

EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS DE DESARROLLO
EVALUACIÓN DE LA CONTRIBUCIÓN DEL PNUD

**REPÚBLICA DE
GUINEA
ECUATORIAL**



DESARROLLO HUMANO eficacia COORDINACIÓN
eficiencia COORDINACIÓN Y ALIANZAS sostenibilidad
APROPIACIÓN NACIONAL pertinencia GESTIÓN PA
sostenibilidad GESTIONAR PARA OBTENER RESULTADOS
COORDINACIÓN Y ALIANZAS sostenibilidad APROPIACIÓN
pertinencia APROPIACIÓN NACIONAL eficacia COOR
DESARROLLO HUMANO sostenibilidad GESTIONAR
eficacia COORDINACIÓN eficiencia COORDINACIÓN
ALIANZAS pertinencia APROPIACIÓN NACIONAL et
sostenibilidad GESTIONAR PARA OBTENER RESULTADOS



*Al servicio
de las personas
y las naciones*

EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS DE DESARROLLO
EVALUACIÓN DE LA CONTRIBUCIÓN DEL PNUD

**REPÚBLICA DE
GUINEA
ECUATORIAL**

INFORMES PUBLICADOS EN LA SERIE DE ERD

Afganistán	Filipinas	Nigeria
Albania	Gabón	Pakistán
Angola	Georgia	Papua Nueva Guinea
Argelia	Ghana	Paraguay
Argentina	Guatemala	Perú
Armenia	Guinea Ecuatorial	República Dominicana
Bangladesh	Guyana	Ruanda
Barbados y la OECO	Honduras	Santo Tomé y Príncipe
Benín	India	Senegal
Bosnia y Herzegovina	Indonesia	Serbia
Botswana	Iraq	Seychelles
Brasil	Islas del Pacífico	Sierra Leona
Bulgaria	Jamaica	Siria (República Árabe)
Burkina Faso	Jordania	Somalia
Bután	Kenya	Sri Lanka
Camboya	Kirguistán	Sudán
Camerún	Lao (RDP)	Tailandia
Chile	Liberia	Tanzania (República Unida de)
China	Libia	Tayikistán
Colombia	Malasia	Timor-Leste
Congo (República del)	Malawi	Túnez
Congo (República Democrática del)	Maldivas	Turquía
Costa Rica	Marruecos	Ucrania
Côte d'Ivoire	Mauritania	Uganda
Croacia	Moldova (República de)	Uruguay
Djibouti	Mongolia	Uzbekistán
Ecuador	Montenegro	Viet Nam
Egipto	Mozambique	Yemen
El Salvador	Nepal	Zambia
Emiratos Arabes Unidos	Nicaragua	Zimbabwe
Etiopía	Níger	

EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS DE DESARROLLO: REPÚBLICA DE GUINEA ECUATORIAL

Copyright © PNUD 2017, todos los derechos reservados.

Elaborado en los Estados Unidos de América.

Impreso en papel reciclado.

El análisis y las recomendaciones de este informe no reflejan necesariamente los puntos de vista del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, su Junta Ejecutiva o los Estados miembros de las Naciones Unidas. Ésta es una publicación de la Oficina Independiente de Evaluación del PNUD.

AGRADECIMIENTOS

Esta evaluación fue realizada por la Oficina Independiente de Evaluación (OIE) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) bajo la responsabilidad de Roberto La Rovere, líder de la evaluación. El equipo que llevó a cabo la evaluación ha estado integrado por Cheikh Faye', consultor regional, Guillermo Mangué, consultor nacional, y César Iván González, del PNUD.

Agradecemos a los asociados del PNUD en Guinea Ecuatorial, a los miembros de las contrapartes, de la comunidad internacional de desarrollo y las agencias de la ONU, así como a los beneficiarios y miembros de los otros sectores de la sociedad, haber aceptado ser entrevistados para esta evaluación. Su colaboración fue constructiva y permitió que el equipo de evaluación llevara a cabo su trabajo de forma conjunta e independiente.

Para el éxito de este trabajo, fue importante el apoyo de Coumba Mar Gadio, Representante Residente del PNUD y Coordinador Residente

de las Naciones Unidas en Guinea Ecuatorial, y de Domingos Mazivila, Economista principal de la Oficina en el país; a ellos expresamos especialmente nuestro agradecimiento. Queremos agradecer además a todo el personal de la Oficina del PNUD en Guinea Ecuatorial por haber hecho lo posible para apoyar las entrevistas, las visitas de campo y la evaluación en general. Por último, damos las gracias a la Dirección Regional para África en Nueva York por su contribución al proceso.

Finalmente, en la OIE en Nueva York, agradecemos a Michael Craft, quien ayudó en la fase preparatoria y de análisis de algunos componentes del programa, la administración y la investigación preliminar para esta evaluación; a Ana Rosa Soares, que, como revisora interna, apoyó la consistencia y calidad de la presente evaluación; y a Florencia Tateossian de ONU-Mujeres en Nueva York, quién realizó aportes en el proceso de revisión externa del documento.

PRÓLOGO

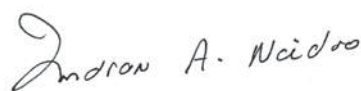
Las evaluaciones de los resultados de desarrollo (ERD) son evaluaciones independientes de los programas del PNUD en los países y constituyen uno de los principales productos de la Oficina Independiente de Evaluación (OIE). Las ERD analizan de forma independiente el progreso de las intervenciones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) a nivel nacional.

Esta es la primera ERD que se realiza en Guinea Ecuatorial. La evaluación fue liderada por la OIE, llevada a cabo por un equipo de expertos independientes dirigidos por un miembro de dicha Oficina y apoyada por la Oficina del PNUD en ese país y por la Dirección Regional para África (RBA), que son los principales usuarios de la ERD junto con las contrapartes nacionales. Este enfoque permitió asegurar el cumplimiento de los estándares de independencia, imparcialidad y rigor en la metodología, características de las ERD.

El programa del PNUD en Guinea Ecuatorial puede mantener su rol en el país siempre que se den las condiciones propicias para hacerlo: recursos y personal suficientemente calificado para la ejecución de un programa sustantivo orientado a la obtención de resultados y que influya en la consecución de impactos y cambios reales en las temáticas de su mandato. Para lograrlo, se debe revisar la cooperación con el Gobierno, lo que, a su vez servirá para que el PNUD pueda involucrar a los segmentos de la sociedad que demandan su sostén y a cuyas necesidades puede dar respuesta el PNUD como mediador, apoyando los procesos de diálogo social.

Si bien la ERD se centró en el desempeño y la rendición de cuentas del PNUD, el foco estuvo también en mirar hacia el futuro, recomendando opciones para cambiar y mejorar. Se espera que los hallazgos de la ERD sean utilizados para que el PNUD en Guinea Ecuatorial, la RBA y la sede del PNUD analicen las lecciones aprendidas y las oportunidades para el nuevo marco de cooperación, tomando en consideración el valor agregado de la organización en el contexto de este país clasificado como de ingreso “alto” o “medio alto”, la estrategia de cooperación de la Oficina en el país y su capacidad para dar seguimiento a los resultados de desarrollo. La OIE espera que los resultados de esta evaluación permitan al PNUD ampliar y mejorar su apoyo a Guinea Ecuatorial y a los demás socios nacionales. También espera que contribuyan a la estrategia futura del PNUD y que las recomendaciones den lugar a acciones de gestión y ejecución futuras.

Consideramos que esta evaluación fue oportuna en un contexto global en el cual el PNUD se pregunta cuál es su valor agregado en los países de ingreso medio alto y alto, y bajo qué condiciones y cómo puede permanecer desempeñando un papel en naciones como esta, en la que el índice de desarrollo humano refleja la necesidad de seguir enfrentándose a los retos ligados a la pobreza y la desigualdad que sufre gran parte de la población del país.



Indran A. Naidoo
Director de la Oficina Independiente
de Evaluación

CONTENIDOS

Siglas y acrónimos	ix
Resumen ejecutivo	xi
Capítulo 1 Introducción	1
1.1 Finalidad de la evaluación	1
1.2 Contexto de desarrollo del país	2
1.3 El PNUD en Guinea Ecuatorial	4
1.4 Metodología de evaluación	6
1.5 Organización del informe	7
Capítulo 2 Contribución del PNUD a los resultados de desarrollo – eficacia	9
2.1 Gobernabilidad democrática	9
2.2 Reducción de la pobreza y sostenibilidad	12
2.3 Medioambiente y energía	17
Capítulo 3 Contribución del PNUD a los resultados de desarrollo – calidad	21
3.1 Relevancia	21
3.2 Eficiencia programática	22
3.3 Eficiencia administrativa	23
3.4 Sostenibilidad	25
3.5 Perspectiva de género	27
Capítulo 4 Posicionamiento del PNUD	29
4.1 Implementación de la visión del desarrollo humano sostenible	29
4.2 Respuesta a temas emergentes en el país	30
4.3 Alineamiento al Plan Estratégico del PNUD	31
4.4 Gestión basada en los resultados, monitoreo y evaluación	31
4.5 Coordinación interagencial	31
4.6 Comunicación	32
Capítulo 5 Conclusiones, recomendaciones y respuesta de la gerencia	33
5.1 Conclusiones	34
5.2 Recomendaciones	35
5.3 Respuesta de gestión	38
Anexos	45

Cuadros

Cuadro 1. Efectos y recursos (en USD) indicativos del Programa para el país (2008-2012)	5
Cuadro 2. Efectos y recursos (en USD) indicativos del Programa para el país (2013-2017)	6

Gráficos

Gráfico 1. Estatus actual del marcador de género en la cartera de Guinea Ecuatorial	28
---	----

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ARV	Medicamentos Antirretrovirales
CCA	Evaluación Conjunta de País (<i>Common Country Assessment</i>)
CPAP	Plan de Acción para el Programa del País (<i>Country Programme Action Plan</i>)
DPP	Documento del Programa para el País
EDSGE	Encuesta Demográfica y de Salud de Guinea Ecuatorial
EPU	Examen Periódico Universal
ERD	Evaluación de los Resultados de Desarrollo
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
GBR	Gestión basada en resultados
IDG	Índice de desigualdad de género
IED	Inversión extranjera directa
IDH	Índice de desarrollo humano
IIAG	Índice africano de gobernanza (<i>Index of African Governance</i>) Mo-Ibrahim
INEGE	Instituto Nacional de Estadísticas de Guinea Ecuatorial
IWP	Plan de trabajo integrado (<i>Integrated Work Plan</i>)
MANUD	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
MFPRA	Ministerio de la Función Pública y la Reforma Administrativa
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ONG	Organización no gubernamental
ONUSIDA	Programa Conjunto de la Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA
OSC	Organización de la sociedad civil
PDGE	Partido Democrático de Guinea Ecuatorial
OP GE	Oficina del PNUD en Guinea Ecuatorial
PIB	Producto interior bruto
PIMS	Sistema de gestión de la información sobre programas (<i>Programme Information Management System</i>)
PNDES	Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social
PTMI	Prevención de la transmisión materno-infantil
ROAR	Informe anual de resultados
RSCA	Centro Regional de Servicios para África del PNUD
SNAP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
TIC	Tecnologías de la información y las comunicaciones
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
UNCT	Equipo de las Naciones Unidas en el país
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
VIH	Virus de inmunodeficiencia humana

RESUMEN EJECUTIVO

La Oficina Independiente de Evaluación (OIE) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha realizado una evaluación en Guinea Ecuatorial para recabar y mostrar evidencias de la contribución del PNUD a los resultados de desarrollo en ese país. El propósito de esta evaluación, denominada Evaluación de los Resultados de Desarrollo (ERD), era también valorar la eficacia de la estrategia de la organización para facilitar e impulsar los esfuerzos nacionales para lograr resultados de desarrollo. Su finalidad es apoyar la elaboración del próximo Documento del Programa para el País (DPP) que llevará a cabo el PNUD en Guinea Ecuatorial y fortalecer la rendición de cuentas del PNUD ante las partes interesadas y, de manera particular, ante la Junta Ejecutiva.

La ERD es una evaluación independiente realizada en el marco de las disposiciones generales de la Política de Evaluación del PNUD. Esta es la primera ERD en Guinea Ecuatorial y se ha llevado a cabo en estrecha colaboración con la Oficina del PNUD en el país y la Dirección Regional para África (RBA); para su elaboración, se consultaron y entrevistaron a las contrapartes nacionales ecuatoguineanas, las cuales mostraron interés en el proceso de evaluación. Conforme a los términos de referencia de la evaluación y el proceso explicado en el Manual Metodológico para las ERD, esta evaluación cubrió los cuatro primeros años del ciclo programático 2013-2017 y tuvo en cuenta las principales intervenciones o proyectos que comenzaron durante el ciclo programático anterior (2008-2012).

La ERD evaluó la eficacia de la contribución del PNUD a los resultados de desarrollo en Guinea Ecuatorial mediante la valoración de las actividades realizadas y los productos obtenidos en el marco de su programa. Se evaluó la con-

tribución relacionada con la visión general del PNUD de apoyar a los países a lograr la erradicación de la pobreza y reducir las inequidades y la exclusión. También se valoró su contribución para impulsar la igualdad entre géneros y el empoderamiento de la mujer. La calidad de la contribución del PNUD fue evaluada basándose en los siguientes criterios: relevancia de los proyectos y resultados de la organización para las necesidades del país y las prioridades nacionales, así como con relación al mandato del PNUD; eficiencia de sus intervenciones, en términos de uso de los recursos humanos y financieros (eficiencia programática, eficiencia de gestión y operacional); y sostenibilidad de los resultados a los cuales contribuye el PNUD.

El foco de esta evaluación ha estado en mirar hacia el futuro, aprender de las experiencias anteriores y recomendar opciones para cambiar y mejorar. La muestra final de proyectos examinados (28) incluyó toda la cartera de la Oficina en el país durante el periodo bajo evaluación. Se utilizaron y recabaron datos cuantitativos y cualitativos, se visitaron los proyectos sobre el terreno y se hicieron 54 entrevistas (individuales y en grupos) a 78 personas (hombres y mujeres), incluyendo a socios en la ejecución, beneficiarios, representantes del Gobierno, organizaciones de la sociedad civil, la academia, agencias de las Naciones Unidas y donantes del programa en el país.

El posicionamiento estratégico del PNUD se analizó en términos de su mandato y de las necesidades reconocidas –o de las nuevas prioridades nacionales y de desarrollo– de Guinea Ecuatorial. Esto incluyó un análisis del posicionamiento del PNUD en el espacio político de los países en desarrollo y las estrategias utilizadas por la organización para maximizar su contribución.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La presencia y continuidad del PNUD en Guinea Ecuatorial se justifica al verificar el índice de desarrollo humano del país, que todavía refleja la necesidad de enfrentarse a los importantes retos que se presentan en el contexto nacional y que están ligados a la pobreza y la desigualdad a la que hace frente gran parte de su población. Las necesidades del país de formular, implementar y monitorear políticas de desarrollo holísticas siguen siendo críticas. Se reconoce que el PNUD actúa en un contexto muy difícil, caracterizado por recursos limitados y desafíos enormes. Entre esos desafíos se encuentran las limitaciones a la libertad de maniobra programática, determinadas por la falta de disponibilidad de recursos propios y la dificultad de conseguir recursos bilaterales debido a la clasificación de Guinea Ecuatorial como país de ingreso mediano-alto o alto y la escasez de contribuciones de los donantes tradicionales. A pesar de las transformaciones vinculadas al desarrollo de infraestructuras impulsadas por el Gobierno, las instituciones nacionales enfrentan importantes desafíos, a cuya superación podría contribuir aún más el PNUD mediante el fortalecimiento de la gobernanza y la eficacia en la gestión. A pesar de muchos esfuerzos y logros recientes, los hallazgos en el ámbito administrativo y programático de los informes de auditorías pasadas no difieren mucho de lo que se encontró en esta evaluación.

