentar asociaciones a nivel estratégico y a más largo plazo con fundaciones filantrópicas. Esas fundaciones filantrópicas tienen, en consecuencia, la impresión de que el PNUD no está particularmente interesado en la comunicación acerca de cuestiones sustantivas ni en las posibilidades de entablar alianzas estratégicas.

Conclusión 6: A nivel institucional, el PNUD tropieza con dificultades para satisfacer las expectativas de actuales y posibles fondos mundiales y fundaciones filantrópicas en calidad de asociados. En particular, si el PNUD ha de mantener y reforzar esas asociaciones, necesitará resolver cuestiones

relativas a transparencia, eficiencia burocrática y eficacia en función de los costos.

57. El marco de apoyo de la asistencia internacional está en transición. No hay una amplia gama de copartícipes internacionales y nacionales para que los donantes escojan entre ellos, y los gobiernos receptores están exigiendo cada vez más encargarse directamente de la ejecución de los proyectos internacionales, y cada vez poseen mayor capacidad para hacerlo. El éxito del PNUD en este ámbito cada vez más competitivo requiere responder mejor a las expectativas de los donantes y esforzarse continuamente por perfeccionar los procedimientos institucionales de manera que quede en claro el valor de utilizar los servicios del PNUD. Aun cuando la administración del PNUD ha logrado progresos en cuestiones de transparencia (con respecto al intercambio de información sobre auditoría con los copartícipes donantes, por ejemplo), los asociados perciben esos cambios como lentos y logrados pese a la renuencia del PNUD. También se han planteado preocupaciones acerca de las estructuras de gastos generales del PNUD. Aunque dichos gastos generales tal vez sean equivalentes a los de algunas otras instituciones internacionales, o incluso menores, es necesario convencer a las fuentes de financiación acerca del valor agregado que aporta el PNUD como entidad intermedia entre las fuentes de fondos y sus beneficiarios

V. Recomendaciones

Recomendación 1: Para fomentar y fortalecer la asociación con fondos mundiales y fundaciones filantrópicas, el PNUD debería focalizarse decididamente en apoyar la asignación de prioridad a cuestiones de desarrollo nacional. En la medida de lo posible, debería evitarse depender excesivamente de una determinada fuente de financiación, a fin de mantener flexibilidad.

58. Al colaborar con fondos mundiales y fundaciones filantrópicas en apoyo del desarrollo nacional, es necesario que el PNUD tenga sensibilidad al riesgo de influir sobre los temarios de desarrollo nacional debido a la disponibilidad de fondos reservados para fines específicos. Aun cuando no fueron frecuentes, hubo casos en que un efecto secundario de la participación de un fondo mundial fue apartar la atención de cuestiones motivo de más alta preocupación nacional, y así apartar de ellas los recursos de contraparte. En esas circunstancias, el PNUD tiene un papel de importancia vital como mediador, a fin de asegurar que el conjunto de actividades propuestas satisfaga los intereses nacionales.

59. Es menester salvaguardar la integridad de la programación del PNUD en cualquier esfera temática, evitando depender excesivamente de un único fondo o de una fundación en particular. Algunos programas sectoriales dependen en gran medida o por entero de determinadas fuentes de financiación. Esto hace que esos programas sean vulnerables y deban cancelarse cuando se interrumpe la financiación. Esto también distrae la atención respecto de temas que pueden tener importancia igualmente crítica pero para los cuales tal vez no se disponga fácilmente de fondos. Si bien es posible que las oficinas en algunos países dispongan de pocas opciones, en general dichas oficinas en los países deben recibir apoyo a fin de encontrar fuentes alternativas de financiación y diversificar su base de financiación.

Recomendación 2: El PNUD debe colaborar más explícita y sistemáticamente con los fondos mundiales y las fundaciones filantrópicas a fin de establecer un terreno común y elaborar enfoques compartidos respecto de los problemas de desarrollo. En su asociación con fondos mundiales y fundaciones filantrópicas, el PNUD debería hacer un hincapié más explícito en la importancia fundamental de incorporar una perspectiva de desarrollo humano y de fomento de las capacidades nacionales.

