



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
10 de julio de 2012
Español
Original: inglés

Segundo período ordinario de sesiones de 2012

Nueva York, 4 a 10 de septiembre de 2012

Tema 4 del programa provisional

Evaluación

Respuesta de la administración a la evaluación de la asociación del PNUD con fondos y fundaciones filantrópicas a nivel mundial

I. Contexto y antecedentes

1. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) comparte la evaluación del panorama cambiante de cooperación para el desarrollo incluida en la evaluación de la asociación del PNUD con fondos y fundaciones filantrópicas a nivel mundial. Reconoce la preferencia cada vez mayor de los donantes de facilitar fondos adicionales a través de canales complementarios y de otros asociados, y confirma que la relación con donantes complementarios es radicalmente diferente de la relación con los donantes tradicionales.

2. El PNUD es consciente de la importancia creciente de los fondos mundiales, de los fondos verticales y de las fundaciones filantrópicas, así como de la importancia estratégica de su asociación con ellas. La presente evaluación proporciona aportaciones valiosas que servirán de sustento para las labores en curso a este respecto. Algunas de las recomendaciones ya se están abordando, mientras que otras requieren medidas urgentes.

3. El alcance de la evaluación de las fundaciones filantrópicas es mucho más reducido que el de los fondos mundiales. La movilización de recursos por parte de las fundaciones asciende a 10,1 millones de dólares, lo que equivale al 1,5% de los recursos complementarios, mientras que la contribución total de los fondos mundiales asciende a 420 millones de dólares, lo que equivale al 16,2% de los recursos complementarios.

4. Los fondos mundiales y verticales proporcionan donaciones a los países receptores para ayudarlos a alcanzar sus prioridades de desarrollo nacional, armonizadas con los objetivos y prioridades a nivel mundial de los fondos. Las dependencias para los fondos mundiales y verticales del PNUD, por su parte, armonizan los objetivos del PNUD con los de los fondos y canalizan las donaciones a los países beneficiarios para apoyar la consecución de resultados.



5. El Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria (el “Fondo Mundial”) es una asociación público-privada innovadora que ha desempeñado un papel crucial en las labores a nivel mundial para responder con éxito a estas tres enfermedades. En los diez años transcurridos desde su creación, el Fondo Mundial ha recaudado más de 22.600 millones de dólares de los Estados Unidos para cofinanciar programas de prevención, tratamiento y cuidado a gran escala en más de 150 países. Esas inversiones han generado resultados notables, contribuyendo de forma significativa al progreso mundial en aras del sexto Objetivo de Desarrollo del Milenio.

6. La asociación del PNUD con el Fondo Mundial refleja la función específica que desempeña el PNUD en el VIH y la salud, que se centra en los determinantes sociales, el desarrollo de la capacidad y el apoyo a la coordinación y la gobernanza multisectorial. En su trabajo con el Fondo Mundial, el PNUD recurre a la Organización Mundial de la Salud (OMS) para fijar normas y principios y para proporcionar apoyo técnico pertinente en materia de salud pública, así como a asociados de las Naciones Unidas, como el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA).

7. El Fondo Mundial logra sus objetivos a través de un amplio conjunto de asociaciones, en particular con las del sistema de las Naciones Unidas. La relación del Fondo Mundial con el PNUD es un componente fundamental de dicha asociación, cuya prioridad son tres objetivos relacionados entre sí:

a) Apoyar la ejecución actuando como beneficiario principal provisional del Fondo Mundial en países que sufren problemas excepcionales en materia de desarrollo o emergencias complejas (en la mayoría de los países restantes los principales beneficiarios del Fondo Mundial son entidades nacionales, como los ministerios de salud u organizaciones no gubernamentales nacionales);

b) Desarrollar la capacidad de las entidades nacionales para asumir la gestión de los programas del Fondo Mundial en cuanto las circunstancias lo permitan, o mejorar su desempeño si ya trabajan como beneficiarios principales; y

c) Reforzar la calidad de las políticas y los programas del trabajo relacionado con el Fondo Mundial tanto a nivel nacional como mundial, conforme a la función del PNUD como copatrocinador del Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA) y los principales mandatos del PNUD en materia de gobernanza y desarrollo de la capacidad.

8. La función específica del PNUD se reconoció en un informe publicado en septiembre de 2011 por un grupo de alto nivel designado por la Junta Directiva del Fondo Mundial para examinar los controles fiduciarios y los mecanismos de supervisión del PNUD.

9. El PNUD está designado como beneficiario principal provisional en un gran número de países dado el valor añadido que proporciona a esta función, incluida su ingente labor en aras del desarrollo de la capacidad. Esta función la ocupa mediante un acuerdo provisional en vigor hasta que una o varias entidades nacionales (instituciones gubernamentales y/o organizaciones no gubernamentales) puede asumir la ejecución de las donaciones. El 1 de marzo de 2012, el PNUD trabajaba como beneficiario principal provisional en 29 países o territorios, con 65 donaciones activas (con una duración entre 2 y 5 años) que sumaban aproximadamente

1.390 millones de dólares, y gestionaba el 12% del volumen de donaciones del Fondo Mundial de todas las donaciones firmadas en activo.

10. A pesar de las circunstancias complejas en aquellos países en que el PNUD trabaja como beneficiario principal, las donaciones que ejecuta han logrado un mejor desempeño que el de la cartera general de donaciones del Fondo Mundial, en la que hay países cuyas circunstancias presentan menos riesgos. En los países en los que el PNUD ha trabajado como beneficiario principal, 47 millones de personas han accedido a servicios preventivos; se han detectado y tratado más de 490.000 casos de tuberculosis; se han tratado 32 millones de casos de malaria, y 774.000 personas han comenzado a recibir un tratamiento antirretrovírico¹.

11. Durante las tareas de apoyo a los países para ejecutar las donaciones y garantizar la puntual entrega de servicios, el PNUD también ayuda a desarrollar la capacidad de las entidades nacionales para que asuman la función de beneficiarios principales. Este trabajo se centra en la gestión de programas, en la gestión y los sistemas financieros; en la vigilancia y evaluación, y en la gestión de adquisiciones y de la cadena de suministros, con el objetivo general de promover la implicación y la sostenibilidad nacional a largo plazo. La función del PNUD va más allá de los países en los que actúa como beneficiario principal provisional: en otros nueve países, el PNUD ha ayudado a fortalecer la capacidad de los beneficiarios principales actuales y futuros en materia de gestión y ejecución de programas financiados por el Fondo Mundial. El PNUD ha cedido la función de beneficiario principal a entidades nacionales en 14 países. Está en proceso de hacerlo en otros nueve países para al menos una donación. Su inversión creciente en mejorar el desarrollo de la capacidad y fortalecer los sistemas de las donaciones del Fondo Mundial cuando ejerce como beneficiario principal provisional está facilitando la sostenibilidad a largo plazo de los programas por entidades nacionales.

12. A modo de ejemplo, en diciembre de 2011, el PNUD de Liberia cedió oficialmente la función de beneficiario principal del Fondo Mundial al Ministerio de Salud tras una asociación exitosa de siete años, durante los cuales el PNUD gestionó donaciones por valor de 71 millones para el Gobierno de Liberia y el Fondo Mundial. En 2004, el Fondo Mundial solicitó al PNUD que actuase como beneficiario principal provisional, dado que Liberia estaba saliendo de una guerra civil y debía hacer frente a una crisis humanitaria a gran escala. En 2007, el PNUD inició una asociación con el Ministerio de Salud para fomentar la capacidad nacional mientras continuaba apoyando la ejecución de las donaciones. Tras una evaluación satisfactoria por parte del Fondo Mundial, el Ministerio de Salud asumió la función de beneficiario principal de la donación para el VIH en enero de 2010, e hizo lo propio con las donaciones para la malaria y la tuberculosis en diciembre de 2011. El PNUD ejecutó un plan intensivo de desarrollo de la capacidad a fin de dotar al Ministerio del sistema, los instrumentos, las directrices y los recursos logísticos y operacionales para facilitar la gestión, la supervisión y la coordinación eficaz de los proyectos del Fondo Mundial, haciendo hincapié en los sistemas y las capacidades de gestión, vigilancia y evaluación financiera y en los sistemas e instalaciones de gestión de las adquisiciones y de la cadena de suministro. Para apoyar la labor del gobierno en aras de reconstruir la infraestructura de salud destruida, se equipó por completo el Laboratorio Nacional de Referencia de Liberia;