El PNUD en Guinea Ecuatorial tiene un gran potencial y oportunidades para contribuir de manera significativa al desarrollo del país al ser reconocido por el Gobierno como una institución que aporta transparencia y calidad a los procesos en los que interviene. Desafortunadamente, la respuesta actual del PNUD a la demanda en función de su rol y mandato en el país, así como los recursos disponibles para implementar un programa sustantivo, no son suficientes y la organización parece atender los problemas de manera reactiva, mediante solicitudes nacionales no estructuradas.

Para garantizar la posición relevante del PNUD en el país, se requieren estrategias realmente diri-

gidas al cambio. Una vez identificadas estas, se podrán determinar los medios necesarios para lograrlo –incluyendo los niveles y perfiles apropiados que se requieren para el personal– y enfrentar las condiciones favorables o limitantes que será necesario aprovechar o influenciar.

CONCLUSIONES

Conclusión 1. La contribución del PNUD en el país para el período evaluado muestra niveles de relevancia media-alta, de eficiencia media y tanto de eficacia como de sostenibilidad en promedio bajas. Las intervenciones promovidas por el PNUD en el país están enfocadas sobre todo a la realización de actividades y el logro de productos, y no a alcanzar verdaderos resultados de desarrollo dirigidos a promover cambios que mejoren las condiciones y la calidad de vida de las personas y el medioambiente. Se verifican valiosas capacitaciones técnicas, pero realizadas sin un fin específico, resultando en esfuerzos a veces estériles. Existen intervenciones significativas de adquisición de bienes y servicios, que no disponen de componentes sustantivos (los proyectos de VIH y de apoyo a la aviación civil). La inestabilidad en términos de la alta tasa de rotación del personal de las instituciones públicas que son contrapartes del PNUD y la alta rotación del propio personal del PNUD ha sido uno de los aspectos más críticos para la sostenibilidad y la eficacia de las intervenciones de la organización en el país. El PNUD tiene aún pendiente invertir sus mejores recursos y esfuerzos en áreas y acciones que presenten las condiciones correctas y favorables, o por lo menos mínimas, para tener impacto, ser sustentables y generar apropiación.

Conclusión 2. El diseño y la implementación de las intervenciones del PNUD cuentan con pocos actores, notándose particularmente la ausencia de grupos que representen los intereses de los beneficiarios y la falta de involucramiento de las organizaciones de la sociedad civil (OSC). El PNUD fue un actor importante cuando el país estaba en un contexto de desarrollo que gozaba de una mayor presencia de la cooperación internacional y los donantes; sin embargo, en el pasado

reciente, ha tenido una relación mucho más superficial con las OSC, que ya no están animadas a considerarlo como un referente fiable y tampoco saben cómo establecer vínculos con el PNUD. Se requieren esfuerzos para abogar por una mejor inclusión y promoción de las capacidades de las OSC que trabajan a favor de los valores de las Naciones Unidas y ser más receptivos, para proveerles mejor acceso al apoyo y a los servicios que puedan ofrecerles el PNUD y el SNU.

Conclusión 3. Las intervenciones del PNUD presentan una distribución y presencia desigual en el territorio, y desproporcionada entre la ciudad de Malabo y el resto del país. Esto se observa principalmente en lo que respecta a la zona continental. De hecho, la mayoría de los que necesitarían o demandan las acciones del PNUD, los pobres, las zonas rurales y las organizaciones de la sociedad civil, se encuentran en la zona continental del país.

Conclusión 4. El PNUD cuenta con un buen reconocimiento en el país por representar los valores de las Naciones Unidas y mantener una buena asociación y cooperación con el Gobierno; en general, tiene una **imagen positiva y creíble**. **No obstante, la mayoría de las contrapartes de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales desconoce en gran medida el trabajo realizado por el PNUD y la organización es señalada en ocasiones como demasiado cercana a la Administración Pública,** lo que significa un riesgo para la percepción del nivel de credibilidad, imparcialidad y neutralidad con el cual debe cumplir su mandato.

Conclusión 5. Existen avances recientes en la coordinación interagencial, pero esta sigue siendo débil e insuficiente y no cuenta con inversiones significativas en términos de recursos y tiempo. El personal designado para promover las intervenciones conjuntas ha sido incorporado de manera *ad hoc* para apoyar la formulación del nuevo MANUD, en lugar de formar parte de la estructura de la Oficina; esto implica el riesgo de fragilizar la continuidad de los esfuerzos y logros que puedan obtenerse en materia de coordina-

ción del SNU. Además, no se ha avanzado en la implementación de programas conjuntos a nivel interagencial, aun cuando el marco de resultados y recursos del MANUD identifica a varias agencias que inciden en efectos comunes.

Conclusión 6. La Oficina del PNUD en Guinea Ecuatorial carece de una estructura programática con las capacidades requeridas para liderar de manera más eficaz el diseño y la formulación de proyectos de calidad y velar por implementar los **principios de la gestión basada en resultados** en las intervenciones. La Oficina requiere fortalecer su estructura interna para ofrecer una respuesta más acorde con las necesidades programáticas y operativas existentes. La alta rotación del personal afecta de manera importante a la memoria institucional e incide en pérdidas de eficacia, eficiencia y calidad de las intervenciones.

RECOMENDACIONES

Recomendación 1. Reducir y concentrar el número de áreas temáticas, integrando las intervenciones del PNUD para el próximo ciclo programático en dos carteras, fusionando las actuales áreas de pobreza y medioambiente y fortaleciendo el trabajo sustantivo realizado para promover la gobernabilidad democrática. Asimismo, se deberán incorporar los **enfoques de género y derechos humanos de manera transversal** en ambas carteras.

Respuesta de gestión: El programa del PNUD en el país (DPP) está basado en tres ejes principales del Marco de Cooperación entre las Naciones Unidas y el Gobierno de Guinea Ecuatorial (MANUD), a saber: (i) bienestar socioeconómico, (ii) buena gobernabilidad y (iii) sostenibilidad medioambiental. El MANUD y el DPP están alineados con el programa nacional de desarrollo del país, el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social (PNDES). Es decir, el enfoque temático del DPP 2013-2017 tiene su razón de ser en los 3 ejes principales de las prioridades del país, el PNDES.

La Oficina considera muy importante la recomendación de concentrar el número de áreas temáticas

y, a este efecto, el proceso de preparación del próximo MANUD/DPP es muy oportuno. En este momento, el programa contiene un enfoque para áreas sustantivas que no fueron consideradas al preparar el DPP. Tales áreas son las de graduación, empleo juvenil, protección social y género. La gobernabilidad democrática es un área clave para fortalecer el apoyo del PNUD en el próximo programa.

Recomendación 2. La Oficina debe incursionar en intervenciones que aseguren una **mayor presencia programática**, sobre todo fuera de la isla de Bioko, y que incorporen **sinergias con acciones que otras agencias del SNU implementan en la parte continental del país**. Es necesario ser creativos y encontrar una manera de que el PNUD tenga alguna forma de **presencia física por lo menos en Bata para impulsar el trabajo a favor del medio ambiente, promover la lucha contra la pobreza y la desigualdad en la zona continental** y en las áreas rurales, posiblemente y deseablemente en un contexto de cooperación con otras agencias del SNU.

Respuesta de gestión: La distribución y presencia de las intervenciones del PNUD es desproporcionada entre la ciudad de Malabo y el resto del país. Esto se puede atribuir en parte al desequilibrio de la financiación a los proyectos después de que el Gobierno asumió la financiación de cerca del 70 % del DPP; consecuentemente, las intervenciones del PNUD siguieron las orientaciones del desarrollo de aquel entonces, es decir, el desarrollo de capacidades enfocado a las instituciones de la Administración Pública, que están mayoritariamente concentradas a nivel central (en Malabo, donde están ubicados todos los departamentos ministeriales). La implicación directa de esta realidad es que casi todos los proyectos de las Naciones Unidas en el marco del MANUD (2013–2017) tienen su ubicación en los ministerios centrales en la isla de Bioko, donde está la capital del país. Dichas intervenciones son, en su mayoría, de naturaleza sustantiva.

Aunque sus intervenciones incluyan la parte continental y las capas más desfavorecidas, su visibilidad e impacto directo se dan más a nivel central. Por ejemplo, en el universo de pacientes y otros beneficiarios

del proyecto HIV/SIDA, nadie sabe que es el PNUD quien gestiona la adquisición y distribución de medicamentos, y piensan que lo hace el propio Gobierno. Cabe señalar que grande parte de los pacientes con HIV/SIDA se encuentran en la parte continental del país. Lo mismo acontece con el proyecto TICGE, donde el centro de Bata, en la región continental, también forma a muchos jóvenes, en particular mujeres. Otros ejemplos a mencionar son los proyectos de aviación civil, ODM/estadísticas, educación, reforma de la Administración Pública, etc.

Teniendo en cuenta este desequilibrio entre la región insular y el continente, la Oficina está buscando la forma de tener una presencia programática física en la parte continental, incluyendo la posibilidad de tener una oficina satélite en Bata. Otras acciones incluyen sinergias con otras agencias del SNU y otros socios para la implementación de proyectos conjuntos en la parte continental del país.

Recomendación 3. Mejorar y hacer más efectiva la coordinación interagencial en lo que respecta a la calidad y cantidad de las intervenciones, e inspirando la colaboración entre las agencias del Sistema de las Naciones Unidas (SNU) para promover un trabajo coordinado que capitalice sobre los logros adquiridos y proyecte **una voz unitaria más fuerte sobre los temas relevantes**. Esto ofrecerá al PNUD un **liderazgo renovado, que otorgará una mayor coherencia y peso a la posición del SNU frente a los demás actores y asegurará al PNUD un lugar privilegiado en las discusiones con el Gobierno**. El PNUD debe abogar por reactivar las diferentes comisiones y mesas de trabajo interagenciales, y promover el trabajo conjunto sobre el terreno. Trabajando más unidas, las agencias del SNU en el país podrán tener un mayor peso específico, necesario para lograr más y hacerlo de manera más eficiente que ahora, sobre todo en los temas sustantivos que siguen constituyendo la base de su presencia en el país.

Respuesta de gestión: La coordinación entre agencias de la ONU en el país es casi un fenómeno nuevo. Habría que resaltar que las otras agencias o bien no tenían representante, o sus programas eran pequeños o eran gestionados a partir de Gabón o Camerún y

no tenían personal para participar en los mecanismos de la coordinación. Por ejemplo, UNICEF tuvo su primer representante en el país a finales de 2013; en 2016, el FNUAP, la OMS y la FAO juntos no tenían más de 10 personas en sus agencias. ONUSIDA apenas llegó al país en 2015 y sigue con una sola persona. La instalación de la oficina de coordinación (RCO) y el establecimiento de algunos mecanismos de coordinación remonta tan solo a 2017. La Oficina ha tomado nota de la recomendación de la ERD y seguirá trabajando más en el fortalecimiento de los mecanismos de coordinación.

Recomendación 4. El PNUD tiene que comprometerse únicamente en la implementación de proyectos y actividades que presenten las condiciones apropiadas para contribuir a los resultados de desarrollo o que cuenten con una alta probabilidad de aportar cambios reales y tangibles sobre los principales desafíos de desarrollo priorizados a nivel nacional (promoción y garantía de los derechos humanos, sostenibilidad ambiental, promoción y diversificación económica, lucha contra la corrupción, promoción de los ODS y empleo juvenil). Asimismo, y como existe interés por parte del Gobierno de promover la cooperación Sur-Sur, esta modalidad podría ser una oportunidad adicional para el PNUD y su contraparte nacional.

Respuesta de gestión: La Oficina tiene que asegurar el equilibrio entre la implementación de programas necesarios en un país con ingresos medianos-altos como Guinea Ecuatorial, pero que todavía tiene características de un país menos avanzado (PMA), con todos los desafíos y dificultades al nivel de provisión de servicios básicos y desarrollo de capacidades, pobreza y desigualdades. Tras firmar el DPP, la Oficina ha estado haciendo inversiones en nuevas áreas sustantivas, incluido en aspectos concernientes a la graduación del país, el empleo juvenil, la protección social y la promoción de los ODS, mientras implementa proyectos específicos en áreas tradicionales, como la compra de medicamentos.

Recomendación 5. El PNUD debe impulsar una nueva modalidad de asociación con las autoridades nacionales, que incorpore el diá-

logo social con todos los socios del desarrollo nacional y los haga partícipes del diseño, la implementación y la ejecución del nuevo programa para el país. Esto puede incluir los principios del Pacto Global del SNU (Global Compact) en temas de anticorrupción, derechos humanos y medioambiente, y promover los principios de transparencia e imparcialidad desde la posición estratégica privilegiada del PNUD. Estas acciones pueden seguir incluyendo áreas de oportunidad, como el soporte en temas de adquisiciones que ofrece el PNUD; sin embargo, estas actividades ya no deben verse como un fin en sí mismo, sino que tienen que ser abordadas como oportunidades de entrada a acciones sustantivas más amplias, con vocación de incidir en transformaciones institucionales. Además, tienen que estar directamente conectadas a resultados sostenibles, medibles y medidos.

Respuesta de gestión: El PNUD cuenta con varios actores para la implementación de sus intervenciones, notándose el interés de los beneficiarios y el involucramiento de las organizaciones de la sociedad civil (OSC). Por ejemplo, la implementación de los proyectos sobre HIV/SIDA y los de áreas protegidas del FMAM (conocido también como GEF, por sus siglas en inglés) cuentan con el involucramiento de las ONG, pero la ERD no menciona este punto.

Consciente de esta recomendación, la Oficina ha preparado el programa Empoderamiento Económico de la Juventud, diseñado con la nueva modalidad de asociación en mente. Para ello, el programa prevé movilizar a los diferentes socios para su implementación, incluido el sector privado, las ONG, el sector público, los socios bilaterales y organizaciones multilaterales.

Recomendación 6. Mejorar la evaluabilidad de las intervenciones y la calidad de los datos y la información, y desarrollar proyectos con productos y actividades que estén lógicamente interconectados y vinculados a los cambios esperados a nivel de efecto. Para mejorar el seguimiento y la calidad de las intervenciones, se deben incorporar los principios de la gestión basada en resultados (GBR) y el presupuesto basado en

resultados en el diseño, la formulación, el monitoreo y la evaluación de las mismas. La restricción en términos de movilidad, sobre todo en la parte continental, hace que la implementación y el seguimiento del programa no sean siempre óptimos y conformes con el nivel de esfuerzo presupuestario del Gobierno. **Se necesita detectar a tiempo los impactos y las percepciones que se tienen del programa sobre el terreno para comprenderlos más a fondo y realizar los ajustes necesarios de manera oportuna.**

Respuesta de gestión: Acción en curso. Se han hecho cursos sobre la herramienta de la GBR para el personal de la oficina y de los proyectos, quienes se aseguran de que los nuevos proyectos son formulados obedeciendo a esta metodología. El nuevo ciclo de programación (MANUD/DPP), aprovechará esta oportunidad en su integralidad.