60. Es necesario que el PNUD demuestre continuamente ante los fondos mundiales y las fundaciones filantrópicas que es un asociado pertinente. Además de mantener una presencia en los países y de estar en condiciones de ejecutar programas y proyectos, su pertinencia es función del valor que el PNUD agrega al aportar expertos internacionales, intercambiar información sobre experiencias recogidas en todo el mundo y establecer sinergias con acciones de más amplio alcance. El PNUD debería esforzarse de manera más concertada por asegurar que su asociación con fundaciones filantrópicas coincida con su mandato programático, se adhiera a los principios de desarrollo humano y opere una buena relación costo-beneficio.

61. Aun cuando en los últimos años el PNUD ha logrado sustanciales adelantos en la promoción de vínculos más fuertes dentro de una más amplia perspectiva de desarrollo humano y en cuanto a obtener el compromiso de sus asociados en pro de objetivos conexos, debe requerir explícitamente que los asociados fomenten intercambios recíprocos que alienten la promoción en esferas como la igualdad entre hombres y mujeres, el desarrollo de la capacidad, la sostenibilidad del medio ambiente y la participación de entidades de la sociedad civil. Será necesario adoptar un enfoque más sistemático del desarrollo de la capacidad, a fin de posibilitar que las oficinas en los países encuentren oportunidades de efectuar un mejor seguimiento del progreso y explicar a los demás interesados directos lo que están haciendo. El desarrollo de la capacidad, con claros hitos de referencia susceptibles de seguimiento y evaluación, debería ser un producto clave en todos los proyectos realizados conjuntamente con fondos mundiales y fundaciones filantrópicas.

Recomendación 3: El PNUD debería focalizarse en el papel que puede desempeñar la asociación con fondos mundiales en cuanto a asegurar el apoyo al desarrollo de los países donde se realizan programas, particularmente en el marco de la rápidamente cambiante arquitectura de la cooperación internacional para el desarrollo. El PNUD necesita una más fuerte coordinación central de las funciones de gestión de la información y de los conocimientos, a fin de facilitar un enfoque más estratégico de la asociación con los fondos mundiales.

62. No hay una función que englobe la supervisión de toda la cooperación del PNUD con los fondos mundiales, y hay una coordinación solamente limitada entre las dependencias respectivas, y también entre ellas y otras direcciones regionales y direcciones y dependencias encargadas de políticas. Al individualizar o desarrollar una función de ese tipo se colocaría a los altos funcionarios administrativos del PNUD en mejores condiciones de colaborar con los fondos mundiales de manera más estratégica. Considerando la importancia que tienen las asociaciones para el PNUD, particularmente en cuanto a la movilización de recursos, es aconsejable adoptar un enfoque más integrado y menos fragmentario, particularmente durante un

período en que las relaciones con los donantes están experimentando cambios acelerados.

63. Probablemente, una función centralizada de coordinación podría desempeñar un papel estratégico en cuanto a la colaboración con otros copartícipes en el desarrollo (particularmente, otros organismos de las Naciones Unidas) en relación con la asociación con fondos mundiales. Hay líneas de quiebre internas en el PNUD que constriñen el intercambio de información sobre las experiencias recogidas en toda la organización. El PNUD debería considerar las maneras de fortalecer la gestión de los conocimientos dimanados de las diferentes asociaciones en todas las dependencias de la organización y relativos a ellos.

Recomendación 4: Sobre la base de las iniciativas en curso de la Dirección de Relaciones Externas y Promoción, el PNUD debería elaborar una estrategia para la asociación con fundaciones filantrópicas. Esa estrategia debería basarse en una clara evaluación de los posibles asociados; de sus motivaciones y objetivos; de los beneficios potenciales para los países donde se realizan programas del PNUD; del valor agregado por el PNUD al colaborar con esos asociados; y de las oportunidades y riesgos de hacerlo.