¹ Datos de finales de 2010. Los datos actuales sobre antirretrovíricos corresponden a finales de 2011.

se creó el primer laboratorio del país de sensibilidad y pruebas farmacológicas; se crearon 5 bancos de sangre y se construyeron 11 depósitos de medicamentos que abastecen a los 15 condados del país. También se reforzó la capacidad de las organizaciones nacionales de la sociedad civil, dado que eran asociados fundamentales para que las comunidades accediesen a servicios que salvan vidas. Asimismo, el PNUD apoyó al Ministerio de Salud en el fortalecimiento de sus recursos humanos. Se contrató personal para el Ministerio, al cual se impartió formación oficial y práctica. Además, para reforzar los conocimientos técnicos a nivel central, el PNUD apoyó al Ministerio en la formación de 175.222 proveedores de salud en gestión de casos; técnicas de laboratorio; vigilancia y evaluación; recopilación de datos y elaboración de informes; intervenciones comunitarias, y estrategias de información, educación y comunicación para el cambio de comportamiento. El Ministerio de Salud y sus principales asociados de la sociedad civil están ahora capacitados para ejecutar en su integridad las donaciones del Fondo Mundial, garantizando que los resultados en materia de salud logrados con apoyo del Fondo Mundial se mantienen y que Liberia puede continuar fomentando los programas para salvar vidas durante los próximos años.

13. Las dependencias del PNUD para el Fondo para el Medio Ambiente (FMAM) y el Fondo Multilateral prestan servicios a aquellos países que cumplen con los requisitos estipulados y a los fondos verticales. Por ejemplo, el PNUD apoya a los países para que armonicen sus prioridades de desarrollo nacional con los beneficios ambientales mundiales perseguidos por el FMAM y con las prioridades descritas en el Plan Estratégico del PNUD (2008-2013). El PNUD trabaja con los países para formular marcos integrados en materia de medio ambiente y programación energética y proyectos consecuentes (que requieren conocimientos técnicos muy especializados), acceso a donaciones del FMAM, combinándolo con el cofinanciamiento necesario y proporcionando apoyo a la vigilancia y a la supervisión durante la ejecución de los proyectos. Las donaciones del FMAM que se canalizan a través del PNUD no pueden ser “reprogramadas” por esta organización. Las donaciones de los fondos verticales deben combinarse con el cofinanciamiento, que suelen aportar los gobiernos, el sector privado, otros fondos verticales y otras organizaciones, y entre el que se incluyen los recursos principales del PNUD. En el caso del FMAM, la relación entre las donaciones y el cofinanciamiento suele ser de 1:4. Las donaciones totales disponibles para que los países accedan a una fase de cuatro años del FMAM las decide el Consejo del FMAM al comienzo de cada fase; esta información está disponible públicamente. En cuanto al Fondo Multilateral, los fondos se asignan en función del nivel de producción y consumo de un país de sustancias que agotan el ozono, y está estrictamente vinculado a la ejecución de actividades que persiguen el cumplimiento del Protocolo de Montreal. En cuanto al FMAM, el Comité Ejecutivo del Fondo Multilateral decide la asignación de donaciones a los países.

14. El PNUD acoge con satisfacción que la evaluación reconozca al FMAM y al Fondo Multilateral como “fondos verticales” diseñados para canalizar las donaciones a través del PNUD y de otras organizaciones de las Naciones Unidas, así como del Banco Mundial. Los fondos verticales se estructuran de modo que los gobiernos beneficiarios puedan elegir trabajar con el PNUD o con otra organización para acceder a las donaciones. En el caso del FMAM, los países pueden elegir al PNUD u otro de los nueve organismos de realización para que los asistan en el acceso a las donaciones. En el caso del Fondo Multilateral, los países pueden elegir

entre cuatro organismos de realización, incluido el PNUD, para financiar sus actividades. Esto facilita a los países una considerable capacidad de maniobra para seleccionar y escoger entre los organismos en función de las ventajas comparativas de cada uno. De este modo se exige que las dependencias del PNUD para el FMAM y el Fondo Multilateral sean innovadoras, tengan capacidad de adaptación y dispongan de capacidades muy técnicas con el objeto de continuar siendo pertinentes para los países.

15. La evaluación reconoce que numerosos programas y proyectos de fondos mundiales y verticales se ejecutan en contextos complejos; por ejemplo, en situaciones de inestabilidad política, de inseguridad y conflicto, y de insuficiente capacidad nacional. En el caso de los fondos verticales, como el Fondo Multilateral y el FMAM, no se suele acometer la ejecución directa de los proyectos nacionales, a pesar de la dificultad que presentan dichos contextos. La ejecución directa se usa, principalmente, en proyectos mundiales. La implicación nacional y la ejecución nacional son las opciones preferidas.

II. Logros, desafíos y el camino que se debe seguir

16. La evaluación respalda con creces la amplia participación del PNUD en los fondos mundiales y verticales porque a través de esas asociaciones el PNUD ha contribuido de forma tangible a la consecución de resultados. La evaluación atribuye dicho éxito a una serie de factores, entre los que cabe destacar: la ventaja comparativa del PNUD con los fondos mundiales y verticales; los sistemas de gestión; la calificación de su personal; el apoyo eficaz de la estructura de tres niveles dispuesta a través de las oficinas en los países, los centros de servicios regionales y la sede. La evaluación destaca algunos casos aislados de ineficacia en la asociación con los fondos mundiales y verticales, que el PNUD ha abordado.

17. La evaluación reconoce la importancia estratégica que la asociación con los fondos mundiales y verticales aporta al PNUD, tanto para movilizar volúmenes significativos de financiamiento complementario como para proporcionar oportunidades al PNUD de participar en diálogos sobre políticas mundiales, iniciativas innovadoras y el fortalecimiento de su propia capacidad. La evaluación destaca que los sistemas de vigilancia y evaluación de los fondos mundiales y verticales funcionaban correctamente y que se suelen considerar más avanzados que los requisitos generales del PNUD. El personal del PNUD aplica los sistemas de vigilancia y evaluación para los proyectos de los fondos mundiales y verticales, que pueden reproducirse y adaptarse a otros proyectos y programas del PNUD (quinta recomendación de la evaluación).

18. El PNUD celebra que la evaluación reconozca que el trabajo con los fondos mundiales y verticales ha facilitado una mejor integración de los programas en el PNUD. De hecho, la mayor parte de los proyectos y programas financiados por el FMAM y el Fondo Multilateral respaldados por el PNUD están diseñados para lograr múltiples beneficios para el desarrollo. Por ejemplo, el proyecto financiado por el FMAM diseñado para lograr un beneficio ambiental mundial (abordar las causas subyacentes de la degradación ambiental del lago Tanganica) introdujo actividades de ingresos alternativos para las mujeres en Zambia en zonas limítrofes con el lago Tanganica que mejoraron sus medios de vida, al proporcionarles la oportunidad de conseguir ingresos sostenibles, y redujeron una de las amenazas a la

sostenibilidad ambiental del lago Tanganica. Un proyecto financiado por el Fondo Multilateral en el Líbano, diseñado para eliminar el uso de bromuro de metilo (una sustancia química tóxica que agota el ozono) protegió la salud humana y proporcionó a los agricultores acceso a nuevas tecnologías y formación, al mismo tiempo que se mejoraron los medios de vida con el aumento consecuente de la productividad.

19. En calidad de beneficiario principal de donaciones del Fondo Mundial, el PNUD ha promovido un mayor apoyo en el ámbito del desarrollo de la capacidad para aspectos programáticos y operacionales de ejecución por entidades nacionales. Asimismo, el PNUD colabora con el Fondo Mundial y sus países asociados en política sustantiva y asuntos programáticos, conforme a la función del PNUD como copatrocinador del ONUSIDA y de sus mandatos principales en materia de gobernanza y desarrollo de la capacidad. En esta labor se incluye la promoción de la inclusión de iniciativas de derechos humanos e igualdad entre los géneros en donaciones del Fondo Mundial, y la garantía de que el financiamiento llega a las principales poblaciones (como hombres que mantienen relaciones sexuales con hombres y redes locales de personas que viven con el VIH). El PNUD también ayuda a armonizar las donaciones del Fondo Mundial con los planes de desarrollo nacional y las estrategias de reducción de la pobreza; a promover las reformas pertinentes del sector público e iniciativas anticorrupción, y a fomentar los principios de implicación nacional, la eficacia de la ayuda y la sostenibilidad.