Recomendación 7. Establecer una estrategia integral de comunicación que mejore la imagen del PNUD. La Oficina tiene que apostar, además, por una **mejora de la visibilidad de la institución sobre el terreno**, maximizando el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones. Además, se deben llevar a cabo misiones de supervisión más frecuentes, sobre todo en la parte continental, así como **promover la realización de evaluaciones externas que valoren y justifiquen las condiciones de implementación de la cartera programática.**

Respuesta de gestión: La Oficina buscará formas de mejorar su relevancia como aliado de preferencia del Gobierno en materias de desarrollo. Además, la Oficina utilizará los fondos movilizados con la mayor eficacia posible en áreas críticas con resultados tangibles y buscará formas de comunicar mejor su trabajo en el país. Esto dará al PNUD una mayor visibilidad y credibilidad, brindando al país mecanismos basados en la rendición de cuentas y la promoción de la transparencia. La Oficina aprovechará los proyectos que han demostrado mayor impacto, como el de las tecnologías de la información y la comunicación (TICGE) y los proyectos del FMAM (áreas protegidas), para divulgar y promover aún más el papel del PNUD como socio para el desarrollo.

Recomendación 8. Será necesario reclutar personal técnico en el marco de los proyectos para mejorar la eficiencia programática en por lo menos una de las dos áreas temáticas en las que se debería enfocar el PNUD. Además, se requiere **identificar expertos que logren conceptualizar intervenciones atractivas para las contrapartes y que estén basadas en las prioridades gubernamentales.** Se debe **promover el traspaso de algunas responsabilidades operativas, asumidas actualmente por el PNUD, a las contrapartes gubernamentales más eficientes** para promover el desarrollo de capacidades técnicas a nivel de las instituciones nacionales.

Respuesta de gestión: La gerencia está de acuerdo con esta recomendación. Solo añadir que, con el estatus del país, contribuyente neto (Net contributing country, NCC, por sus siglas en inglés), y la consecuente presencia física diferenciada del PNUD en el país, habría que tener en cuenta la capacidad de la organización para reclutar personal técnico en el marco de los proyectos. Además, con la mayor contribución aportada por la contraparte con condiciones estrictas y la crisis económica, no quedan fondos para contratar dicho personal como la ERD recomienda.

La gerencia está buscando medios para movilizar recursos de otros socios, incluso de los fondos mundiales, el sector privado y otras agencias multilaterales y bilaterales a fin de mejorar la eficiencia programática en, por lo menos, una de las dos áreas temáticas en las que se debería enfocar el PNUD. En el marco de las nuevas áreas identificadas (empleo juvenil, medio ambiente, ODS, diversificación económica, protección social, etc.), la Oficina espera movilizar fondos para reclutar expertos que logren conceptualizar e implementar intervenciones sustantivas.

El PNUD puede mantener su rol en el país siempre que se den las condiciones propicias para hacerlo: que se disponga de los recursos financieros y de personal suficientemente calificado, necesarios para la ejecución de un programa que sea sustantivo, que no esté focalizado en las adquisiciones, que se oriente a la obtención de resultados, que influya en la consecución de impactos y cambios reales en las temáticas de su mandato, y que las mismas sean sustentables. Para

hacer esto, es esencial y urgente revisar las estrategias y las modalidades de cooperación con el Gobierno, lo que, a su vez, servirá para que el PNUD pueda involucrar, de manera creativa y alternativa, a los segmentos de la sociedad que demandan desde hace mucho tiempo su sostén y a los cuales el PNUD puede dar respuesta apoyando sus necesidades. El PNUD podría actuar como mediador, ayudando en los procesos de diálogo social. Las condiciones necesarias para que el programa en Guinea Ecuatorial incida

*de manera significativa en el desarrollo nacional no podrán **alcanzarse** en el corto o en el mediano plazo **sin una rediscusión sustantiva del rol del PNUD en el país. De no hacerlo, la organización tendrá que reflexionar y decidir sobre el alcance de las acciones apoyadas en el país y definir estrategias que circunscriban su presencia** a intervenciones puntuales y a la prestación de los servicios esenciales normalmente proporcionados por el PNUD en apoyo al Sistema de Naciones Unidas.*

INTRODUCCIÓN

1.1 FINALIDAD DE LA EVALUACIÓN

La Oficina Independiente de Evaluación (OIE) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) realiza Evaluaciones de los Resultados de Desarrollo (ERD) a nivel de país para recabar y mostrar evidencias de la contribución del PNUD a los resultados de desarrollo en los países donde opera, así como de la eficacia de la estrategia de la organización para facilitar e impulsar los esfuerzos nacionales y lograr resultados de desarrollo. La finalidad de esta ERD es:

- Apoyar la elaboración del próximo Documento del Programa para el País del PNUD.
- Fortalecer la rendición de cuentas del PNUD ante las partes interesadas.
- Mejorar la rendición de cuentas del PNUD ante la Junta Ejecutiva.

Las ERD son evaluaciones independientes realizadas en el marco de las disposiciones generales de la Política de Evaluación del PNUD. Esta es la primera ERD que se realiza en Guinea Ecuatorial. La evaluación se llevó a cabo en estrecha colaboración con la Oficina del PNUD en el país y la Dirección Regional para África (RBA, por sus siglas en inglés), y contó con la participación de las contrapartes ecuatoguineanas, las cuales mostraron interés en el proceso. En conformidad con los términos de referencia de la evaluación y con el proceso explicado en el Manual Metodológico para las ERD, se evaluaron los cuatro primeros años del ciclo programático actual (2013-2017) y se tuvieron en cuenta las principales intervenciones o proyectos que comenzaron durante el ciclo programático anterior (2008-2012).

Con respecto a los instrumentos para la medición de los resultados, el DPP 2013-2017 listó 10 indicadores con sus respectivas metas para los

tres efectos (dos efectos con tres indicadores cada uno y un efecto con cuatro indicadores). Además, el DPP asignó entre tres y seis productos a cada efecto. El análisis también consideró los informes anuales de resultados (ROAR) del PNUD disponibles para el período bajo evaluación, el sistema de planificación corporativo sobre indicadores y metas, y 14 productos del programa en el país. La ERD usó esos indicadores y productos para comprender el propósito del programa del PNUD y medir el avance para el logro de los efectos. Es importante tener en cuenta que los proyectos del PNUD están en diferentes fases de implementación y que, por tanto, no siempre es posible determinar la contribución exacta de cada proyecto a los resultados si el proyecto se encuentra en una fase inicial o intermedia. En tales casos, la evaluación documenta los avances que se observaron y determina la posibilidad de lograr el efecto buscado en función del diseño del programa y las medidas adoptadas.

LIMITACIONES DE LA EVALUACIÓN

Muchos proyectos no tienen documentos ni informes de proyectos fácilmente disponibles. Además, en el momento de la evaluación, muy pocos miembros del personal del PNUD en Guinea Ecuatorial trabajaban en la Oficina al comienzo del período considerado. Esta situación se debe a la alta tasa de rotación del personal, de manera que, en el momento de realizar el análisis para la misma, había una memoria institucional muy débil en la Oficina del PNUD en el país. La evaluación ha sido un gran desafío debido a que los indicadores a nivel de proyectos y los datos de referencia son casi inexistentes y, cuando existen, están basados en estadísticas nacionales que no siempre alcanzan el nivel requerido por las Naciones Unidas, que son las utilizadas para evaluar el desempeño del PNUD.

Se realizó una evaluación para cada área de efectos a fin de comprobar la información disponible, determinar las limitaciones de los datos y establecer las necesidades y métodos para recabar información. Se pudieron encontrar solamente tres evaluaciones descentralizadas durante el periodo anterior a 2013 y no fueron realizadas o no están disponibles las evaluaciones planificadas para el actual ciclo del programa (2013-2017). Además, la mayoría de los proyectos del PNUD en Guinea Ecuatorial tiene un componente geográfico, con actividades desarrolladas tanto en la capital como en la parte continental del país. No obstante, dado que el PNUD no dispone de una oficina en la región continental del país, las acciones realizadas en esa parte de Guinea Ecuatorial son mínimas y algunas de ellas no son percibidas por los beneficiarios como productos del PNUD; a veces son incluso confundidas con actividades realizadas por el Gobierno, en comparación con las realizadas en la isla de Bioko, donde la presencia y la visibilidad del PNUD son notorias. Durante la evaluación, se ha observado que muchas actividades de formación y seminarios se celebraron en la isla de Bioko, pero con participantes procedentes de la región continental y de la isla de Annobon. Durante la evaluación, también se efectuaron visitas sobre el terreno a lugares donde se ejecutan los proyectos de campo del PNUD, incluidas la ciudad de Bata y otras localidades de la región continental (Monte Alen y Río Campo), así como de Bioko (la Reserva natural de Moka).

1.2 CONTEXTO DE DESARROLLO DEL PAÍS

Guinea Ecuatorial está situada en la costa occidental de África. El país está formado por un territorio continental, en el que la ciudad de

Bata es el mayor centro urbano, y por cinco islas (territorio insular) en una de las cuales (Bioko) se encuentra la capital del país, Malabo. El país fue una colonia española y obtuvo la independencia en 1968.

Guinea Ecuatorial tiene 1.222.442 habitantes; el 72,2 por ciento de la población vive en la parte continental, mientras que el 27,8 por ciento restante reside en territorio insular¹, donde el 29,4 por ciento vive en áreas rurales. El Banco Mundial clasifica a Guinea Ecuatorial como un país de ingreso mediano-alto², lo que ha tenido el efecto de disminuir la capacidad del PNUD para movilizar fondos provenientes de la cooperación internacional. Aun si los indicadores macroeconómicos son considerables y el valor del IDH de Guinea Ecuatorial correspondiente a 2014 es 0,587 —el cual posiciona al país en la categoría de desarrollo humano medio—, el país presenta una alta inequidad y un desarrollo desigual (p. ej., la capital con relación al territorio continental, las áreas urbanas respecto a las rurales, los muy ricos respecto a los pobres).

Desde la mitad de la década de los noventa, el país ha registrado una alta tasa de crecimiento económico, impulsada por el sector petrolero, y se ha transformado rápidamente en el tercer mayor productor de petróleo de África Subsahariana³. Tras la crisis financiera mundial, el crecimiento económico ha disminuido considerablemente (se preveía que el PIB aumentara en 2016 el 1,9 por ciento o menos⁴). La inflación en el país ha disminuido del 4,9 por ciento de 2011 al 2,6 por ciento en 2014; el saldo fiscal general mostraba un déficit en la cuenta corriente de casi el 10 por ciento del PIB y el servicio de la deuda era el 2,3 por ciento de las exportaciones en 2014⁵. El país ha atraído

1 Según las informaciones preliminares del censo de población y vivienda de 2015 y el informe sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de 2015.

2 Datos del Banco Mundial, disponibles en: <http://data.worldbank.org/country/equatorial-guinea>

3 MANUD 2013-2017.

4 Estimación basada en *African Economic Outlook 2015* (OCDE, African Development Bank Group y PNUD, 2015), mientras que otras proyecciones indican que podría darse una contracción del PIB de hasta un 5 por ciento (Economist Intelligence Unit, 2016).

5 FMI, República de Guinea Ecuatorial, Informe País n.º 15/260.

inversiones directas extranjeras (IED) en los últimos años, que alcanzaron los 2.730 millones de dólares estadounidenses (USD) en 2010⁶, y las inversiones públicas en sectores como la infraestructura han sido considerables.

Aunque el PIB per cápita (PPA) ha aumentado proporcionalmente al crecimiento económico (de 9.246 USD en 2000 a 41.281 USD en 2008), la cifra había bajado cerca del 16 por ciento⁷ en 2014 y la alta tasa de crecimiento económico no se ha traducido en un desarrollo social generalizado. En 2012, había una tasa de pobreza del 43,7 por ciento⁸, una disminución significativa en comparación con el 76,8 por ciento de 2007⁹. En 2011, el 56 por ciento de los hogares tenía acceso a fuentes mejoradas de agua. La tasa de prevalencia del VIH era del 6,2 por ciento; la tasa de mortalidad materna se situaba en 290 por cada 100.000 nacidos vivos en 2013; la mortalidad infantil, en 65 por cada 1.000 nacidos vivos, y la prevalencia de la malaria en los niños, en el 48 por ciento¹⁰.

Respecto a la promoción de la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer, según el informe de los ODM de 2015, la tasa de alfabetización de las mujeres aumentó del 86,7 por ciento en 2002 al 95,7 por ciento en 2011, mientras que la tasa bruta de escolarización de las niñas se situaba en el 80,7 por ciento en ese mismo año. En cambio, el 88,5 de los niños iba a la escuela y el 97,7 por ciento sabía leer y escribir. En términos de partici-

pación de la mujer en el mercado laboral, en 2011, el 39 por ciento de las mujeres trabajaba en el sector formal e informal, pero sólo un 21,7 por ciento tenía un trabajo remunerado¹¹. La representación de las mujeres en el Parlamento ha aumentado al 24 por ciento en la Cámara de los Diputados (cámara baja con 100 escaños), mientras que en el Senado ocupaban el 13,7 por ciento de los asientos (cámara alta con 73 escaños)¹².

El país enfrenta desafíos en cuanto a los riesgos asociados al cambio climático, incluida una mayor variabilidad de las precipitaciones, tormentas más frecuentes, temperaturas más altas y la subida del nivel del mar. Según el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático del Gobierno, las comunidades ya están constatando cambios en el clima, como una mayor frecuencia de las tormentas, inundaciones, primaveras secas y, en general, temperaturas más elevadas¹³. La cobertura forestal ha disminuido en los últimos 15 años y la caza intensiva ha puesto en peligro y amenaza con la extinción de varias de las 23 especies de primates del país¹⁴.

El Plan Nacional para el Desarrollo Económico y Social del Gobierno Horizonte 2020 (PNDES) tiene dos objetivos¹⁵: i) la diversificación económica y ii) la reducción de la pobreza mediante la cohesión social. Durante la fase de “transformación” (2008-2012), los esfuerzos del Gobierno estuvieron dirigidos a invertir en capital físico y humano; en la fase actual (2013-2020), se cen-

6 Banco Mundial, Indicadores Mundiales de Desarrollo, 2016.

7 Cifras del Banco Mundial, base de datos del Programa de Comparación Internacional. En los Indicadores Mundiales de Desarrollo, 2016, el Banco Mundial coloca a Guinea Ecuatorial como país con un ingreso alto.

8 Encuesta de Demografía y Salud en Guinea Ecuatorial (EDSGE-I) 2011, citada en el último informe nacional ODM.

9 Encuesta sobre el perfil de pobreza; Ministerio de Planificación, Desarrollo Económico, e Inversiones (2007)

10 Los datos se basan en el Informe Nacional de los ODM (2015), que cita la encuesta EDSGE-I de 2011 para las estadísticas sobre salud y educación.