64. A fin de aprovechar al máximo las posibles oportunidades de una colaboración constructiva con fundaciones filantrópicas, el PNUD debería emprender un examen a fondo de las experiencias de asociaciones existentes y las posibles oportunidades de asociación. El PNUD descuidaría sus responsabilidades para con sus Estados miembros si no colaborara con esas fundaciones de manera dinámica y sostenida. Es posible que el PNUD pueda efectuar una importante contribución en calidad de facilitador entre fundaciones filantrópicas y una gama de asociados en los países donde se realizan programas; además, en función de la naturaleza de las asociaciones que se entablen en el futuro, no debe descuidarse el potencial de apoyo a la movilización de importes sustanciales de recursos con destino al desarrollo.

65. El PNUD debería analizar diferentes modelos de colaboración con fundaciones filantrópicas, por ejemplo, movilizar el apoyo colectivo de las fundaciones con destino a determinadas cuestiones y entablar asociaciones con fundaciones en colaboración con copartícipes de las Naciones Unidas que estén involucrados en temas similares. El PNUD debería fortalecer sus sistemas de gestión de la información y presentación de informes a las fundaciones filantrópicas, con miras a comprender mejor las tendencias de las asociaciones con respecto a esas fundaciones.

Recomendación 5: El PNUD tiene una particular responsabilidad relativa a encontrar soluciones para puntos de estrangulamiento operacional y de procedimientos, inclusive cuestiones relativas a la transparencia y la supervisión, que menoscaban las relaciones con los fondos mundiales y las fundaciones filantrópicas. A fin de minimizar la discordia dimanada de diferencias en las culturas y expectativas burocráticas, el PNUD debería elaborar una estrategia de comunicación que clarifique lo que puede y no puede hacer.

66. El PNUD debería realizar un examen a fondo de sus normas, sus procedimientos y sus prácticas relativas a la asociación con fondos mundiales y fundaciones filantrópicas. Ese examen debería proporcionar las bases para entablar diálogos intersectoriales integrales encaminados a fortalecer las alianzas e

incrementar los aspectos eficientes; también debería conducir a elaborar un marco de asociación con fondos mundiales y fundaciones filantrópicas en que se definieran claramente los objetivos programáticos y el ámbito operacional.

67. El PNUD debería seguir examinando e impulsando sus procesos de transferencia financiera y auditoría en relación con recursos no básicos, particularmente en su colaboración con fondos mundiales en gran escala. La norma debería ser la plena y total información, tanto la relativa a los datos a nivel de país como a los principios que propugna la organización central. El PNUD debería considerar la posibilidad de realizar una evaluación integral del costo financiero de sus asociaciones con diferentes fondos mundiales y fundaciones filantrópicas. Esa evaluación debería centrarse en el fortalecimiento de la posición del PNUD en las futuras negociaciones acerca de sus gastos generales y debería demostrar su nivel de financiación de contraparte. El PNUD debería colaborar con sus asociados de maneras más innovadoras, a fin de asegurar que se reconozca y se comprenda mejor su labor de apoyo al desarrollo de los países donde se realizan programas.

68. Es menester prestar suficiente atención al seguimiento y la evaluación de los proyectos ejecutados mediante asociaciones con fondos mundiales y fundaciones filantrópicas, puesto que las asociaciones solamente pueden madurar cuando hay un aprendizaje recíproco. Además, el PNUD debería aplicar las experiencias recogidas en el seguimiento y la evaluación de las asociaciones con fondos mundiales y fundaciones filantrópicas a las demás esferas de su trabajo. Otra cuestión de interés sería asegurar que el seguimiento y la evaluación capten las contribuciones de dichas asociaciones al logro de los resultados generales en materia de desarrollo humano.