20. En Bielorrusia, como beneficiario principal de las donaciones del Fondo Mundial desde 2004, el PNUD ha promovido un enfoque basado en los derechos humanos para prevenir la infección del VIH entre los consumidores de drogas intravenosas del país. En un importante avance significativo, se introdujo el tratamiento de sustitución con metadona a través de donaciones del Fondo Mundial. Un proyecto piloto comenzó en Gomel en 2007, dirigido a usuarios en los que no han dado resultado otros métodos de tratamiento. En 2009, comenzó a funcionar un segundo lugar de suministro de metadona en Minsk, y se preparó un proyecto de marco jurídico para la prestación de tratamiento de sustitución con metadona, con apoyo del PNUD. Con el PNUD como principal promotor para aumentar el alcance del programa, más de 700 pacientes recibían tratamiento en 12 puntos de suministro de metadona a finales de 2011. En Haití, el PNUD, en calidad de beneficiario principal del Fondo Mundial, ha adoptado un enfoque integral, construyendo vínculos entre su trabajo en materia de pobreza y pronta recuperación y su trabajo en materia de VIH, salud, derechos humanos e igualdad entre los géneros. Ha ayudado a las iniciativas que pretenden integrar el VIH y cuestiones relacionadas con la salud en diferentes fases de pronta recuperación para garantizar que las personas que viven con el VIH (y otros grupos vulnerables, entre los que se incluyen trabajadores sexuales, hombres que mantienen relaciones sexuales con hombres y jóvenes) pueden acceder a servicios de VIH que salvan vidas. A través de las donaciones gestionadas por el PNUD, 32.000 personas reciben servicios de tratamiento antirretrovírico y el VIH se integra en programas de dinero a cambio de trabajo y de violencia de género.

21. La evaluación concluyó que los proyectos de los fondos mundiales y verticales se ajustaban adecuadamente a las prioridades nacionales y que el PNUD tiene una función crucial como mediador, para garantizar que las necesidades de los países tienen asignados fondos disponibles. El PNUD celebra que la evaluación señale no haber encontrado pruebas que respalden la percepción de que los fondos mundiales

y verticales se “hayan impuesto” a los países, o que el PNUD haya “presionado” a los gobiernos en dichos proyectos. En la evaluación se reconoce que las actividades basadas en proyectos para el desarrollo de la capacidad son frecuentes. Los fondos mundiales y verticales dan prioridad al desarrollo de la capacidad y han preparado instrumentos de vigilancia y de elaboración de informes para medir los progresos.

22. El PNUD reconoce los problemas al extrapolar los resultados de la evaluación si el tamaño de la muestra es menor en comparación con la cobertura del país en la amplia cartera de fondos verticales. Consideramos que en muchos países hay un amplio conjunto de ejemplos que esta evaluación no ha cubierto que son una muestra más fehaciente de los múltiples beneficios para el desarrollo.

23. El PNUD acoge con beneplácito la evaluación que defiende que la asociación con el PNUD tiene una importancia estratégica para los fondos mundiales y verticales, dado que es un compromiso compartido hacia las normas internacionales, y que el PNUD añade valor significativo a la puesta en marcha de iniciativas por parte de los fondos mundiales y verticales. El PNUD no comparte totalmente el análisis de que su capacidad administrativa y su red mundial, al contrario que su especialización en ámbitos particulares, son las principales razones por las que los fondos mundiales y verticales lo seleccionan como asociado. Tal y como se señalaba en los párrafos anteriores, el PNUD ha sido nombrado beneficiario principal provisional en muchos países por el valor añadido que ofrece, incluida su amplia experiencia en desarrollo de la capacidad. La evaluación reconoce la función y el trabajo cada vez mayor del PNUD en materia de desarrollo de la capacidad y otros ámbitos sustantivos y de las políticas. El PNUD también es un asociado fundamental en el marco de la gestión del riesgo del Fondo Mundial para ejecutar las donaciones en contextos difíciles. Durante los últimos años, los conocimientos técnicos del PNUD en VIH/SIDA, salud y desarrollo se han integrado con más eficacia en esta función, aspecto reconocido por las partes interesadas del Fondo Mundial. Del mismo modo, los países seleccionan al PNUD como organismo de realización del FMAM o del Fondo Multilateral principalmente por sus conocimientos técnicos y experiencia en la consecución de múltiples beneficios para el desarrollo y por armonizar los objetivos de desarrollo nacional con las prioridades ambientales mundiales, no por su capacidad administrativa. A fin de continuar siendo pertinente para los asociados de los países, el PNUD debe continuar desarrollando sus capacidades para proporcionar servicios técnicos muy especializados reconocidos y pretendidos por los países asociados (por ejemplo, para liberar el potencial económico de las zonas protegidas; catalizar la financiación para el clima; gestionar las energías renovables y las sustancias químicas, y, con un carácter más global, para dirigir las estrategias de desarrollo ecológico, de bajas emisiones y resistente al clima).

24. Tal y como se destaca en la evaluación, es probable que el FMAM se abra a otros organismos nacionales, que estarán habilitados para acceder a las donaciones del FMAM para los países. La evaluación concluye que el papel del PNUD debe, por lo tanto, reducirse. El PNUD no comparte esta idea. Su función cambiará, ciertamente, en países con organismos nacionales del FMAM, y necesitará adaptarse y proporcionar servicios innovadores a los gobiernos y los organismos nacionales de esos países. El acceso directo es un síntoma de éxito: demuestra la implicación nacional y una sólida capacidad a nivel nacional, que el PNUD respalda por completo.

25. En asociación con el Fondo Mundial, el PNUD está gestionando aproximadamente el 12% de los recursos de las donaciones del Fondo Mundial. A medida que el PNUD fomente la capacidad y garantice la transición satisfactoria de la función de beneficiario principal a más entidades nacionales, habrá una demanda creciente de sus servicios de desarrollo de la capacidad y de fortalecimiento de sistemas para los beneficiarios principales nacionales. Además de trabajar en países en los que ya ha actuado como beneficiario principal, el PNUD ha ayudado a fortalecer la capacidad de los beneficiarios principales actuales y futuros en materia de gestión y ejecución de programas financiados por el Fondo Mundial. En Indonesia, el Gobierno y el PNUD colaboraron para fortalecer la capacidad de los principales beneficiarios nacionales a fin de mejorar la ejecución de los programas del Fondo Mundial. Después de que una evaluación en 2007 encontrara deficiencias en la gestión de los programas, las cuales hicieron surgir nuevas restricciones, el Ministerio de Salud y el PNUD desarrollaron un proyecto para proporcionar apoyo al desarrollo de la capacidad a beneficiarios principales a fin de que cumplieren con los objetivos de desempeño. Entre ellos se incluía la formación de personal directivo y financiero y certificaciones nacionales en los ámbitos de la adquisición, la gestión de recursos humanos y el análisis de la conducta. En dos años, las donaciones recibieron la calificación de “muy eficaces”.

26. La evaluación hace hincapié en que el PNUD tiene una responsabilidad particular en la búsqueda de soluciones a los cuellos de botella de las operaciones y los procedimientos que afectan a las relaciones con los fondos mundiales y verticales. El PNUD respalda esta conclusión. Las dependencias del PNUD para los fondos mundiales y verticales se encuentran en las dependencias de políticas temáticas pertinentes del PNUD a fin de promover los vínculos y las sinergias en la programación temática. No obstante, los fondos mundiales y verticales del PNUD afrontan un número creciente de problemas operacionales similares vinculados a un modelo común de servicios de ejecución, entre los que se incluyen salvaguardias ambientales y sociales; gestión fiduciaria; acceso directo; presión para reducir las tarifas de ejecución, y dificultad para atraer, formar y retener personal técnico altamente especializado. Una mayor coordinación operacional entre las dependencias del PNUD de los fondos mundiales y verticales puede conducir a la eficiencia y la armonización de varios sistemas de operaciones.