11 Hay que tener en cuenta que el PNUD no tenía datos suficientes para clasificar a Guinea Ecuatorial según el Índice de Desigualdad de Género (IDG), que refleja las inequidades de género en tres dimensiones (salud reproductiva, empoderamiento y actividad económica).

12 Unión Interparlamentaria, <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm> (actualizado a 1 de abril de 2016).

13 Ministerio de Pesca y Medio Ambiente, Plan Nacional para la Adaptación al Cambio Climático, 2013.

14 La cobertura forestal disminuyó de 1.670.000 hectáreas en 1997 a 740.122 hectáreas en 2013 (Convenio sobre la Diversidad Biológica, 2016).

15 Perfil del país de la Oficina del PNUD en Guinea Ecuatorial.

tra en impulsar actividades no tradicionales para encaminarse hacia un crecimiento constante, diversificado e inclusivo.

La elaboración del PNDES fue un paso importante en la definición de los objetivos claves de desarrollo en el país. El Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación Internacional y sus interlocutores técnicos, financieros y sociales elaboraron un Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) para el periodo 2008-2015 que apoyaría al Gobierno en la realización de los objetivos de desarrollo enunciados en la estrategia nacional “Horizonte 2020”.

1.3 EL PNUD EN GUINEA ECUATORIAL

Guinea Ecuatorial tiene socios bilaterales y multilaterales para el desarrollo. Los principales socios bilaterales son Francia, España, Estados Unidos, China, Cuba, Corea del Sur y Portugal. La cooperación multilateral en el país está coordinada por el sistema de las Naciones Unidas, que está constituido principalmente por: la Organización Mundial de la Salud (OMS), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), el Fondo de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Banco Mundial, ONUSIDA, el Banco Africano de Desarrollo (BAD), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OHCHR), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Comisión Económica para África (ECA) y la Organización de Aviación Civil Internacional (ICAO).

El PNUD ha trabajado en Guinea Ecuatorial desde 1976. El Ministerio de Economía, Planificación e Inversiones Públicas es la principal contraparte del PNUD en ese país. La misión principal del Sistema de Naciones Unidas (SNU) es apoyar al país en sus esfuerzos por lograr

mejores niveles de desarrollo humano sostenible, poniendo a su disposición su amplia red mundial de socios, conocimientos, experiencias y recursos. La estructura de la asistencia de la ONU al desarrollo en Guinea Ecuatorial durante el periodo 2008-2012 y 2013-2017, definida por las acciones comprendidas en los MANUD, incorpora las estrategias conjuntas acordadas entre el SNU y el Gobierno de Guinea Ecuatorial. La finalidad del MANUD es enmarcar el apoyo brindado por el Sistema de las Naciones Unidas al país y definir los objetivos de desarrollo que serán priorizados conjuntamente dentro de las metas nacionales fijadas por el Gobierno.

Durante el periodo cubierto por la presente evaluación (2008-2016), el programa de trabajo del PNUD para Guinea Ecuatorial se ha desarrollado sobre la base de las Evaluaciones Conjuntas de País (CCA, por sus siglas en inglés) y de los MANUD formulados para los periodos 2008-2012 y 2013-2017. Dichos programas han tenido como objetivo principal apoyar al país en la consecución de una mayor equidad social a través de iniciativas destinadas a promover una buena gobernabilidad, el alivio de la pobreza y la protección del medio ambiente.

El Programa de trabajo del PNUD en Guinea Ecuatorial fue elaborado en estrecha consulta con el Gobierno y está directamente vinculado con las prioridades estratégicas de la Agenda 2020 establecidas en el PNDES. El programa se centra en la promoción i) del bienestar socioeconómico, ii) la gobernabilidad democrática y iii) el medio ambiente sustentable. La asistencia del PNUD está así focalizada en el fortalecimiento de las capacidades nacionales para mejorar las oportunidades para la población, la mejora de la gestión pública y el manejo sostenible de los recursos naturales.

En un esfuerzo para proporcionar apoyo a los programas estratégicos promovidos por el Gobierno ecuatoguineano, el PNUD ayudó al país en la realización del Censo General de Población y Vivienda de 2015, que fue efectuado junto con el censo agrícola y una encuesta sobre el tra-

bajo. Estas intervenciones van a proporcionar al Gobierno y sus socios los datos y la información basada en la evidencia que se precisan para la formulación, la ejecución y el seguimiento de intervenciones más focalizadas y que respondan mejor a las necesidades específicas de la población. Dentro del Programa para el país 2013-2017, el PNUD también está apoyando la formulación de una política nacional de la juventud, un plan

nacional de protección social y estrategias de empleo juvenil en un marco de apoyo en temas sustantivos que son necesarios como insumo para diversificar la economía y aumentar la resiliencia de Guinea Ecuatorial. El cuadro 1 lista los resultados esperados del DPP anterior (2008-2012) y el cuadro 2 lista los resultados del DPP en curso (2013-2017).

Cuadro 1. Efectos y recursos (en USD) indicativos del Programa para el país (2008-2012)			
Área temática	Efectos del Programa del PNUD para el país (n.º y enunciado)	Recursos indicativos	
		Regulares	Otros
Reducción de la pobreza	18 – La estrategia nacional de lucha contra la pobreza formulada, adoptada y puesta en marcha	510.000	800.000*
	14 – Las instituciones nacionales de coordinación, puesta en marcha, seguimiento y evaluación de la estrategia de reducción de la pobreza reforzadas y operacionales.	200.000	100.000*
Mejora de los servicios sociales básicos	19 – El acceso a los servicios de educación primaria y secundaria de calidad aumentado de forma significativa.	100.000	250.000*
	20 – La disponibilidad de servicios esenciales de salud de calidad aumentada de forma significativa.	196.000	5.000.000*
Promoción de una buena gobernabilidad	Sistema nacional de programación, seguimiento y evaluación de las inversiones públicas operacional**.	100.000	250.000*
	15 – Sistema nacional de lucha contra la corrupción operacional.	100.000	100.000*
	13 – El sector del comercio internacional dispone de las condiciones necesarias para desarrollar eficazmente las actividades económicas.	300.000	2.100.000*
	12 – El acceso de las colectividades locales a los recursos y a la toma de decisiones mejorado de manera significativa.	170.000	100.000*
	16 – La legislación en vigor en materia de derechos humanos aplicada de manera efectiva, y conforme con las normas establecidas.	100.000	200.000*
	17 – Las capacidades nacionales en materia de gestión sustentable de los recursos naturales y del medio ambiente en los sectores del agua, la tierra, los bosques y la gestión del saneamiento y los residuos reforzadas.	100.000	4,65 millones (FMAM)
		Total 15.426.000	

*Gobierno

** Este efecto no aparece en el plan de trabajo integrado (IWP) ni en los informes anuales de resultados (ROAR).

Fuente: Programa para el país en Guinea Ecuatorial (2008-2012)

Cuadro 2. Efectos y recursos (en USD) indicativos del Programa para el país (2013-2017)

Área temática	Efectos del Programa del PNUD en el país (n.º y enunciado)	Recursos indicativos	
		Regulares	Otros
Bienestar socioeconómico	21 – a) La población más vulnerable tiene acceso a los servicios sociales gracias a políticas y programas de protección social; b) Las poblaciones pobres de zonas rurales y periurbanas, especialmente las mujeres y los jóvenes, aumentan sus ingresos mediante actividades productivas y oportunidades de empleo; c) Se fortalece el capital humano del país para alcanzar los objetivos de la Agenda 2020; d) La población, especialmente las mujeres, los niños y niñas y los jóvenes, tiene mejores niveles de salud.	1.174.080	1.390.000 (Gobierno) 710.000 (otros donantes)
Gobernabilidad democrática	22 – a) Las instituciones públicas fortalecen su capacidad para promover y proteger los derechos humanos y la igualdad entre los géneros; b) Se fomentan las capacidades de la Administración Pública para la planificación, aplicación, seguimiento y evaluación de políticas de desarrollo.	1.027.320	2.745.000 (Gobierno)
Medioambiente y sostenibilidad	23 – El país dispone de un marco legislativo e institucional fortalecido que garantiza el ordenamiento sustentable del medio ambiente, la adaptación al cambio climático y la mitigación de sus efectos.	244.600	478.000 (FMAM)
		Total 7.765.000	

Fuente: Documento del Programa para el País en Guinea Ecuatorial 2013-2017 (DP/DCP/GNQ/2)

En el periodo bajo evaluación, la Oficina en el país implementó 28 proyectos. La mitad de los proyectos eran de ejecución nacional y 14 fueron implementados por el PNUD. La mayoría de los proyectos tienen un componente geográfico, con actividades desarrolladas en la capital, situada en una isla, lejos de la parte continental del país, donde vive la mayoría de la población.

1.4 METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN

La evaluación ha sido estructurada a través de los dos componentes siguientes:

1. La contribución del PNUD por áreas del programa.

La ERD evaluó la **eficacia** de la contribución del PNUD a los resultados de desarrollo en Guinea Ecuatorial mediante la valoración de las actividades realizadas y productos obtenidos en el marco de su programa, así como por su influencia para promover cambios institucionales o de comportamiento en los beneficiarios. Se evaluó la contribución relacionada con la visión general del PNUD de apoyar a los países a lograr la erradicación de la pobreza y reducir las inequidades y la exclusión, y su contribución para impulsar la igualdad entre géneros y el empoderamiento de la mujer¹⁶.

2. La calidad de la contribución del PNUD.

16 Utilizando el Plan de Acción para el Sistema (SWAP, por sus siglas en inglés) para la igualdad entre géneros y el empoderamiento de la mujer en el Sistema de Naciones Unidas (ONU-Mujeres, 2012) y la escala de eficacia de los resultados de género (GRES) desarrollada por la OEI (PNUD-OEI, 2015, cap. 5)

La ERD evaluó la calidad de la contribución del PNUD basándose en los siguientes criterios:

- **Relevancia** de los proyectos y resultados del PNUD para las necesidades del país y las prioridades nacionales, así como con relación al mandato del PNUD.
- **Eficiencia** de las intervenciones del PNUD, en términos de uso de los recursos humanos y financieros (eficiencia programática, eficiencia de gestión y operacional).
- **Sostenibilidad** de los resultados a los cuales contribuye el PNUD.

La ERD presenta a continuación sus hallazgos y valoraciones conforme a un conjunto de criterios mencionados anteriormente, basados en el análisis de las áreas de efectos de los DPP de los dos ciclos programáticos considerados y del Plan de Acción para el Programa del País (CPAP) para el ciclo 2008-2012¹⁷. La evaluación ha sido realizada de manera que produzca hallazgos, conclusiones generales y recomendaciones para una acción futura. La ERD evaluó los factores específicos que explican el desempeño del PNUD, especialmente los principios de participación y los parámetros de alineamiento con el Plan Estratégico del PNUD 2014-2017¹⁸. En el análisis de los criterios y elementos anteriores, la evaluación examinó igualmente algunos factores específicos al país que influyeron en el desempeño del PNUD. Si bien la ERD se centró en la rendición de cuentas de esta organización, a través de la identificación de problemas y dando seguimiento a algunas de las conclusiones de auditorías recientes, el foco de esta evaluación en el contexto de Guinea Ecuatorial es mirar hacia el futuro, aprender de las fallas

anteriores y recomendar opciones claras y realistas para cambiar y mejorar.

La muestra final de proyectos examinados para la ERD incluyó toda la cartera de la Oficina en el país durante el periodo bajo evaluación (28 proyectos). Se utilizó una triangulación metodológica cuantitativa y cualitativa, que incluye: una revisión de documentos y material de referencia, visitas a los proyectos sobre el terreno y 54 entrevistas (individuales y en grupos focales) a 78 personas (hombres y mujeres). Entre los entrevistados, se encuentran socios en la ejecución y beneficiarios, los representantes del Gobierno, las organizaciones de la sociedad civil, la academia y agencias de las Naciones Unidas, y donantes del programa en el país.

En fin, el **posicionamiento estratégico** del PNUD se analizó en términos de su mandato y de las necesidades reconocidas –o de las nuevas prioridades nacionales y de desarrollo– de Guinea Ecuatorial. Esto incluyó un análisis del posicionamiento del PNUD en el espacio político de los países en desarrollo y las estrategias utilizadas por la organización para maximizar su contribución.

1.5 ORGANIZACIÓN DEL INFORME

Este informe contiene una descripción de los resultados en términos de contribución al desarrollo en dos capítulos: uno sobre la eficacia (capítulo 2) y otro sobre la relevancia, eficiencia y sostenibilidad (capítulo 3). A continuación, se presenta un análisis del posicionamiento estratégico del PNUD (capítulo 4), para terminar con las conclusiones, recomendaciones y respuestas de la gerencia (capítulo 5).

17 La Oficina de PNUD en Guinea Ecuatorial no cuenta con un CPAP para el ciclo programático 2013-2017.

18 Estos incluyen: la apropiación y la capacidad nacionales; el enfoque basado en los derechos humanos; el desarrollo humano sostenible; la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer; la voz y la participación; la cooperación Sur-Sur y triangular; un papel activo en tanto que ciudadanos del mundo y la universalidad.

CONTRIBUCIÓN DEL PNUD A LOS RESULTADOS DE DESARROLLO – EFICACIA

2.1 GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

Resultados esperados del DPP 2013-2017

Efecto 22:

- a) Las instituciones públicas fortalecen su capacidad para promover y proteger los derechos humanos y la igualdad entre los géneros;
- b) La Administración Pública ha desarrollado sus capacidades de planificación, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas de desarrollo.

2.1.1 VISIÓN GENERAL

La situación de gobernabilidad ocupa un lugar central en todo diagnóstico sobre los principales desafíos sociales de Guinea Ecuatorial. De forma global, la gobernabilidad del país ha tendido al retroceso, según el índice de gobernanza en África (IIAG, por sus siglas en inglés), debido a un descenso continuo de la puntuación que reciben componentes evaluados para la calificación; en concreto, el relativo a la seguridad y el Estado de Derecho, y el de participación y los derechos humanos¹⁹. Una excepción a este declive es el componente de desarrollo humano, el cual muestra una tendencia positiva, impulsada a partir del año 2006²⁰ por el incremento registrado en la variable de “ingresos”.

Si bien se han registrado recientemente algunos avances en temas como la apertura a la inclusión del género, esfuerzos en el área de derechos humanos y un proceso electoral pacífico en los

últimos comicios presidenciales, el respeto de los derechos humanos ha sido cuestionado²¹; los tres poderes del Estado carecen de diversidad representativa y la participación de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en su conjunto es débil. En realidad, las OSC y las organizaciones no gubernamentales (ONG) son pocas y poco influyentes y encuentran dificultades de financiamiento y acceso a los medios de comunicación.