27. Existe un amplio compromiso formal por parte del personal directivo superior del PNUD de varias dependencias de la sede y de oficinas regionales en su asociación con el Fondo Mundial. El Grupo sobre el Desempeño Institucional (dirigido por el Administrador Asociado) examina la asociación entre el PNUD y el Fondo Mundial cada seis meses, según la ejecución de la cartera y el examen de gestión del riesgo elaborado por la Dirección de Políticas de Desarrollo/VIH junto a las oficinas regionales, la Oficina de Apoyo a las Adquisiciones en la Dirección de Gestión, la Oficina de Auditoría e Investigaciones y la Oficina de Apoyo Jurídico. Los preparativos de este examen incluyen una actualización detallada de la cartera, que es objeto de un examen riguroso por parte de las oficinas regionales que realizan consultas de seguimiento antes de la reunión del Grupo sobre el Desempeño Institucional. Así, todas las partes pertinentes de la organización se reúnen para convenir las orientaciones estratégicas de la asociación, incluidas las medidas de seguimiento que deberán adoptar todos los involucrados. De este modo se han facilitado vínculos sólidos entre el trabajo del Fondo Mundial y el del PNUD en el programa más amplio de desarrollo humano, como se muestra en el informe. Dado

el éxito de este modelo institucional para vigilar e impulsar la implantación en el país del Fondo Mundial y las prioridades estratégicas del PNUD, se sugiere que el Grupo sobre el Desempeño Institucional también pueda ser el órgano central de coordinación para el FMAM y el Fondo Multilateral, y que dicho grupo pueda llevar a cabo los exámenes de forma secuencial. Así se aseguraría y facilitaría el intercambio sistemático de información y de experiencias extraídas en todos los fondos mundiales gestionados por el PNUD. También se garantizaría un mayor apoyo a la diversificación de fondos (primera recomendación del informe de evaluación) y sinergias en la labor en materia de políticas y programas (segunda recomendación) de la cartera del PNUD.

28. El PNUD respalda por completo la recomendación para una mejor coordinación de políticas y programas entre los fondos mundiales y verticales existentes, oficinas regionales y otras oficinas de políticas, y ha adoptado pasos con este fin (tal y como se destaca más adelante). No es probable que la presencia de niveles complementarios de coordinación proporcionen un mayor valor estratégico. El PNUD introducirá mecanismos de coordinación periódicos entre las dependencias para los fondos mundiales y verticales y el Grupo sobre el Desempeño Institucional del PNUD (véase la medida clave 32). Este hecho es coherente con los objetivos del Programa para el Cambio.

29. A nivel mundial, el PNUD proporciona aportaciones sustantivas a los documentos de políticas del Fondo Mundial como miembro de la delegación del ONUSIDA en la Junta Directiva del Fondo Mundial. El PNUD apoya las instrucciones estratégicas y en materia de políticas de ejecución del Fondo Mundial en al menos tres ámbitos:

a) *Desarrollo de planes de políticas y programas.* El PNUD apoyó al Fondo Mundial en el desarrollo de su estrategia de igualdad entre los géneros (noviembre de 2008) y su estrategia de orientación sexual/identidades de género (mayo de 2009), que describió las orientaciones estratégicas para garantizar respuestas equitativas en cuanto al género al SIDA, la tuberculosis y la malaria. El PNUD también apoyó la elaboración de planes de acción para ambas estrategias y formó parte del grupo externo de asesoramiento que dirigió la evaluación bienal de las estrategias;

b) *Apoyo a las estructuras de gobernanza de los fondos mundiales.* El PNUD apoya la preparación de notas y presentaciones de resúmenes técnicos para los miembros del Grupo de Examen Técnico en materia de derechos humanos, género y orientación sexual/identidades de género que preceden al examen de todas las solicitudes de fondos. Asimismo, el PNUD apoya a la Secretaría del Fondo Mundial en la ejecución de los planes de acción de igualdad entre los géneros y orientación sexual/identidades de género, en el desarrollo de la capacidad de los mecanismos de coordinación de los países y en la identificación de formas innovadoras de utilizar los fondos de manera eficiente a través del desarrollo y la ejecución eficaz de programas basados en los derechos humanos que sirvan mejor a las necesidades de las comunidades;

c) *Investigación para la promoción y el cambio de políticas y el desarrollo de estrategias.* En 2009, en colaboración con la Secretaría del ONUSIDA y el Fondo Mundial, el PNUD inició un estudio para analizar la ejecución de proyectos dentro del marco analítico de los principales programas que abordan los derechos humanos relacionados con el VIH en las donaciones activas para el VIH del Fondo Mundial

para las rondas 6 y 7. Este estudio de 2010 analizó todas las propuestas relacionadas con el VIH aprobadas por el Fondo Mundial en las rondas 6 y 7, así como los correspondientes acuerdos de donación, informes de desempeño, planes de trabajo e informes financieros de los datos incluidos en los programas. Aplicando las conclusiones del estudio, el PNUD trabajó con otros asociados, entre ellos Open Society Institute y Canadian HIV/AIDS Legal Network, para promover cambios en las políticas y los procedimientos ante la Secretaría del Fondo Mundial y la Junta Directiva del Fondo Mundial, incluida la incorporación de los cambios en el desarrollo en la Estrategia 2012-2016 del Fondo Mundial. El PNUD apoyó al Fondo Mundial en el desarrollo de su nueva estrategia.

30. En noviembre de 2012, la Junta Directiva del Fondo Mundial aprobó su marco estratégico para 2012-2016, que incluía la promoción y la protección de los derechos humanos como uno de sus cinco objetivos principales. El PNUD respalda a la Junta Directiva y a la Secretaría del Fondo Mundial en el desarrollo de un plan de ejecución para la estrategia que mejorará en gran medida la capacidad del Fondo, en calidad de líder en la esfera de la salud pública mundial, para defender junto a los países la primacía de los derechos humanos en la consecución de resultados tangibles en materia de VIH, salud y desarrollo.

31. En cuanto al Fondo Mundial, el PNUD mantiene una asociación estratégica con la Secretaría del FMAM. Se incluyó una disposición en la estrategia para la esfera de actividad del cambio climático del FMAM-5 para apoyar las sinergias entre el FMAM y las finanzas del carbono (los sistemas de finanzas del Protocolo de Kyoto del mecanismo para un desarrollo limpio se centran en el mercado de cumplimiento; e instrumentos voluntarios del mercado del carbono). Se destinó una asignación económica provisional de 20 millones de dólares a este fin, pero el alcance del trabajo era demasiado genérico e indefinido. Como parte de la labor de la Secretaría del FMAM para cumplimentar los datos sobre una estrategia de finanzas del carbono que indicasen sinergias e interacciones entre el FMAM y los nuevos mecanismos de finanzas del carbono, se decidió solicitar a los organismos del FMAM que compartiesen sus experiencias y formularan sugerencias. Un equipo técnico del PNUD participó en una reunión especial sobre la estrategia de las finanzas del carbono. El resultado fue un documento sobre la estrategia de las finanzas del carbono del FMAM que elaboró la secretaria para la aprobación del Funcionario Ejecutivo Principal. Desde entonces, el FMAM ha aprobado varios proyectos en el ámbito de las finanzas del carbono.

III. Medidas adoptadas y en curso

32. La evaluación sugiere que los vínculos a nivel de proyecto continúen mezclados y que algunas oportunidades para un enfoque integrado del desarrollo sostenible se podrían perder. Destaca que los proyectos de desarrollo no suelen tener en cuenta aspectos ambientales. El procedimiento de control de salvaguardias ambientales y sociales aprobado por el PNUD a finales de 2011 debe ayudar a abordar algunos de estos problemas, dado que apoya la pronta identificación de dichos vínculos en la fase de diseño del proyecto. Dado que el nuevo procedimiento se ha incorporado al programa del PNUD y a las políticas y procedimientos sobre programas y operaciones, el PNUD debe asegurarse de que se convierte en un elemento central para un marco mejorado de la política del PNUD y no en una carga adicional para la programación.

33. La evaluación destaca que algunas ineficacias a nivel de trabajo cotidiano pueden atribuirse a los propios fondos mundiales y verticales. De hecho, el PNUD tiene una función definida en calidad de organismo de realización del FMAM para trabajar continuamente con el FMAM a fin de ayudarlo a mejorar sus estructuras operacionales y normativas. Se trata de un trabajo en curso al que el PNUD facilita apoyo institucional y de gestión del ciclo de proyectos de forma continua. No obstante, existe más presión para reducir los honorarios que el PNUD y otros organismos de realización perciben por proporcionar dicho apoyo. Si los honorarios fuesen inferiores, el PNUD podría verse obligado a reducir su apoyo al FMAM o proporcionarlo mediante un enfoque de recuperación integral de los costos.

34. La Oficina de Evaluación del PNUD ha terminado las directrices sobre las evaluaciones finales de proyectos que armonizan los requisitos de los fondos mundiales y verticales, en especial del FMAM. Las directrices especifican que las oficinas en los países son responsables de subir las evaluaciones finales a nivel nacional y las respuestas de gestión al Centro de Recursos de Evaluación del PNUD y para proporcionar actualizaciones periódicas de las respuestas de gestión. Los centros de servicios regionales u oficinas centrales serán las responsables de subir los proyectos regionales y mundiales. Así se abordará el problema señalado en la evaluación de que las evaluaciones de los proyectos de los fondos mundiales y verticales no se suben periódicamente al Centro de Recursos de Evaluación.

35. Tal y como se destacaba en la evaluación, la Junta Ejecutiva del PNUD decidió en junio de 2011 compartir los informes de auditoría con algunos fondos mundiales y verticales. Entre ellos estaban el Fondo Mundial y el FMAM y probablemente se incluirá al Fondo de Adaptación. Los fondos acogieron satisfactoriamente esta iniciativa.

IV. Asuntos destacados

36. El presente informe de evaluación se redactó con unos conocimientos minuciosos de la asociación del PNUD con los fondos mundiales. Asimismo, el informe incluye una explicación detallada y el reconocimiento de los problemas de los fondos mundiales, y acogemos con beneplácito sus conclusiones, resultados y recomendaciones. Aunque respaldamos completamente la mayoría de las conclusiones y recomendaciones, a continuación exponemos algunos comentarios específicos sobre varias de ellas.

37. En la primera conclusión, la inversión creciente por parte del PNUD en mejorar el desarrollo de la capacidad y fortalecer los sistemas de las donaciones del Fondo Mundial cuando ejerce como beneficiario principal provisional está facilitando la sostenibilidad a largo plazo de los programas por entidades nacionales. En abril de 2012, los grupos de VIH/SIDA y desarrollo de la capacidad de la Dirección de Políticas de Desarrollo lanzaron un conjunto de instrumentos para el desarrollo de la capacidad a fin de fortalecer a las entidades nacionales para que ejecutasen las respuestas nacionales a las enfermedades del VIH/SIDA, la tuberculosis y la malaria, que se distribuirán a los países antes de finales de 2012.

38. La tercera conclusión indica: “Los objetivos programáticos de la asociación con los fondos mundiales y las fundaciones filantrópicas están por lo general armonizados con el plan estratégico del PNUD dentro de un marco más amplio. El PNUD ha perdido oportunidades de aumentar los beneficios de la asociación para

integrar de forma coherente la perspectiva del desarrollo humano y fomentar un enfoque más integral del desarrollo”. Los fondos del Fondo Mundial se dirigen por tanto a intervenciones específicas ante enfermedades. No obstante, dentro de esa cartera de fondos, el PNUD ha sido capaz de defender un mayor apoyo al desarrollo de la capacidad para los aspectos programáticos y operacionales de la ejecución por parte de entidades nacionales. Asimismo, el PNUD colabora con el Fondo Mundial y sus países asociados en política sustantiva y asuntos programáticos, conforme a sus mandatos principales en materia de gobernanza y desarrollo de la capacidad y a su función como copatrocinador del ONUSIDA. El PNUD promueve la inclusión de los derechos humanos y de iniciativas por la igualdad entre los géneros en las donaciones del Fondo Mundial y garantiza que el financiamiento llega a las principales poblaciones. El PNUD también ayuda a armonizar las donaciones del Fondo Mundial con los planes de desarrollo nacional y las estrategias de reducción de la pobreza; a promover las reformas pertinentes del sector público e iniciativas anticorrupción, y a fomentar los principios de implicación nacional, la eficacia de la ayuda y la sostenibilidad.

39. La sexta conclusión indica: “A nivel institucional, el PNUD ha solido ser inflexible en cuanto al cumplimiento de las expectativas de los fondos mundiales y las fundaciones filantrópicas en materia de transparencia, eficacia burocrática y rentabilidad. De este modo se ha limitado la capacidad del PNUD para sacar el máximo partido a la asociación y a las oportunidades de financiamiento con dichos fondos y fundaciones.” El informe menciona la “resistencia dentro del PNUD a ser más transparentes y rendir cuentas, especialmente a través del sistema de auditoría”, y añade: “debe percibirse que las relaciones con donantes complementarios son radicalmente diferentes. El PNUD, al igual que otras organizaciones de las Naciones Unidas, no puede basarse en antiguas protecciones y formas de trabajo que se convinieron en el contexto del financiamiento principal de los Estados Miembros hace muchas décadas. Tampoco puede esperar, como otras organizaciones de las Naciones Unidas, excepciones por parte de donantes complementarios, ni es probable que las reciba, por su condición especial como organismo de las Naciones Unidas”.

40. Es importante destacar que fueron los propios Estados Miembros los que restringieron la capacidad del PNUD para mostrar más transparencia. Dentro de los límites que establecieron, el PNUD ha mostrado la mayor flexibilidad y creatividad para demostrar su compromiso con la transparencia, tal y como se confirma a través de la asociación con el Fondo Mundial, especialmente en el ámbito de la auditoría y las investigaciones. En particular, deben destacarse las iniciativas del Administrador centradas en facilitar el acceso al problema de la auditoría con la Junta Ejecutiva del PNUD. Asimismo, aunque la cuestión de si deben difundirse públicamente los informes de auditoría interna debe observarse como una cuestión de transparencia, de ninguna forma se trata de una cuestión de rendición de cuentas. El texto, tal y como está redactado, puede por lo tanto llevar a confusión.

41. Aunque coincidimos con el espíritu de la sexta conclusión, que menciona que el PNUD debe ser más flexible para adaptarse a estos nuevos asociados o trabajar de una forma más eficaz con ellos, existe preocupación sobre la afirmación de que el PNUD no deba recibir “protección” o disfrutar de “excepciones” por ser un órgano de las Naciones Unidas. El PNUD continuará siendo un órgano de las Naciones Unidas, gobernado por la Asamblea General y la Junta Ejecutiva, y el PNUD no puede, desde un punto de vista realista, abandonar ese régimen jurídico fundamental

mientras trabaja con donantes que no son Estados Miembros. En concreto, el PNUD no puede y no debe renunciar a los privilegios e inmunidades de su personal. El PNUD tampoco puede hacer excepciones a su “principio de auditoría única”. Este principio aparece consagrado en su marco jurídico como organización de las Naciones Unidas y se considera un instrumento necesario. No es posible permitir a los donantes ejercer su propia soberanía sobre el PNUD para acceder a los documentos de auditoría fundamentales con fines de supervisión. Esta situación crearía un completo caos y desprestigiaría el uso óptimo de los recursos del PNUD por disponer por sus propias funciones de auditoría interna y externa.

42. La sexta conclusión también es problemática para el contexto de la asociación del PNUD con el Fondo Mundial. Tras varios años negociando un compromiso con la Junta Directiva y la Secretaría del Fondo Mundial que respete el “principio de auditoría única”, la autoridad investigadora de la Oficina de Auditoría e Investigación, y los privilegios e inmunidades del PNUD y de su personal mientras daba acceso al Fondo Mundial a sus informes de auditoría en las mismas condiciones que a los Estados Miembros, el PNUD dispone ahora de un memorando de entendimiento con el Fondo Mundial sobre cooperación en la investigación y acceso a los documentos. Las palabras de la sexta conclusión pueden poner en riesgo todos los avances y los esfuerzos con buena fe acometidos por ambas partes. De hecho, la asociación especial que el Fondo Mundial tiene con el PNUD se alcanzó mediante un grupo independiente de alto nivel designado por la Junta Directiva del Fondo Mundial y al que se le asignó en 2011 la tarea de examinar la gestión financiera y la supervisión fiduciaria del Fondo Mundial. El informe del grupo de alto nivel, de septiembre de 2011 indica que cuando el Fondo Mundial utiliza al PNUD como asociado de realización, confía en los sólidos procesos y normas del PNUD.