Reconociendo los desafíos anteriores, se incluyeron acciones, tanto en las prioridades del programa 2008-2012 como en las del programa vigente (2013-2017), para promover mejoras en la gobernabilidad democrática. Dentro de este esfuerzo, el PNUD ayudó al país a la realización del Censo General de Población y Vivienda de 2015, puesto en marcha junto con el censo agrícola, así como a la realización de una encuesta sobre el trabajo. Dentro del presente ciclo de programación 2013-2017, el PNUD también está apoyando al Gobierno en temas de derechos humanos, en la formulación de políticas para la juventud, de un plan nacional de protección social y estrategias de empleo juvenil en un marco de apoyo a la diversificación de la economía y el aumento de la resiliencia.

La estrategia nacional en el área de gobernabilidad está recogida en el PNDES adoptado en 2007 durante la Conferencia Nacional “Guinea Ecuatorial Horizonte 2020”. Mediante esa estrategia, el Gobierno se compromete, entre otras cosas, a

19 El país exhibe la tercera mayor disminución en los indicadores de derechos humanos (IIAG) en el continente, situándose entre los países con índices más bajos en materia de gobernabilidad (Mo Ibrahim Foundation 2015).

20 Según datos de Banco Mundial, 2016

21 Véase el informe de Amnistía Internacional: www.amnesty.org/en/countries/africa/equatorial-guinea/report-equatorial-guinea/

reformar y modernizar la Administración Pública y el marco jurídico y judicial, mejorar el clima de negocios, luchar contra la corrupción y acelerar la puesta en marcha de la política de buena gobernanza. En ese marco, el PNUD ha apoyado al Gobierno para la armonización del cuadro legislativo nacional con los instrumentos internacionales que ya ha ratificado y ha promovido, ante las autoridades, los convenios que aún no han sido ratificados por el Estado para que los sancione.

Las estrategias del PNUD para apoyar al PNDES en la promoción de la buena gobernabilidad se han centrado en el desarrollo de las capacidades (cursos de formación, talleres o seminarios a los funcionarios e instituciones públicas) con el fin de brindar más y mejores servicios a la ciudadanía a través de acciones que coadyuven a fortalecer la gobernabilidad. En el Programa para el país 2008-2012, la promoción de la buena gobernabilidad fue una parte importante que incorporaba aspectos muy variados, desde la promoción de las inversiones públicas y el comercio internacional hasta la corrupción, el acceso a la toma de decisiones, los derechos humanos y el medioambiente. Por otra parte, a inicios del pasado ciclo programático, la Oficina en el país renunció a los trabajos dirigidos a luchar contra la corrupción y promover el comercio internacional debido a la falta de un marco de acción concertado con las autoridades nacionales. El Programa para el país 2013-2017 presenta una visión más consolidada del área de gobernabilidad, focalizándose en la promoción de los derechos humanos, la igualdad de género, el fortalecimiento de las capacidades de la Administración Pública y de la aviación civil.

El PNUD dedica casi la mitad de los recursos regulares del programa actual a las acciones en apoyo a la gobernabilidad, priorizando: 1) la capacitación de los funcionarios públicos con vista a la reforma administrativa y el desarrollo local; 2) la promoción de la mejora de las políticas de gestión pública colaborando con el Ministerio de Planificación; 3) el apoyo a las instituciones nacionales encargadas de la promoción y protección de los derechos humanos; 4) la asistencia al recientemente creado Tribunal

de Cuentas en el desempeño de sus funciones, y 5) el apoyo al Gobierno en la revisión y reformulación del Plan Nacional de Lucha contra la Trata de Personas para conformarlo a las exigencias internacionales. Mediante estas acciones, el PNUD está contribuyendo al desempeño de la Administración y el fortalecimiento de su capacidad para proporcionar servicios de calidad a la población, fomentar la comunicación y el intercambio de información, y reducir los plazos de tramitación de algunos servicios.

Cabe señalar que el apoyo técnico y financiero brindado por el PNUD es posible en gran medida porque el Gobierno dedica recursos importantes a la financiación de los programas y proyectos en el área de gobernabilidad. Durante el periodo 2013-2017, el Gobierno aportó 7.018.720 de dólares de un total de 11.141.813, es decir, un 63% de las intervenciones. Sin embargo, la aplicación de las recomendaciones y la utilización de los productos resultantes de las acciones no siempre están rindiendo los efectos previstos y, en general, no lo hacen de manera efectiva.

2.1.2 EFICACIA DE LA CONTRIBUCIÓN DEL PNUD

La eficacia de la contribución del PNUD en Guinea Ecuatorial es en promedio baja en el área de gobernabilidad; los proyectos implementados hasta la fecha límite de la ERD (agosto 2016, dejando, por tanto, tiempo para completar el DPP) no están consiguiendo los principales objetivos establecidos en relación a las actividades y a los productos elaborados en el tema de la promoción de los derechos humanos, la lucha contra la corrupción y la promoción de la transparencia. Otro aspecto que cabe señalar es que, si bien el personal de las dependencias públicas ha mejorado su conocimiento para promover y proteger los derechos humanos de la población y la igualdad de género (a través de cursos de formación, seminarios y talleres), las instituciones ecuatoguineanas no se encuentran en condición de ejercer plenamente sus funciones y, por lo tanto, no pueden influir en la implementación de cambios avocados a transformar las condiciones de vida de las personas.

Las instituciones de la sociedad civil establecidas –que, como ya se indicó, son débiles o casi inexistentes– no tienen un marco legal para exigir al Gobierno el cumplimiento de las recomendaciones recibidas y aceptadas en 2009 en el marco del primer examen periódico universal al que se sometió el país voluntariamente, ni la ratificación de Convenciones Internacionales (de Naciones Unidas y de la Unión Africana contra la corrupción), ni tampoco para que reporten sobre el seguimiento de otros compromisos internacionales (la Evaluación Periódica Universal [EPU]).

El MANUD 2013-2017 recoge de forma detallada las actividades que el sistema de las Naciones Unidas, junto con el Gobierno de Guinea Ecuatorial, prevé realizar y los objetivos que esperan alcanzar en materia de gobernabilidad. Para este fin, se han establecido tres subefectos directos, los cuales, a su vez, han sido incorporados por el PNUD en su programación:

- Las instituciones públicas han fortalecido su capacidad de promover y proteger los derechos humanos y la igualdad de género.
- El país cuenta con un Sistema Nacional de Estadísticas que provee datos periódicos y fiables para la elaboración y seguimiento de las políticas públicas.
- Fortalecimiento de las capacidades de la Administración Pública para la planificación, implementación, monitoreo y evaluación de políticas de desarrollo.

A nivel de productos, se pudieron encontrar los siguientes avances respecto al efecto en el área de gobernabilidad democrática en el actual ciclo programático:

a) Efecto 22.a: Las capacidades de las instituciones públicas para promover y proteger los derechos humanos y la igualdad entre los géneros están fortalecidas.

- En sus esfuerzos por apoyar al Gobierno en el área de fortalecimiento de las instituciones públicas para promover y proteger los derechos humanos y la igualdad entre

los géneros, el PNUD ha asistido al Centro para la Promoción de los Derechos Humanos y la Democracia en la difusión, promoción, divulgación, fomento, preparación y publicación de manuales para impulsar la cultura de derechos humanos en el país. Dichas acciones se han llevado a cabo mediante seminarios-talleres y cursos de formación para los funcionarios (civiles y militares), la sociedad civil y los partidos políticos legalizados en el país e interesados en temas de derechos humanos y democracia.

- El PNUD ha asistido al Centro para la Promoción de los Derechos Humanos y la Democracia en la organización de visitas a las cárceles públicas (febrero 2014) para verificar su estado físico y las condiciones de vida de los presos, con el fin de elevar informes a las autoridades.
- El PNUD también realizó, junto con el Gobierno, varios seminarios para los funcionarios públicos de sensibilización sobre la trata de personas y el tráfico ilícito de emigrantes.
- Con el apoyo del PNUD el Gobierno promulgó el Decreto Ley Número 120/2011 (20 de junio) por el que se aprobaba el Programa de la Reforma Administrativa, y revisó la Ley de Régimen Jurídico de la Administración Central del Estado (abril, 2015). Con esta reforma, se ha dado un paso importante en la ordenación administrativa del país, definiendo y reorientando el papel y las atribuciones de la Administración central y las Administraciones periféricas.

b) Efecto 22.b: Las capacidades de la Administración Pública para la planificación, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas de desarrollo están desarrolladas.

- Para la consecución de este objetivo, el PNUD ha asistido al Ministerio del Interior y a corporaciones locales en la implementación del Programa Nacional

de Desarrollo Local (PNDL), retenido en el CPAP 2008-2012 como necesario para capacitar a dichas corporaciones. La asistencia consistió en sentar las condiciones institucionales técnicas, metodológicas y financieras necesarias para la implementación del PNDL mediante la reestructuración, planificación, implementación preliminar de actividades y capacitación del personal para la buena gestión de ese programa.

- En el contexto general de la reforma administrativa, y con apoyo del PNUD, el Gobierno ha revisado y promulgado la Ley de Procedimiento Administrativo (2014).
- Con el apoyo técnico del PNUD, se creó el Instituto Nacional de Estadísticas (INEGE) en 2015. El país cuenta ahora con un sistema nacional de estadísticas que provee datos para la elaboración y seguimiento de las políticas públicas. El INEGE es hoy en día una institución operativa con funcionalidad y calidad técnicas para apoyar la aplicación de instrumentos de recolección de estadísticas en diversas áreas y sectores.

Un aspecto fundamental es que, si bien algunas instituciones públicas, tales como la Comisión Nacional, el Centro Nacional y la Dirección Nacional de los Derechos Humanos, han recibido formación para mejorar sus conocimientos y promover y proteger los derechos humanos de la población y la igualdad de género a través de cursos de formación, seminarios y talleres, en la realidad, las capacidades de esas dependencias no se fortalecieron lo suficiente como para poder influir de manera eficaz; además, esas entidades no están en posición de promover ni proteger los derechos humanos o la igualdad de género. Esto se debe a varios factores, entre los cuales está la existencia de barreras contextuales en Guinea

Ecuatorial que les impide ejercer plenamente el cumplimiento de las recomendaciones recibidas y aceptadas en el marco del EPU de 2009, ratificar las convenciones internacionales (como las convenciones de las Naciones Unidas y de la Unión Africana contra la corrupción) y contribuir a cambios en estos temas. Aunque los funcionarios de las instituciones apoyadas acceden a capacitaciones, no tienen los mecanismos para ejercer sus funciones ni para reportar sobre el seguimiento de otros compromisos internacionales. Se observa también que queda pendiente la elaboración y remisión de seis informes que todavía no han sido presentados.

2.2 REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y SOSTENIBILIDAD

Resultados esperados del DPP 2013-2017 Efecto 21:

- a) La población más vulnerable tiene acceso a los servicios sociales gracias a políticas y programas de protección social.
- b) Las poblaciones pobres de zonas rurales y periurbanas, especialmente las mujeres y los jóvenes, aumentan sus ingresos mediante actividades productivas y oportunidades de empleo.
- c) Se fortalece el capital humano del país para alcanzar los objetivos de la Agenda 2020.
- d) La población, especialmente las mujeres, los niños y niñas y los jóvenes, tiene mejores niveles de salud.

2.2.1 VISIÓN GENERAL

La elevada tasa de crecimiento económico, impulsada por el sector petrolero de Guinea Ecuatorial, que se ha convertido en el tercer mayor productor de crudo de África subsahariana²² y cuyo PIB real se ha multiplicado por 40 desde 1995, ha transformando rápidamente el país. Sin embargo, desde la reciente crisis financiera mundial, el crecimiento económico se ha ralentizado. Para 2016, se estimaba que el PIB aumentaría aproximadamente el 1,9 por ciento o incluso una

22 Sistema de las Naciones Unidas-República de Guinea Ecuatorial, MANUD 2013-2017, 2012.

tasa inferior²³. Se destaca que el país ha atraído inversiones extranjeras directas (IED) en los últimos años, que en 2010 llegaron hasta 2.700 millones de dólares (USD)²⁴. Además, la inversión pública ha sido fuerte en sectores como el de infraestructuras.

En 2015, el índice de desarrollo humano (IDH) era todavía de 0,587 y situaba a Guinea Ecuatorial en el puesto 138 de los 188 países clasificados, por debajo del promedio de 0,630 de los países clasificados dentro del nivel de IDH medio y ligeramente por encima del índice promedio para los países de África Subsahariana, que era de 0,518²⁵. Según el último informe nacional sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), publicado en 2015, la tasa de pobreza era del 43,7 por ciento en 2011. Ese porcentaje supone una disminución significativa desde el umbral del 76,8 por ciento al que llegó antes del boom petrolero. En 2011, el 56 por ciento de los hogares tenían acceso a fuentes mejoradas de agua. Entre los indicadores de salud, destacan un índice de prevalencia del VIH del 6,2 por ciento en 2013 y una tasa de mortalidad materna de 290 por cada 100.000 nacidos vivos, mientras que la mortalidad infantil se situaba en 65 por cada 1.000 nacidos vivos y la prevalencia del paludismo infantil en el 48 por ciento²⁶.

En materia de promoción de la igualdad entre géneros y el empoderamiento de la mujer, se observa que la tasa de alfabetización de las mujeres ha pasado del 86,7 por ciento en 2002 al 95,7 por ciento en 2011, mientras que la tasa bruta

de matriculación de las niñas llegaba al 80,7 por ciento, con una tasa de asistencia a la escuela del 88,5 por ciento; de este porcentaje, el 97,7 por ciento sabía leer y escribir. La tasa neta de escolarización de las niñas era del 69,7 por ciento en 2011. En términos de participación de las mujeres en el mercado laboral, el 39 por ciento trabajaba en 2011 (combinando empleo formal e informal), pero solo el 21,7 por ciento tenía un empleo remunerado²⁷. En lo que respecta al apoyo del Sistema de Naciones Unidas en esta área temática, además del trabajo realizado por el PNUD, el Programa Conjunto de las Naciones Unidas para el VIH/SIDA (ONUSIDA), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) trabajan en la prevención y lucha contra el VIH. La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), junto al PNUD, brinda apoyo al sector de educación y de formación.

En el marco del programa 2008-2012, el PNUD describió su trabajo en esta área en términos de “reducción de la pobreza” (elaboración de una estrategia y apoyo a las instituciones), y “mejora de los servicios sociales básicos” (en particular, la educación y la salud), mientras que en el actual programa para el país (2013-2017) las acciones son abordadas en términos más amplios de “bienestar económico”, planteándose como principal objetivo apoyar al Estado de Guinea Ecuatorial en la formulación de políticas públicas y estrategias para reducir las desigualdades²⁸, la falta de opor-

23 La estimación corresponde a la edición de 2015 del *African Economic Outlook* [Perspectivas Económicas en África 2015] (OCDE, African Development Bank Group y PNUD, 2015); otras proyecciones indicaban la posibilidad de una contracción del PIB de hasta el 5 % (Economist Intelligence Unit, 2016).

24 Banco Mundial, Indicadores internacionales de desarrollo, 2016.

25 Informe de Desarrollo Humano (IDH) del PNUD, 2015. Nota de información para los países sobre el Informe de Desarrollo Humano 2015-Guinea Ecuatorial. Otros índices importantes calculados por la Oficina del IDH no están disponibles por falta de datos en el país, incluyendo la clasificación sobre igualdad entre géneros y el índice de pobreza multidimensional para 2015.

26 Los datos se basan en el informe sobre los ODM (2015), que citan la Encuesta Demográfica y de Salud de Guinea Ecuatorial (EDSGE)-I, encuesta realizada en 2011 para obtener estadísticas sobre salud y educación.

27 Los datos no son suficientes para clasificar a Guinea Ecuatorial según el índice de igualdad entre los géneros (IDG), que refleja las tres dimensiones de esta desigualdad (salud reproductiva, empoderamiento y actividad económica).

28 El índice de Gini, utilizado para valorar la desigualdad de ingresos en un país, se estima en 0,65.

tunidades y la pobreza. Para ello, el PNUD ha orientado su programa a dar apoyo a la Administración Pública del país, contribuyendo al fortalecimiento de las capacidades nacionales en materia de recursos humanos a través de capacitaciones técnicas y al acceso a las tecnologías de la información. Además, se destinan esfuerzos a mejorar la rentabilidad de las actividades productivas rurales y a reforzar el desarrollo local en el país.

Desde 2011, el PNUD ha ayudado al país en el establecimiento y puesta en marcha de la agencia nacional encargada de implementar el Plan Estratégico Horizonte 2020. Esto ha contribuido a hacer del Instituto Nacional de Estadísticas una entidad autónoma capaz de entregar datos nacionales sólidos de forma independiente. El PNUD ha desempeñado un papel importante en la reorientación del rumbo de desarrollo del país, completando la construcción de infraestructuras con un enfoque de industrialización y capacidades productivas más favorable a la creación de empleos y la generación de ingresos. Esta dimensión del desarrollo económico ocupa un buen lugar en el plan Horizonte 2020. En 2011, el país organizó su primera Conferencia Nacional sobre Industrialización.

Dentro de las diferentes áreas de intervención del programa, en el marco de la lucha contra la pobreza y la búsqueda del bienestar socioeconómico, el PNUD trabaja generalmente en los sectores con los que está familiarizado, donde ya ha acumulado experiencia y pericia gracias a sus años de servicio en los diversos países en los que desarrolla actividades. Si bien este posicionamiento está en consonancia con el trabajo de la agencia, el beneficio para el país está mitigado en los casos en los que la actividad en cuestión no está acompañada de una estrategia adecuada de desarrollo de las capacidades nacionales. Por otra parte, esta deficiencia es el resultado de una falta de atribuciones en el documento del proyecto para que el PNUD, por ejemplo, tenga la responsabilidad de asegurar el monitoreo apropiado sobre las entregas que hace al Gobierno dentro de la gestión del abastecimiento de productos de lucha contra el VIH.

En materia de educación, el PNUD apoyó las capacidades nacionales de difusión de tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) dando soporte a los centros dedicados a la promoción de la enseñanza de ciencia, tecnología y matemáticas e impulsando la renovación del sistema educativo nacional. Estas modalidades de intervención son bastante estratégicas y contribuyen a uno de los principales desafíos y necesidades del país. Adicionalmente, con estas acciones, el PNUD, junto con la Unesco, desarrolla conceptos piloto que otros asociados pueden ayudar a llevar a una escala superior, como ocurre ya con los centros TIC, de los que se ha amparado China para reproducir la experiencia en otras zonas del territorio.

2.2.2 EFICACIA DE LA CONTRIBUCIÓN DEL PNUD

El programa muestra resultados sólidos en la puesta en marcha de marcos consolidados de gestión de la economía y seguimiento a las políticas económicas y sociales, y más moderados en el refuerzo del acceso a los servicios de salud y educación. En el campo específico del suministro en productos farmacéuticos de prevención y lucha contra el VIH en el país, una débil capacidad de monitoreo hace que la Oficina del PNUD sea incapaz de controlar la manera en la que estos suministros son recibidos sobre el terreno y la calidad con la que llegan a quienes tienen derecho a ellos. En cuanto a la estrategia de desarrollo local, esta carece de una eficacia real puesto que refuerza en vano las capacidades de los municipios regidos por un marco legal que no les otorga las competencias correspondientes o el margen de maniobra necesario para hacer valer las capacidades adquiridas con apoyo del programa. Específicamente, en las áreas de trabajo priorizadas por el PNUD dentro de esta área temática, se observa lo siguiente:

Efecto 21.a Mejora del acceso a los servicios sociales gracias a políticas y programas de protección social. En el ciclo actual, el desempeño del programa respecto a las capacidades estratégicas del país se refiere a la preparación, obtención y explotación de datos del Censo General

de Población y Vivienda. El paquete del censo incluía, entre otras cosas, dos encuestas temáticas de base sobre el mercado laboral y el sector agrícola, siempre con el apoyo del PNUD. La realización de estas encuestas durante el proceso del Censo en 2013 aporta una plusvalía importante en un país conocido por su carencia de datos actuales y fiables. Con los datos del censo y las encuestas, las políticas y estrategias de desarrollo del Gobierno y de sus asociados podrán ser orientadas mejor y, por tanto, tener posibilidades de ser más eficaces y eficientes. Al tener disponible una situación de referencia estadística, las nuevas intervenciones programadas en favor del desarrollo podrán ser evaluadas mejor y se podrán determinar sus impactos reales.

Una asistencia más estructurada a los servicios técnicos del Ministerio responsable de la planificación económica permite obtener informes de avance sobre los esfuerzos del país en la consecución, anteriormente, de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y, en la actualidad, de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En este marco, en 2014, el PNUD puso a disposición de la contraparte nacional un experto que ayudó a la elaboración de una hoja de ruta para definir un perfil de pobreza, cuya explotación permitirá orientar mejor las políticas públicas en favor de los más desfavorecidos.

Otro servicio social básico cuyo acceso promueve el PNUD es el de salud; en concreto, en lo que respecta a los protocolos de prevención y atención a la infección del VIH. En el marco de esta intervención, el PNUD asegura la adquisición de estos productos y los entrega al Ministerio de Sanidad para su distribución. Si bien el PNUD está calificado para llevar a cabo este aporte, por el conocimiento que tiene de las plataformas internacionales de compra, y contribuye a una mejor rendición de cuentas, a través del cumplimiento de estándares de transparencia en materia de adquisiciones, llama la atención que el proyecto no cuente con una estrategia de desarrollo de las capacidades que apunte al empoderamiento de la contraparte nacional para que pueda ejecutar por sí misma esas compras. Las formaciones impar-

tidas por el PNUD al margen de esta actividad son insuficientes para garantizar la apropiación por parte de los actores nacionales y se limitan a orientar a los técnicos de la Dirección nacional de la Farmacia acerca de los procedimientos para el manejo de los medicamentos, habiendo muy poca formación dirigida a las técnicas de gestión de los suministros. Otra dificultad que presenta la intervención del PNUD respecto a la gestión de las compras de antirretrovirales es que el programa no se encuentra en las condiciones necesarias para ejercer un monitoreo y verificar qué sucede con los productos comprados sin dar un seguimiento a lo que se hace con los mismos y quién se beneficia de ellos.

Finalmente, el desarrollo de las capacidades de gestión a nivel descentralizado pasa por el programa de desarrollo local. Este programa ha realizado varias formaciones en materia de gestión de los municipios. También se han proporcionado equipamientos de oficina a algunas de las entidades municipales más desfavorecidas. No obstante, en términos de eficacia, la situación de estas autoridades locales no ha mejorado mucho. En realidad, no se benefician de una verdadera transferencia de competencias que les permita actuar a favor de sus poblaciones. Por tanto, el proyecto no rentabiliza la inversión, al no atacar la raíz del problema: la modificación del entorno institucional de los municipios. Una tercera fase del proyecto podría estar articulada en torno a la cuestión de las reformas, cuya realización es una condición previa para la eficacia.

Efecto 21.c. Fortalecimiento del capital humano del país. El desarrollo del capital humano mediante acceso a servicios de educación y salud se mantiene en los dos ciclos del programa. En el campo de la educación la intervención del PNUD, en colaboración con la UNESCO y el Gobierno, se centró en la disponibilidad de una educación de calidad mediante proyectos que promovieran el desarrollo de la enseñanza en el ámbito de la ciencia, la tecnología y las matemáticas. En este marco, esta dimensión del sistema educativo ha tenido una buena respuesta sobre todo gracias a:

1. Planes de estudio y de formación en ciencias, tecnología y matemáticas disponibles.
2. La capacitación de formadores de docentes.
3. La formación impartida a profesores de ciencias, tecnología y matemáticas.
4. Los equipamientos para laboratorios disponibles.

La intervención desarrollada entre 2008 y 2010 a favor de la enseñanza científica y tecnológica debería llevar a la creación de una Facultad de Ciencias, Matemáticas y Física-Química, que todavía no se ha concretado. La fase en curso del Proyecto de Ciencias, Tecnología y Matemáticas sufre inercias importantes. Si bien se acaba de publicar un plan de formación, los módulos propiamente dichos y la designación de beneficiarios que se deben formar están todavía pendientes, a la espera de que el Ministerio de Educación y Ciencia adopte un plan de coordinación entre el proyecto y el Plan Educativo Nacional. Las dificultades para obtener resultados sustantivos en estas áreas pueden ser debidas a la limitada inversión del PNUD en términos de recursos y capacidades especializadas en estos temas. Cabe destacar que el PNUD no tiene las mismas ventajas comparativas de otras agencias de las Naciones Unidas especializadas en estos sectores.

Efecto 21.d. Mejora de los niveles de salud de la población, especialmente las mujeres, los niños y niñas, y los jóvenes. Aunque antes el programa se dedicaba únicamente a reforzar las capacidades, desde 2011 también apoya al país en el abastecimiento de productos para la lucha contra el VIH/SIDA y la atención a personas infectadas. El PNUD promueve de forma sostenida un compromiso cada vez mayor del Gobierno para atender este problema de salud pública. En el marco de su política de protección social, el Gobierno ha decidido dar acceso gratuito a los medios de prevención de la enfermedad, a las pruebas de detección y a los tratamientos. Más allá de esta promoción, el PNUD está a cargo, sobre todo, de proporcionar al país productos preventivos, pruebas de diagnóstico y medicamentos antirretrovirales (ARV). El Programa ha contribuido a una

mejor gestión de la pandemia en el país mediante los logros siguientes:

1. Prevención: sensibilización de los jóvenes con relación al comportamiento sexual, la prevención del VIH/SIDA, la discriminación de las personas infectadas, y la compra y distribución de preservativos entre grupos destinatarios.
2. Detección: instauración del Protocolo de Prevención de la Transmisión Materno-Infantil (PTMI), con incorporación del tratamiento profiláctico con ARV antes del parto en 18 hospitales del país y la prueba de detección a mujeres embarazadas, mientras que ofrece terapia de ARV a las enfermas.
3. Tratamiento: los enfermos de VIH recibían tratamiento gratuito (mujeres, hombres y niños).

La asistencia estratégica del PNUD ha acompañado esta función de abastecimiento. Las estructuras de gestión de la lucha contra el VIH se beneficiaron del fortalecimiento de la capacidad. La Oficina del PNUD ha ayudado a desconcentrar la respuesta gubernamental al VIH mediante la creación o puesta en marcha de centros de detección y atención sobre el terreno en Bioko y en la parte continental del país. La desconcentración de la respuesta terapéutica se ha realizado mediante el apoyo a estrategias de prevención de una red de ONG a cuya creación ha ayudado el PNUD. No obstante, esta dimensión preventiva y comunicativa está considerada la más débil por la contraparte nacional, debido a la escasa fuerza de una sociedad civil que está todavía en formación.

Efecto 21 (b). Eficacia en el acceso a oportunidades económicas, en especial para los pobres, las zonas rurales y periurbanas, los jóvenes y las mujeres. En un plano más estratégico y, por tanto, menos operacional, pero no menos importante, la asistencia a la creación y puesta en funcionamiento de la agencia de implementación del Plan Estratégico 2020 contribuye al objetivo de mejorar el bienestar económico y social de la población. Este resultado institucional se inscribe

dentro de una reorientación global de las políticas públicas favorecida por la promoción del PNUD. Se trata, más allá de las infraestructuras, de abrir mejor las estrategias de desarrollo a las políticas de empleo y de generación de ingresos. Las estrategias industriales debatidas durante la cumbre sobre este tema (noviembre de 2011) se inscriben en este marco.

El PNUD trabaja en esta dirección al tiempo que continúa abogando por una diversificación de la economía ecuatoguineana. En 2014, ha llevado a cabo una iniciativa sobre el empleo de los jóvenes para favorecer su inserción en una nueva economía. El proyecto Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) para Guinea Ecuatorial está dando continuidad a la iniciativa y le otorga un contenido operacional. De los siete centros de formación en TIC para los jóvenes que el proyecto prevé crear, dos ya están abiertos, uno en Malabo y el otro en Bata. Estos centros de formación muestran ya resultados apreciables en un ambiente de fuerte demanda, como lo prueba la existencia de una lista de espera de cerca de mil jóvenes que no pueden entrar por falta de capacidad de acogida. El 65 por ciento del total de beneficiarios eran mujeres. En 2015, más de mil jóvenes se habían formado en ambos centros. Los responsables se beneficiaron además de un viaje de estudios a Ruanda para dotarse de las herramientas para orientar la actividad de los centros a la incubación de empleos y acompañar a los jóvenes en el mercado laboral.

El PNUD también intenta apoyar el desarrollo del sector agrícola suscitando una visibilidad suficiente sobre el problema de su financiamiento, junto con el Ministerio a cargo del sector y la FAO. En 2014, se preparó un estudio con este tema. Ya están disponibles un repertorio de productores rurales, todavía parcial, y propuestas para mejorar el financiamiento del sector. La agricultura es una de las vías para la diversificación promovidas por el PNUD y otros asociados a fin de romper la dependencia excesiva del país del sector

de hidrocarburos. Todo el trabajo de este tipo por parte del PNUD se encuentra en una fase muy inicial y preparatoria, lo que hace que se puedan evaluar los avances a nivel de proyectos, pero con dificultad a nivel de efectos.

2.3 MEDIOAMBIENTE Y ENERGÍA

Resultados esperados del DPP 2013-2017

Efecto 23:

El país dispone de un marco legislativo e institucional fortalecido que garantiza el ordenamiento sustentable del medio ambiente, la adaptación al cambio climático y la mitigación de sus efectos.

2.3.1 VISIÓN GENERAL

El país enfrenta desafíos importantes en lo que respecta a los riesgos asociados al cambio climático, a la cobertura forestal, que disminuyó en los últimos 15 años, y a la caza intensiva, que puso en peligro y amenaza con la extinción de varias de las especies de primates del país²⁹.

En el tema del **desarrollo de un Marco político legal y una estrategia para la gestión de la biodiversidad y el Sistema de Áreas Protegidas (SNAP)**, los productos esperados eran: la aprobación, en 2015, de la Estrategia Nacional de Conservación de la Biodiversidad, un Plan de acción actualizado y una Ley Nacional sobre áreas protegidas que está en fase de validación técnica; varias comunicaciones nacionales relativas a las Convenciones de Cambio Climático; la identificación de sitios prioritarios para la conservación de la biodiversidad y la definición de estrategias para su inclusión en el SNAP; la generación de ingresos mediante prácticas comunitarias sostenibles, y el establecimiento de las bases conceptuales y metodológicas para realizar la valoración económica de 3 de las 5 áreas protegidas que forman parte del proyecto dentro del Sistema de Gestión de la Información sobre Programas (PIMS, por sus siglas en inglés). Varios de los productos mencionados están todavía en curso de lograrse.