43. A continuación se presentan más comentarios sobre el contenido del informe. En relación con la sección 3.1, sobre la función cambiante del PNUD dentro del sistema de las Naciones Unidas, debe destacarse que el VIH/SIDA ha sido un ámbito de práctica exclusivo y autónomo del PNUD durante los últimos 10 años y está vinculado a resultados específicos de su plan estratégico para 2008-2013.

44. En relación con la sección 4.1.1, sobre la pertinencia y la armonización con las prioridades programáticas, cabe destacar que algunos casos las entidades nacionales disponen de capacidades para ejecutar las donaciones, pero los países cuentan con limitaciones de los donantes. Esto produce situaciones difíciles y tensiones, en caso de que los gobiernos consideren que están capacitados para ser los beneficiarios principales, pero el Fondo Mundial y sus donantes no lo permiten.

45. En relación con la sección 4.1.3, sobre la eficacia, debe hacerse hincapié que además de la decisión 2011/23 de la Junta Ejecutiva del PNUD, sobre el acceso del Fondo Mundial a los informes de auditoría interna del PNUD, el PNUD ha creado un portal electrónico de seguridad para permitir que el personal del Fondo Mundial habilitado examine sus informes de auditoría desde Ginebra.

46. En relación con la sección 4.1.4, sobre sostenibilidad, es importante destacar las directivas de políticas cambiantes emitidas por la Junta Directiva del Fondo Mundial durante el último año sobre los países de ingresos medianos, que agravaron los problemas de sostenibilidad de estos países.

V. El PNUD y las fundaciones filantrópicas

47. En la formulación de conclusiones, el informe no incluye un análisis suficiente de la función cambiante de las fundaciones en el desarrollo internacional, más allá de facilitar los volúmenes de financiamiento. El PNUD considera insuficientes los vínculos entre la justificación y las conclusiones cuando se citan criterios como la pertinencia (posicionamiento) y la sostenibilidad de las relaciones entre el PNUD y las fundaciones. El PNUD considera que el posicionamiento de la organización y la sostenibilidad de las futuras relaciones deben basarse en las nuevas funciones y capacidades de las fundaciones en el desarrollo internacional. Estas funciones habilitan a las fundaciones como fuente de conocimientos sobre el desarrollo; innovaciones; promoción de alto nivel de cuestiones sobre el desarrollo internacional; influencia en la política de desarrollo internacional, y filantropía empresarial.

48. El PNUD no comulga con la quinta conclusión, que indica que la “asociación con fundaciones filantrópicas ha sido desatendida, limitando las relaciones a iniciativas de proyectos específicos, con mínimas directrices y seguimiento a nivel institucional”. Las relaciones entre el PNUD y las fundaciones estaban impulsadas en el pasado por una combinación de demanda interna y oportunidades externas de asociación. Teniendo en cuenta la estructura del PNUD como amplia organización multilateral, la colaboración basada en proyectos con apoyo pertinente a nivel nacional, del centro regional o de la sede (en función del tipo de apoyo necesario) constituía el modelo más eficaz. En la actualidad, el modelo de trabajo del PNUD, así como la forma de trabajo de las fundaciones filantrópicas, ha cambiado. A continuación se facilita la justificación detrás de la reciente decisión institucional de invertir en una exhaustiva estrategia para el PNUD a fin de colaborar con fundaciones filantrópicas.

49. Las aportaciones de las fundaciones filantrópicas al desarrollo internacional han aumentado de forma significativa durante la pasada década; una gran parte de este cambio se produjo durante los últimos cinco años. Además de destinar cantidades de dinero mucho mayores, las fundaciones han cambiado principalmente las formas de trabajar y las funciones que desempeñan en el desarrollo internacional.

50. En el pasado, el financiamiento que aportaban las fundaciones al desarrollo internacional constituía una parte muy pequeña de la ayuda extranjera, a menudo para fortalecer la sociedad civil en los países. El panorama estaba poblado principalmente de fundaciones con sede en los Estados Unidos, que aportaban donaciones a proyectos a pequeña escala y monotemáticos de forma aislada, a menudo con poca o ninguna coordinación con los gobiernos nacionales. Había muy pocas fundaciones importantes a nivel mundial interesadas en colaborar con asociados multilaterales con un método estratégico para encontrar enfoques comunes a los problemas del desarrollo. Dada la relativa insignificancia de la repercusión de las fundaciones en el desarrollo internacional, los problemas en relación con la escasa transparencia y su rendición de cuentas restringida a pequeñas juntas privadas no llegaban a salir a la luz.

51. Frente a estos antecedentes, el PNUD invirtió en relaciones con fundaciones basadas en proyectos. Dadas las diferentes estructuras y culturas organizacionales del PNUD y de las fundaciones, así como la escala relativamente pequeña de las

intervenciones, la colaboración para la movilización de recursos implicaba costos de transacción relativamente elevados para el PNUD. Por tanto se trataba de algo insólito, aunque tenía importancia estratégica. Los proyectos y las relaciones se gestionaban principalmente a través de las oficinas en los países. Asimismo, la Oficina de Relaciones Exteriores y Defensa, coordinó, caso por caso, las relaciones multidimensionales con unos pocos actores de gran tamaño interesados en establecer vínculos con organizaciones multilaterales. La experiencia desveló las ventajas comparativas entre las fundaciones y el PNUD, los objetivos comunes y los posibles modelos de trabajo conjunto. También creó oportunidades para elevar la colaboración basada en proyectos y a nivel nacional a una colaboración institucional y estratégica, con coordinación en la sede, como era el caso de la Fundación Gates.

52. La experiencia del PNUD y el crecimiento de la demanda interna de relaciones estratégicas está en armonía con los cambios en el panorama de la filantropía. La “nueva filantropía” es mundial y se observa cada vez más como un elemento significativo en el desarrollo internacional. Se atribuye a un número creciente de nuevos actores, algunos pertenecientes al grupo formado por el Brasil, Rusia, la India, China y Sudáfrica (conocido como “BRIC”) y otros de países emergentes en los que está aumentando el bienestar individual. Urge una “nueva generación” de filántropos con mentalidad de invertir y que utilicen empresas filantrópicas para apoyar soluciones para las empresas y que experimenten con modelos de negocio innovadores para la reducción de la pobreza.

53. El volumen de contribuciones filantrópicas institucionalizadas para proyectos de ayuda internacional ha aumentado de forma constante durante los últimos años, y se calcula que la cifra oscila entre los 4.000 y los 6.000 millones de dólares anuales. Ese aumento en volumen, así como las inversiones filantrópicas que sustentan proyectos a gran escala y basados en iniciativas en ámbitos sensibles para la sociedad, como la educación y la salud, ha traído a colación problemas sobre la evaluación de las fundaciones desde el punto de vista de la transparencia y la rendición de cuentas.

54. Las fundaciones se ven a sí mismas como asociados independientes para el desarrollo y no como donantes, y esperan una participación estrecha en actividades como debates sobre políticas, promoción y análisis de problemas. Se han convertido en una fuente de valiosos conocimientos sobre el desarrollo. Llevan a cabo campañas muy visibles en los medios de comunicación e influyen en las políticas de desarrollo internacionales. Tal y como se señalaba antes, existe una tendencia creciente hacia la gestión de calidad y la rendición de cuentas pública. Esos son los tres principales cambios que el PNUD considera que constituyen una oportunidad para colaborar.

55. Por consiguiente, el PNUD ya está actuando en aras de la cuarta recomendación, a fin de desarrollar una estrategia institucional para el PNUD para la asociación con fundaciones filantrópicas. La estrategia pretende resituar a la organización frente a las nuevas evoluciones en el sector de la filantropía y aprovechar nuevas oportunidades de colaboración. Se centra en la colaboración estratégica con el fin de encontrar motivos y soluciones comunes para el desarrollo, haciendo hincapié en integrar el desarrollo humano sostenible. La estrategia reconoce el amplio conjunto de recursos y activos pecuniarios y no pecuniarios que ofrecen las fundaciones y reconoce la nueva propuesta atractiva de las fundaciones en el desarrollo internacional.

Recomendaciones principales y respuesta de la administración

Primera recomendación de la evaluación: a fin de fomentar y consolidar la asociación con los fondos mundiales y las fundaciones filantrópicas, el PNUD debe centrarse sobre todo en apoyar el establecimiento de un orden de prelación de las prioridades de desarrollo nacional. En la medida de lo posible, y a fin de conservar cierto grado de flexibilidad, debe evitarse depender en exceso de una fuente de financiamiento en concreto.

Respuesta de la administración

La evaluación concluyó que los proyectos de los fondos mundiales y verticales se ajustaban adecuadamente a las prioridades nacionales y que el PNUD tiene una función crucial como mediador, para garantizar que las necesidades de los países tienen asignados fondos disponibles. El PNUD celebra que la evaluación señale no haber encontrado pruebas que respalden la percepción de que los fondos mundiales y verticales se “hayan impuesto” a los países, o que el PNUD haya “presionado” a los gobiernos en dichos proyectos. El PNUD ha identificado tres elementos fundamentales para apoyar a las oficinas en los países: programación, diversificación de la base de financiamiento e identificación de fuentes alternativas de financiamiento.

El PNUD comparte la preocupación por depender en exceso de un fondo (el Fondo Mundial) para abordar prioridades nacionales como la respuesta al VIH/SIDA, la tuberculosis y la malaria. En ese sentido, el equipo de la asociación entre el PNUD y el Fondo Mundial está dando prioridad al aumento de trabajo en materia de financiamiento sostenible de respuestas nacionales, particularmente al VIH y al SIDA, y trabajará, en los contextos en que sea posible, como coordinador para facilitar aumentos de la financiamiento nacional e internacional en aquellos países en que el PNUD es el beneficiario principal provisional.

<i>Medidas fundamentales</i>	<i>Plazo</i>	<i>Dependencias responsables</i>	<i>Seguimiento</i>	
			<i>Comentarios</i>	<i>Estado</i>
1.1 Apoyar a las oficinas en los países en la formulación de marcos nacionales de programación integrados sobre medio ambiente y energía.	En curso	PNUD-FMAM; Dependencia del Protocolo de Montreal del PNUD (Fondo Multilateral)		
1.2 Ayudar a los países en la ejecución de programas; proporcionar apoyo en el acceso, la combinación y la secuenciación del financiamiento.	En curso	PNUD-FMAM; Dependencia del Protocolo de Montreal del PNUD (Fondo Multilateral)		
1.3 Continuar con la comunidad ambiental de redes de prácticas a nivel regional y mundial.	En curso	Grupo sobre Energía y Medio Ambiente; PNUD-FMAM; Programa de Pequeñas Donaciones del FMAM; Dependencia del Protocolo de Montreal del PNUD (Fondo Multilateral); Dirección de Políticas de Desarrollo		
1.4 Apoyar a las oficinas en los países en la armonización de las donaciones del Fondo Mundial con los planes de desarrollo nacional y las estrategias de reducción de la pobreza, la promoción de las reformas pertinentes del sector público e iniciativas anticorrupción y el fomento de la propiedad nacional, la eficacia de la ayuda y la sostenibilidad.	En curso	Fondo Mundial		

Segunda recomendación de la evaluación. El PNUD debe comprometerse de una forma más explícita y coherente con los fondos mundiales y las fundaciones filantrópicas, a fin de determinar motivos comunes y desarrollar enfoques mutuos para los problemas en materia de desarrollo. En su asociación con los fondos mundiales y las fundaciones filantrópicas, el PNUD debe insistir de forma más explícita en la importancia fundamental de integrar una perspectiva de desarrollo humano y el desarrollo de la capacidad nacional.

Respuesta de la administración

En la evaluación se reconoce que las actividades basadas en proyectos para el desarrollo de la capacidad son frecuentes. Los fondos mundiales y verticales dan prioridad al desarrollo de la capacidad y han preparado instrumentos de vigilancia y de elaboración de informes para medir los progresos. Dentro de los obstáculos impuestos por el mandato independiente de cada fondo mundial, el PNUD promoverá los vínculos entre la sostenibilidad ambiental, la igualdad entre los géneros, el desarrollo de la capacidad y la participación de la sociedad civil.

La ampliación de la función del PNUD para que garantice una mayor contribución a las políticas y a los programas en los círculos del Fondo Mundial encargados de formularlas, como parte de la delegación del ONUSIDA en la Junta Directiva del Fondo Mundial, demuestra el valor añadido del PNUD como asociado, que traspasa la aplicación de las donaciones. El PNUD apoya a la Junta Directiva y la Secretaría del Fondo Mundial en el desarrollo de la Estrategia 2012-2016 del Fondo Mundial y se ha convertido en un asociado importante del Fondo Mundial para abordar los problemas en materia de desarrollo asociados a las tres epidemias. Este trabajo continuará: se ha dado prioridad a las colaboraciones interinstitucionales e intersectoriales y se reforzarán en 2012 y en años posteriores. Tal y como se señaló anteriormente, la inversión creciente en mejorar el desarrollo de la capacidad y fortalecer los sistemas de las donaciones del Fondo Mundial cuando el PNUD ejerce como beneficiario principal provisional está facilitando la capacitación a largo plazo de las entidades nacionales en la ejecución de programas.

Los avances significativos en el desarrollo de la capacidad y los vínculos entre el trabajo del PNUD y el Fondo Mundial y su amplia labor en materia de desarrollo humano en el país quedaron bien ilustrados a lo largo del informe de evaluación. No obstante, el informe muestra de forma precisa que la elaboración normalizada de informes del PNUD no refleja lo suficiente todos los avances en este ámbito. Para perfeccionar el informe anual de resultados, el PNUD perseguirá una forma más coherente y sólida de recopilar estas sinergias y los avances en el desarrollo de la capacidad a nivel nacional.

<i>Medidas fundamentales</i>	<i>Plazo</i>	<i>Dependencias responsables</i>	<i>Seguimiento</i>	
			<i>Comentarios</i>	<i>Estado</i>
2.1 Vigilar e informar sobre los avances en desarrollo de la capacidad a nivel de proyecto (especialmente a través del dispositivo de seguimiento de vigilancia del desarrollo de la capacidad del PNUD) logrados por los proyectos de fondos mundiales y verticales.	Anual	PNUD-FMAM, Dependencia del Protocolo de Montreal del PNUD (Fondo Multilateral), Grupo de Desarrollo de la Capacidad, oficinas en los países		
2.2 Vigilar e informar sobre los avances en igualdad entre los géneros a nivel de proyecto (especialmente a través del indicador de género del PNUD) logrados por los proyectos de fondos mundiales y verticales.	Anual	PNUD-FMAM, Dependencia del Protocolo de Montreal del PNUD (Fondo Multilateral), Grupo de Desarrollo de la Capacidad, Equipo sobre Cuestiones de Género del PNUD		
2.3 Perfeccionar el informe anual de resultados para permitir la elaboración de informes sobre las sinergias entre el trabajo de los fondos mundiales y verticales y el programa más amplio sobre desarrollo humano del PNUD.	Anual	Grupo de Apoyo a las Operaciones, Dirección de Políticas de Desarrollo, oficinas regionales		

2.4 Lanzamiento y difusión del conjunto de instrumentos para el desarrollo de la capacidad, del Grupo de Desarrollo de la Capacidad para el VIH/SIDA de la Dirección de Políticas de Desarrollo, con el objeto de fortalecer a las entidades nacionales para que ejecuten las respuestas nacionales a las enfermedades del VIH/SIDA, tuberculosis y malaria.	Mayo de 2012 y en curso	Fondo Mundial, Grupo de Desarrollo de la Capacidad, oficinas regionales
2.5 Vigilar e informar sobre los avances en el desarrollo de la capacidad a nivel de proyecto logrados por las donaciones del Fondo Mundial gestionadas por el PNUD.	Anual	Fondo Mundial, Grupo de Apoyo a las Operaciones, oficinas regionales

Tercera recomendación de la evaluación. El PNUD debe centrarse en la función que la asociación con los fondos mundiales puede desempeñar a la hora de asegurar el apoyo al desarrollo para los países de los programas, especialmente en el contexto de la arquitectura de la cooperación para el desarrollo internacional, en rápida transformación. Es necesaria una coordinación central más sólida de las funciones de información y de gestión de los conocimientos a fin de facilitar un enfoque más estratégico a la asociación con los fondos mundiales.