29 Entre 1997 y 2013, la cobertura forestal disminuyó un 55,6 por ciento, según el Convenio sobre la Diversidad Biológica (2016)

El programa, especialmente en lo que respecta a las acciones que se inscriben en los proyectos del PIMS y de la cartera del FMAM, está a más de medio camino de lograr los objetivos esperados. Sin embargo, las actividades comenzaron en 2015, con un retraso que se puede estimar en varios años a causa, entre otras cosas, de un bloqueo institucional a nivel ministerial. Aunque se realizaron varias reuniones de lanzamiento, entre 2010 y 2014 no se llevaron a cabo actividades reales, afectando gravemente la eficacia y eficiencia de los proyectos medioambientales y dejando al PNUD en un vacío institucional durante mucho tiempo, lo que ha contribuido a que no lograra arrancar estos proyectos.

Las actividades formativas constituyen la mayor parte del trabajo realizado por el PNUD, capacitando a los actores ministeriales y las ONG y brindando apoyo en la toma de decisiones prácticas, como se ha demostrado al seguir las recomendaciones emanadas de los documentos y publicaciones de trabajo producidas. De la misma manera, uno de los éxitos ha sido la unificación reciente, por el Gobierno, de los ministerios de los que dependían la gestión del medio ambiente y de las áreas protegidas en el Ministerio de Bosques y Medio Ambiente, poniendo en marcha el Instituto Nacional de Medio Ambiente y liberando fondos para que las acciones de proyecto puedan replicarse en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

2.3.2 EFICACIA DE LA CONTRIBUCIÓN DEL PNUD

Entre los resultados específicos, se pueden mencionar tres tipos, aunque en la mayoría de los casos se trata de acciones, actividades o productos que los proyectos se proponían realizar y no de verdaderos resultados. Estos resultados no tienen casi impacto directo a nivel de efecto y, si hubo logros, estos se obtuvieron principalmente a nivel de proyectos piloto, casi sin evidencia de haber sido replicados y con una baja sostenibilidad y apropiación, tanto en las comunidades como en los procesos nacionales. En el logro de los resultados, y en relación con la baja

sostenibilidad en esta área temática, se deben considerar los largos retrasos verificados en cuanto al comienzo de las actividades. Además, los proyectos no suelen tener un componente de transferencia de tecnología y las comunidades que participan en ellos suelen tener el estatus de simples empleados.

Respecto a la **mejora de las capacidades institucionales e individuales en el manejo de áreas protegidas, la conservación de la biodiversidad y la lucha contra la pobreza**, se han fortalecido las capacidades técnicas de los funcionarios, se han revisado los planes de manejo de los parques y reservas naturales y elaborado el nuevo Plan de Manejo de la Reserva Científica de la Caldera de Lubá. En 2015, también se iniciaron actividades generadoras de ingresos y propicias a la conservación de la biodiversidad (alternativas a las de caza o agrícolas de quema) en Bioko, con formación de guías y ecoguardas. Asimismo, se comenzaron las formaciones de mejora apícola con personas formadas y dotadas de los materiales necesarios para la manipulación y comercialización adecuada de los productos apícolas, entre otras intervenciones. Sin embargo, fue evidente que las capacitaciones son básicamente casi un fin en sí mismas debido al vacío de apropiación y sostenibilidad institucional en que se desarrollan, mientras que las actividades generadoras de ingresos están basadas en alternativas que, sin recursos, leyes e instituciones que las suporten, no tienen casi probabilidad de permanecer en vida cuando los proyectos se terminen. Además, los beneficiarios son muy pocos y la replicación es casi inexistente. En la parte continental, se han llevado a cabo, en 2015, capacitaciones en áreas protegidas, elaborado materiales de sensibilización y anuncios televisivos emitidos por las televisiones públicas, se produjo un documental y se participó en el Congreso Mundial de la UICN; también se elaboró el Manual de Imagen Corporativa del Sistema Nacional de Áreas protegidas y se celebró la Semana de la Biodiversidad, entre otras actividades. Todas ellas son acciones valiosas y válidas, pero no parece existir en este momento en el país un contexto institucional, de apropiación, de interés y de financiamiento apropiado.

En lo que se refiere al **manejo de áreas protegidas sostenible y extensivo a nivel de SNAP**, se elaboró el manual para elaborar el cálculo de reservas de carbono y su comercialización en las áreas protegidas objeto del proyecto, y un documento para que el Ministerio incluya estas reservas de carbono en el Plan Nacional de Desarrollo Económico 2020. Tres técnicos ecuatoguineanos han sido formados en España para realizar estas mediciones. Igualmente, se elaboró el documento marco para la coparticipación público-privada en la gestión del monitoreo del carbono en las áreas protegidas, que está siendo implementado en las 5 áreas por los técnicos formados; se han cartografiado las zonas de cada área protegida y se han elaborado los catálogos de recursos naturales y de las medidas para su protección. Todos estos trabajos resultan ser simplemente preparatorios. Al mismo tiempo, persisten graves problemas en las áreas supuestamente protegidas, donde las capacidades desarrolladas y los conocimientos producidos se encuentran ante un vacío financiero, institucional y de seguimiento: el caso emblemático es la reserva de Monte Allen –el parque que se describe como lo más importante y la área protegida modelo para el país–, que se encuentra en un estado de abandono y de desesperación del personal local, y con una alta probabilidad de que, de continuar esta situación, aquellas áreas dejen de estar protegidas.

El proyecto del PIMS tuvo resultados respecto al logro de la igualdad de género; además, se elaboró y validó la Estrategia de Género e Interculturalidad en las áreas protegidas y se creó el Ministerio de Bosques y Medio Ambiente. Si en 2014 solo había 5 mujeres trabajando en el SNAP, en la actualidad hay 75, de las cuales, 15 ocupan puestos directivos y técnicos. Se ha potenciado la participación activa de las mujeres, fundamentalmente en las estructuras de gestión comunitaria y en el impulso a las asociaciones de productoras y artesanas. La participación de las mujeres ha sido manifiesta, por lo menos a nivel cuantitativo, en el desarrollo de los planes y las actividades del proyecto.

Todos estos esfuerzos se pueden considerar como semillas sembradas con potencial de dar frutos en un ámbito institucional que ahora está más claro, con la unificación de los ministerios. Sin embargo, es necesario que se confirmen los equipos de trabajo ya formados, tanto en el PNUD como en la contraparte nacional, y que se empiecen a utilizar de manera eficiente los fondos disponibles y los recientemente liberados, para poder llegar a resultados reales. Por eso, parece natural y fundamental que el área de trabajo del PNUD en medioambiente se integre con el de pobreza.

CONTRIBUCIÓN DEL PNUD A LOS RESULTADOS DE DESARROLLO – CALIDAD

La cartera de proyectos promovida por el PNUD en Guinea Ecuatorial es gestionada por un pequeño equipo programático que colabora con un escaso número de contrapartes, lo cual es a su vez coherente con el reducido tamaño del programa en el país. En este sentido, se presentan condiciones favorables para llevar una gestión integral de la cartera y analizar la misma en este capítulo a través de un enfoque transversal en lugar de hacer un abordaje temático de los criterios.

3.1 RELEVANCIA

En general, las actividades, proyectos y programas del PNUD durante el periodo de la evaluación reflejan de manera satisfactoria las preocupaciones fundamentales del Gobierno en el contexto del Plan Nacional de Desarrollo Horizonte 2020. El programa capitaliza sobre las lecciones aprendidas y está alineado a la vez con las prioridades nacionales y con el contenido del MANUD.

En el área temática de **governabilidad**, todas las actividades, proyectos y programas del PNUD se han basado y reflejan las preocupaciones fundamentales del Gobierno en el contexto del Plan Nacional de Desarrollo Horizonte 2020 y son consistentes con la misión del PNUD y con su *modus operandi*. Por ejemplo, el MANUD 2008-2012 y el MANUD 2013-2017 recogen las cuestiones de gobernabilidad como elemento fundamental y esencial para un desarrollo sostenible. Sobre esta base, los proyectos y actividades del PNUD se han orientado a colaborar y asistir al Gobierno para conseguir los objetivos enunciados en su Plan Nacional Horizonte 2020.

El área temática de **lucha contra la pobreza y para el bienestar socioeconómico** del programa es globalmente pertinente en términos de alinea-

miento con las prioridades de desarrollo del país, en especial con el Plan Estratégico Horizonte 2020, pero esta pertinencia disminuye en cuanto al contenido de ciertas intervenciones específicas y el marco lógico. Dentro del área, ciertas intervenciones carecen de algunos contenidos que podrían mejorar el rendimiento global. Es el caso del suministro de productos farmacéuticos, que no insiste, o lo hace insuficientemente, en el desarrollo de las capacidades nacionales para que el propio Gobierno termine por hacerse cargo de esta cuestión; es también el caso del apoyo al desarrollo local, que refuerza en vano las capacidades de Municipios que no tienen poder para actuar, cuando hubiera tenido que comenzar por renovar el marco institucional de estas entidades para que se pudieran beneficiar de una verdadera transferencia de competencias. El marco de resultados y recursos no es pertinente puesto que no fija objetivos medibles acompañados de sus indicadores de medida.

En el Plan Estratégico Horizonte 2020, los dos ejes estratégicos de desarrollo identificados en torno al “bienestar económico y social” y el “desarrollo de capital humano” ofrecen un anclaje perfecto al segmento del programa consagrado justamente a la lucha contra la pobreza y la promoción del bienestar socioeconómico. En lo que respecta al MANUD, los efectos 1 y 2 del ciclo 2008-2012 se concentran en la lucha contra la pobreza y el desarrollo de servicios sociales básicos, temas que han sido rescatados en el contenido del programa del PNUD para el mismo ciclo. El actual ciclo del MANUD (2013-2017) ofrece una buena calidad de anclaje en los efectos que contiene el actual DPP, privilegiando el acceso de los más vulnerables a los servicios sociales gracias a la protección social, el acceso a oportunidades de empleo y de producción para las zonas rurales y periurbanas (con un

énfasis particular en las mujeres y los jóvenes), el refuerzo del capital humano y el acceso a un mejor nivel de salud, sobre todo para las mujeres y los jóvenes.

En el sector de la educación y la formación, el proyecto de promoción de la enseñanza de ciencia, tecnología y matemáticas surge a partir de una identificación de necesidades realizada por la Dirección de Planificación del Ministerio de Educación. Está, por tanto, perfectamente en consonancia con las necesidades reales de reforzar las capacidades del país en esos ámbitos. La formación de jóvenes desfavorecidos en materia de tecnologías de la información y las comunicaciones para mejorar su empleabilidad tiene a favor de su pertinencia el enorme éxito que ha obtenido. Se formaron más de dos mil jóvenes en Malabo y Bata. Se reporta que el Gobierno está duplicando el concepto en otros lugares con el apoyo de un nuevo asociado, China.

Las intervenciones del PNUD en el área de la salud concuerdan a su vez con las prioridades de salud pública del país. La gestión de la pandemia del SIDA en Guinea Ecuatorial resulta ser una prioridad de primer orden a la que el PNUD aporta con la adquisición de los medicamentos antirretrovirales.

Las actividades del PNUD en temas de **medioambiente** están también alineadas tanto con las políticas de Guinea Ecuatorial como con los compromisos adquiridos en el MANUD. El proyecto del PIMS se benefició de estudios de línea de base en los años 2008-2009 y 2014, 2015 y 2016, y de encuestas para actualizar las demandas de los colectivos que viven o trabajan en las áreas protegidas donde se implementa. Ese trabajo ha servido para adecuar las actividades a los resultados esperados, haciendo que la intervención sea más coherente con las necesidades de desarrollo humano del área de intervención.

3.2 EFICIENCIA PROGRAMÁTICA

La eficiencia de las intervenciones promovidas por el PNUD en el período evaluado y en las

varias áreas temáticas se cuantifica como media. Los recursos humanos y financieros invertidos por el PNUD han tenido, por lo general, una apropiada gestión desde el punto de vista económico. No obstante, existen limitaciones respecto a la gestión administrativa, vinculadas a la rotación de personal, tanto a nivel interno como en las contrapartes, que provoca retrasos en la implementación de los planes de trabajo. Adicionalmente, se verifica que existe resistencia en la Administración para implementar algunas recomendaciones y solicitudes realizadas por el PNUD para el logro de los objetivos definidos en los proyectos, lo que incide en la ralentización de las intervenciones y va en detrimento de la credibilidad de las mismas.

Aun si las herramientas corporativas del PNUD facilitan los medios necesarios para actuar de manera expedita en apoyo a la implementación de la cartera programática, las capacidades institucionales de su Oficina dificultan su eficiencia concreta. El hecho de disponer tan solo de un analista de programas para cubrir casi todas las temáticas origina cuellos de botella perjudiciales, especialmente en términos de gestión de los plazos y las capacidades de supervisión operacional.

De manera general, la eficiencia está lastrada por las limitaciones estructurales en las que opera la Oficina. La cantidad mínima presente de personal repercute negativamente sobre su capacidad de implementación y la falta de gestores de nivel medio dificulta la dirección estratégica de los programas y operaciones, y se traduce en retrasos adicionales y, sin duda, en un menor dominio técnico para hacer frente a las particularidades de los proyectos. En esas condiciones, la Oficina se satisface con cumplir con la entrega de los productos en el marco de los resultados del programa, pero no puede controlar la manera con la que llegan y son recibidos esos productos por los beneficiarios.

El uso de herramientas corporativas de planificación y gestión es deficiente. A nivel del programa en el país, se han registrado los principales riesgos; el resto de la información se suele

gestionar en la plataforma de planificación corporativa, aunque no con la calidad requerida. No obstante, la actualización de la información sobre los proyectos en dicha plataforma es casi inexistente, presentándose un subregistro de las acciones de seguimiento, de los riesgos a nivel de proyecto y de la documentación correspondiente. El informe anual de resultados (ROAR, por sus siglas en inglés) completado por la Oficina en el país muestra niveles de calidad muy bajos. Lejos de ofrecer información relativa a los cambios transformacionales impulsados gracias a la colaboración del PNUD, las secciones del ROAR destinadas a informar sobre la evolución de los efectos no aportan información sustantiva y cuentan con una redacción cuyo enfoque de la gestión basada en resultados es muy limitado³⁰.

El monitoreo es casi inexistente, como lo demuestra la ausencia casi total de informes de monitoreo y de evaluaciones, una deficiencia en la que también influye la limitada movilidad instituida por el Gobierno y la dificultad de encontrar expertos internacionales que hablen español y que comprendan el contexto nacional y regional para asistir en la realización de evaluaciones externas.