Respuesta de la administración

Las dependencias del PNUD para los fondos verticales se encuentran en las dependencias de políticas temáticas pertinentes del PNUD a fin de promover los vínculos y las sinergias en la programación temática. No obstante, los fondos verticales del PNUD afrontan un número creciente de problemas operacionales similares —entre los que se incluyen salvaguardias ambientales y sociales; gestión fiduciaria; acceso directo; presión para reducir las tarifas de ejecución, y dificultad para atraer, formar y retener personal técnico altamente especializado— vinculados a un modelo común de servicios de ejecución. Una mayor coordinación operacional entre las dependencias de los fondos puede conducir a la eficiencia y la armonización de varios sistemas de operaciones.

Tal y como se señaló anteriormente, un órgano de coordinación central de alto nivel, el Grupo sobre el Desempeño Institucional, presidido por el Administrador Asociado, se encarga de vigilar la asociación entre el PNUD y el Fondo Mundial. El Grupo sobre el Desempeño Institucional reúne a todas las partes pertinentes de la organización para convenir las orientaciones estratégicas de la asociación, incluidas las medidas de seguimiento que deberán adoptar todos los involucrados. Dado el éxito de este modelo institucional para vigilar e impulsar la implantación en el país del Fondo Mundial y las prioridades estratégicas del PNUD, se sugiere que el Grupo sobre el Desempeño Institucional también pueda ser el órgano central de coordinación para el FMAM y el Fondo Multilateral, y que dicho grupo pueda llevar a cabo los exámenes de forma secuencial. De este modo se aseguraría y facilitaría el intercambio sistemático de información y de experiencias extraídas en todos los fondos mundiales gestionados por el PNUD. También se garantizaría más apoyo a la diversificación de fondos (primera recomendación del informe de evaluación) y sinergias en la labor en materia de políticas y programas (segunda recomendación) de la cartera del PNUD.

<i>Medidas fundamentales</i>	<i>Plazo</i>	<i>Dependencias responsables</i>	<i>Seguimiento</i>	
			<i>Comentarios</i>	<i>Estado</i>
3.1 Continuar colaborando con oficinas regionales en la programación de fondos mundiales y verticales.	En curso	PNUD-FMAM; Fondo Mundial		
3.2 Crear un mecanismo de coordinación periódica entre distintas dependencias del PNUD para fondos mundiales y verticales y el Grupo sobre el Desempeño Institucional del PNUD.	Agosto de 2012 y posteriormente con carácter bianual	Oficina Ejecutiva, PNUD-FMAM, Fondo Mundial, Dependencia del Protocolo de Montreal del PNUD (Fondo Multilateral), Dirección de Políticas de Desarrollo		

3.3 Aumentar la gestión de conocimientos, el aprendizaje y la comunicación en la programación y los resultados de las dependencias del PNUD para fondos mundiales y verticales.

En curso

PNUD-FMAM; Dependencia del Protocolo de Montreal del PNUD (Fondo Multilateral), Fondo Mundial

Cuarta recomendación de la evaluación. A partir de las iniciativas de la Oficina de Relaciones Exteriores y Defensa, el PNUD debe desarrollar una estrategia de asociación para colaborar con fundaciones filantrópicas. Dicha estrategia debe asentarse en una evaluación precisa de los posibles asociados; en sus motivaciones y objetivos; en los beneficios potenciales para los países en los programas del PNUD; en el valor añadido del PNUD en caso de colaborar con dichos asociados, y en las oportunidades y riesgos que existen al hacerlo.

Respuesta de la administración

La nueva estrategia para la colaboración del PNUD con fundaciones filantrópicas pretende resituar a la organización frente a los nuevos desarrollos en el sector de la filantropía y aprovechar nuevas oportunidades de colaboración. Se centra en la colaboración estratégica con el fin de encontrar soluciones comunes para el desarrollo, haciendo hincapié en integrar el desarrollo humano sostenible. La estrategia reconoce el amplio conjunto de recursos y activos pecuniarios y no pecuniarios que ofrecen las fundaciones y reconoce la nueva propuesta atractiva de las fundaciones en el desarrollo internacional. Resume los nuevos modelos de colaboración en que se encuentran las fundaciones como asociados para el desarrollo y no como donantes, y ofrece espacio para trabajar de forma conjunta en debates sobre políticas, promoción y análisis de problemas. Por último, reconoce las fundaciones como fuente de valiosos conocimientos en materia de desarrollo.

<i>Medida fundamental</i>	<i>Plazo</i>	<i>Dependencias responsables</i>	<i>Seguimiento</i>	
			<i>Comentarios</i>	<i>Estado</i>
El PNUD está desarrollando una estrategia institucional para colaborar con fundaciones filantrópicas.	Junio de 2012	Oficina de Relaciones Exteriores y Defensa, con aportaciones de todas las oficinas.		Borrador final en fase de elaboración

Quinta recomendación de la evaluación. El PNUD cuenta con una responsabilidad especial en la búsqueda de soluciones para los cuellos de botella de las operaciones y los procedimientos que aquejan a las relaciones con los fondos mundiales y las fundaciones filantrópicas, incluidos problemas en materia de transparencia y supervisión. El PNUD debe desarrollar una estrategia de comunicación frente a los fondos mundiales y las fundaciones filantrópicas que aclare qué puede y no puede hacerse, a fin de reducir los conflictos entre las culturas burocráticas y las expectativas.

Respuesta de la administración

La evaluación sugiere que los vínculos a nivel de proyecto continúen mezclados y que algunas oportunidades para un enfoque integrado del desarrollo sostenible se podrían perder. El nuevo procedimiento de control de salvaguardias ambientales y sociales aprobado por el PNUD a finales de 2011 debe ayudar a abordar algunos de estos problemas, dado que apoya la pronta identificación de dichos vínculos en la fase de diseño del proyecto. Dado que el nuevo proceso se ha incorporado al programa del PNUD y a las políticas y procedimientos sobre programas y operaciones, el PNUD debe asegurarse de que se convierte en un elemento central para un marco mejorado de la política del PNUD y no en una carga adicional para la programación.

La Oficina de Evaluación del PNUD ha terminado las directrices de las evaluaciones finales de los proyectos que armonizan los requisitos de los fondos mundiales y verticales, en especial del FMAM. La aprobación y aplicación de las directrices debe abordar el problema que consiste en que las evaluaciones de los proyectos de los fondos mundiales y verticales no se suben periódicamente al Centro de Recursos de Evaluación.

Tal y como se destacaba en la evaluación, la Junta Ejecutiva del PNUD decidió en junio de 2011 compartir los informes de auditoría con algunos fondos mundiales y verticales. Entre ellos estaba el FMAM y probablemente se incluirá al Fondo de Adaptación. Los fondos mundiales y verticales acogieron satisfactoriamente esta iniciativa.

<i>Medidas fundamentales</i>	<i>Plazo</i>	<i>Dependencias responsables</i>	<i>Seguimiento</i>	
			<i>Comentarios</i>	<i>Estado</i>
5.1 En el contexto del programa del PNUD para el cambio organizacional, continuar reforzando las asociaciones a través de las políticas y las oficinas regionales, incluidos los distintos fondos, a fin de promover el aprendizaje mutuo; reforzar la vigilancia y el control de la evaluación y la calidad; identificar las sinergias y la eficacia; mejorar los procedimientos de elaboración de informes, y aclarar la rendición de cuentas. Todo ello para reducir la confusión y la carga en las oficinas en los países.	Julio de 2012	PNUD-FMAM, Fondo Mundial, Dependencia del Protocolo de Montreal del PNUD (Fondo Multilateral), Dirección de Políticas de Desarrollo, Grupo de Apoyo a las Operaciones, oficinas regionales		
5.2 La Junta Ejecutiva del PNUD proporcionará informes de auditoría al Consejo del FMAM con carácter periódico.	En curso			
5.3 Desarrollar y aplicar un nuevo marco de políticas del PNUD en el que se incorpore la política sobre salvaguardias ambientales y sociales.	Finales de 2013	Dirección de Políticas de Desarrollo; Grupo sobre energía y medio ambiente		
5.4 Garantizar que las políticas y procedimientos del PNUD cumplen con las reclamaciones y los elementos del cumplimiento de la política sobre salvaguardias ambientales y sociales del FMAM.	Finales de 2014		PNUD-FMAM, Dirección de Políticas de Desarrollo, Oficina de Auditoría e Investigaciones	