De manera particular, en la cartera de medio ambiente, se observa que el equipo nacional del proyecto ha suplido con creces el apoyo en las tareas administrativas y de gestión del proyecto y que ha aumentado la ejecución de los recursos financieros para los años 2015 y 2016; sin embargo, esto se ha llevado a cabo en un contexto de enormes retrasos operativos en las intervenciones por las razones ya mencionadas y por falta de claridad en la contraparte ministerial. Todo esto afecta gravemente al trabajo en temas medioambientales (y los demás temas del PNUD) y acarrea retrasos graves en la mayoría de proyectos, en tanto algunas de las áreas protegidas y forestales se encuentran en un estado de semiabandono.

3.3 EFICIENCIA ADMINISTRATIVA

Analizar con una visión holística la calidad de la contribución aportada por PNUD en Guinea Ecuatorial durante el período bajo evaluación requiere, además de un análisis de los aspectos programáticos y administrativos de las operaciones de la Oficina en el país, considerar el contexto ecuatoguineano, en particular los aspectos vinculados a la realidad política, cultural, y a las condiciones de pobreza en la que se encuentra gran parte de la población. Esta realidad presenta características que inciden de manera determinante sobre la implementación de los proyectos y acciones promovidas por el PNUD, relacionados con la falta generalizada de capacidades técnicas en el mercado nacional³¹, los retrasos ocasionados por la burocracia administrativa y la elevada tasa de rotación de personal gubernamental, factores que tienen implicaciones que van en detrimento de la calidad de las intervenciones y la eficacia de las mismas.

Asimismo, Guinea Ecuatorial es el único país hispanoparlante de África. La barrera idiomática dificulta la disponibilidad de consultores y expertos que puedan movilizarse con facilidad y que estén familiarizados con la realidad del país. En este sentido, se presentan limitaciones a la provisión de asistencia técnica especializada en temas sustantivos, necesarios para apoyar las intervenciones requeridas por el Gobierno y para cubrir las necesidades de orientación con respecto a los temas operacionales y de monitoreo y evaluación de la Oficina en el país. La eficiencia de las intervenciones se ve afectada por las limitaciones en el mercado nacional, que carece de profesionales calificados para asistir a los proyectos de manera oportuna.

CONTEXTO DE LA OFICINA EN EL PAÍS

Además de los esfuerzos importantes desplegados por la Oficina del PNUD para formar a los empleados (dentro y fuera del país), las

30 Basado en entrevistas y en el *ROAR Quality Assurance Cumulative Report* del PNUD en 2011-2015 (p. 26).

31 Bajo número de años de escolarización y reducida formación técnica especializada.

capacidades del personal para llevar a cabo las acciones programáticas y operacionales necesarias siguen siendo limitadas. Esto responde, en parte, a la falta de formaciones específicas para llevar a cabo las labores asignadas al personal³² y a los pocos incentivos dirigidos a retener el talento en la Oficina. A este respecto, se deberían aprovechar acciones corporativas de retención de talento y revisar la escala salarial por medio de una encuesta sobre remuneraciones en colaboración con la oficina de Recursos Humanos, para compararlos con las escalas de salarios de las otras agencias y del sector privado. Trabajar en el PNUD en Guinea Ecuatorial es poco atractivo para el personal nacional calificado si se compara con las ofertas existentes en el sector privado en el país, lo que contribuye a la baja motivación del personal e influye en la alta tasa de rotación en la plantilla de la oficina. Esto, afecta a la memoria institucional y a la capacidad y eficiencia del servicio brindado por el PNUD.

Existen marcadas limitaciones en la difusión de las intervenciones y los resultados que se alcanzan con el apoyo del PNUD en el país, no existiendo información actualizada a disposición de los actores ni del público en general con relación a los proyectos o demás iniciativas impulsadas con la colaboración de esta organización, de manera que el trabajo realizado por la Oficina del PNUD en el país queda en el anonimato.

EFICIENCIA PROGRAMÁTICA Y GESTIÓN DEL PROGRAMA EN EL PAÍS

La eficiencia en el uso de los recursos no regulares del programa ha sido aceptable en términos contables, al verificarse una utilización de un 75 por ciento de lo presupuestado para el período 2008-2015. No obstante, los recursos regulares que apoyan el trabajo programático del PNUD (TRAC, por sus siglas en inglés) presentan una

ejecución de un 74 por ciento de las cantidades asignadas para 2008-2016, cuando esa cifra debería llegar al cien por cien. Esta insuficiente ejecución del TRAC, equivalente a 1.241.484 dólares para el periodo señalado, supone una pérdida de oportunidad para promover acciones catalizadoras y estratégicas a favor del país y evidencian una falta de seguimiento en la utilización de estos fondos. En lo que respecta a los recursos asignados por la sede del PNUD en apoyo a la estructura en términos de personal y de gastos operacionales (*core* o básicos), no fueron aprovechados de manera apropiada durante el período 2013-2015, registrándose un remanente de USD 387.866. Esta es la cantidad resultante de la diferencia entre los recursos asignados y los ejecutados para dicho período, una oportunidad perdida para asumir gastos de personal y generales de operaciones que fueron cubiertos con recursos extrapresupuestarios (XB, abreviado en inglés) durante el mismo período.

La Oficina ha mantenido una importante cantidad de reservas de recursos extrapresupuestarios en los últimos años; sin embargo, está por verse el impacto que la reciente reducción en los fondos básicos (*core*) y la nueva modalidad de gestión de los recursos presupuestarios del PNUD tendrán sobre el modelo de financiación de la Oficina. En respuesta a la incertidumbre, la Oficina ha puesto en marcha acciones para garantizar el financiamiento de su personal a través de los proyectos, utilizando la modalidad de costos directos de proyecto (DPC, por sus siglas en inglés).

Aun cuando no se ha hecho un análisis³³ para verificar la idoneidad de los recursos humanos disponibles en cada puesto de trabajo, es evidente que la alta rotación de empleados³⁴, que se manifiesta en cambios vinculados a la entrada y salida de personal, afectan a la mayoría de las posiciones, impactando en la eficiencia operativa de la

32 Se evidencia que las formaciones no siempre son recibidas por la totalidad del personal programático u operativo y que no siempre están orientadas a cubrir las necesidades de capacitación que se requieren en la Oficina.

33 Del tipo de un estudio sobre la carga de trabajo (*workload survey*), para ver si los recursos humanos disponibles en la Oficina son los necesarios y suficientes para dar respuesta efectiva a los requerimientos programáticos y operativos.

34 En promedio, los empleados no superan los dos años en la institución.

Oficina en el país. Asimismo, el bajo número de personal de programas se justifica por el reducido tamaño de la cartera y ejecución programática de la Oficina. Igualmente, la ausencia de personal senior en la cartera programática incide en un bajo número de acciones sustantivas.

OPERACIONES

En términos corporativos, las operaciones de la Oficina en el país se encuentran en buena salud, habiendo mejorado considerablemente en relación al año 2014 y presentando actualmente muy pocas alertas en los tableros de indicadores de seguimiento (*dashboards*) a nivel financiero, según las Normas Internacionales de Contabilidad en el Sector Público (IPSAS) adoptadas por el PNUD. Llama la atención que no se asegure la gestión financiera de los proyectos de implementación nacional en el marco de cada iniciativa, sino que sea provista por el departamento de finanzas, sobre el cual recae la responsabilidad administrativa de los proyectos. Por otra parte, la implementación y los conocimientos del personal del PNUD en el país sobre las directivas organizacionales en lo que respecta a la política de costeo directo a proyectos (DPC), a la implementación del Marco Armonizado para las Transferencias en Efectivo (HACT, por sus siglas en inglés) y al manejo de los fondos XB son limitadas, lo cual representa una amenaza para la sostenibilidad financiera de la Oficina en el país. En lo que respecta al departamento de adquisiciones, aun contando con personal que dispone de las calificaciones necesarias para desarrollar las funciones requeridas, tiene desafíos en cuanto a las capacidades del equipo, situación vinculada a una falta de formación en el uso de los sistemas corporativos y los procedimientos establecidos, lo cual impacta negativamente en la eficiencia del servicio brindado.

La Oficina no cuenta con personal para atender las necesidades de tecnología de la información y la comunicación (TIC), debiéndose recurrir a personal informático de otras agencias de manera puntual. Esto no es necesariamente una debilidad, pero, cabe señalar que las necesidades en el

ámbito informático suelen cubrirse de manera *ad hoc*—en lugar de existir un mecanismo establecido, a través de convenios interagenciales—, lo que hace que el servicio no siempre esté disponible cuando es requerido.

3.4 SOSTENIBILIDAD

La sostenibilidad de las intervenciones del programa del PNUD en el país es, en general, baja, debido, en primer lugar, a la inestabilidad de las instituciones mismas y a la alta tasa de rotación de su personal. En segundo lugar, se debe al hecho de que las actividades y proyectos implementados por el PNUD no están logrando fortalecer y capacitar a los socios nacionales, tales como las OSC y las ONG. Se pudo constatar que el PNUD no se está asociando ni trabaja directamente con socios como las OSC y, en parte, las ONG, que deberían ser clave para garantizar la implementación efectiva y la continuidad de acciones generadas por los proyectos. De manera institucional, tampoco existe un marco formal para desarrollar los encuentros entre el PNUD y esas organizaciones. Por otra parte, se reporta que la voluntad de la contraparte nacional de continuar con los proyectos una vez finalizados es mínima. Esto también se verifica en hechos como la no ratificación de las convenciones de las Naciones Unidas y de la Unión Africana sobre la corrupción, y la no aplicación del Decreto Ley N.º 1/2004, del 5 de febrero, sobre la ética y la dignidad en el ejercicio de la función pública (declaración de bienes por parte de altos miembros del Gobierno) para el caso específico de intervenciones relativas al fortalecimiento de la gobernabilidad.

En muchos casos, las instituciones no cuentan con los recursos económicos necesarios para continuar con algunas acciones de los proyectos una vez que estos han terminado. La parte más difícil suele ser la absorción o mantenimiento del personal del proyecto por las instituciones nacionales. En el caso concreto de los proyectos implementados por el PNUD dentro del periodo evaluado (2013–2017) y en el área de gobernabilidad democrática, transparencia, derechos huma-

nos y lucha contra la corrupción, hay muy pocas probabilidades de que sus efectos perduren. Esto es también debido a la rotación constante de los funcionarios del Gobierno. Por otra parte, la falta de continuidad viene fundamentalmente causada por el hecho de que los beneficiarios primarios y directos (OSC y ONG) muy raramente están siendo implicados en el diseño, la implementación y la ejecución de estos proyectos y, a pesar de la existencia de leyes y normas sobre gobernabilidad democrática, transparencia, derechos humanos y lucha contra la corrupción, las instituciones y colaboradores inmediatos son un poco reacios a la efectiva aplicación e implementación de las recomendaciones y resultados de estos proyectos.

Antes del descubrimiento del petróleo en Guinea Ecuatorial, los organismos internacionales, incluso el PNUD, eran los financiadores absolutos de la mayoría de las actividades de desarrollo en el país. Con la llegada del petróleo en 1992, el Gobierno se ha convertido en el máximo financiador de los programas y proyectos de desarrollo en el país, lo que incluye algunos de los ejecutados por el PNUD. Esto, naturalmente, le otorga más poder y derechos al Gobierno para manejar los programas y proyectos con mucha más autoridad. Aunque esta modalidad de ejecución puede ser la más deseada en estos contextos, su éxito depende de que la contraparte no interfiera en sectores de gestión programática que no son de su responsabilidad o no formule exigencias no contractuales para su inclusión en los documentos de programación³⁵, lo cual puede a veces llegar a disminuir la eficacia y la eficiencia de algunas de las intervenciones.

Prueba de que las intervenciones del Gobierno que pretenden incorporar medidas de transmisión de los conocimientos necesarios para un eventual traspaso de la gestión de las intervenciones a la Administración ecuatoguineana no alcanzan el nivel deseado es el fracaso por parte de los servicios estatales de asumir la responsabilidad en materia de abastecimiento de productos contra el VIH. El Estado, aunque tiene los recur-

sos financieros necesarios, no siempre tiene las capacidades técnicas pertinentes para manejar con transparencia y eficacia las intervenciones de envergadura.

Es también importante notar una intervención que presenta buenos indicios de sostenibilidad relativa: los Centros de formación en Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC). El éxito de los dos centros que ya están operacionales, con sus 2.300 jóvenes inscritos, muestra un vínculo mucho mejor en el departamento de la Juventud, sobre el cual se están gestando nuevas alianzas para ampliar su alcance y reproducir la experiencia en otras zonas.

En temas de **pobreza**, se han observado indicios de apropiación y sostenibilidad en algunas áreas de intervención, mientras que en otras ocurre lo contrario. Con el desarrollo del aparato estadístico, el Instituto Nacional de Estadísticas de Guinea Ecuatorial (INEGE), empoderado y reforzado técnicamente, publica ahora –en lugar del Banco Central Regional– las cuentas nacionales, el índice de precios al consumo y la tasa de inflación; los centros de divulgación de las TIC muestran también un buen arraigo institucional y han visto incluso su concepto básico difundido en otras partes del territorio gracias a otros asociados. En cambio, en lo que respecta al abastecimiento de antirretrovirales, no hay todavía una verdadera apropiación capaz de garantizar que la contraparte nacional asuma la responsabilidad en este campo de forma eficaz.

No hay evidencia de haber logrado medidas y niveles de sostenibilidad en las actividades que se desarrollaron en temas **medioambientales**. En teoría, los beneficiarios, en general, se muestran contentos e implicados por el hecho de participar en las actividades y recibir herramientas y acompañamiento, además de formar a miembros de la comunidad en la gestión sostenible de los recursos. En unos casos, se valora el compromiso de unos oficiales del gobierno, de la sociedad civil

35 Como disposiciones para favorecer la contratación de personal nacional, en lugar de internacional, para perfiles específicos que aportarían un punto de vista más amplio, apropiado e imparcial para unas intervenciones.

organizada en las ONG y de asociaciones que defienden su territorio y quieren seguir viviendo en el mismo. Los factores que lo dificultan están vinculados a la propia organización territorial, demasiado centralizada y burocratizada, con una jerarquía militar paralela que a veces dificulta el trabajo y que hace que la sostenibilidad –sobre todo en los últimos tiempos, en los cuales las actividades finalmente empezaron a desarrollarse– sea algo más teórico o potencial que real. Al mismo tiempo, se vieron algunos casos muy evidentes de sostenibilidad muy baja o inexistente, no solo en las actividades en la parte continental y en casos que han sido particularmente negativos, como el de Monte Allen –sobre el cual los logros pasados se perdieron y la reserva se encuentra en un estado preliminar al abandono–, sino también en unas actividades evaluadas en Bioko, evidenciando que el seguimiento es altamente dependiente de los recursos de cada proyecto. En todos estos casos es evidente que, si no hubiera el soporte del PNUD y las ONG, se perdería rápidamente casi todo y que actividades económicas contrarias a la conservación (caza ilegal, deforestación, comercio de especies protegidas) empezarían inevitablemente a reaparecer por falta de alternativas reales para sustentar los medios de vida de las comunidades.

3.5 PERSPECTIVA DE GÉNERO

El Ministerio de Asuntos Sociales y Promoción de la Mujer (MINASPROM), inicialmente constituido como Ministerio de Asuntos Sociales y Condición de la Mujer (MINASCOM), actúa como organismo rector de las políticas de igualdad de género, pero el país cuenta con una limitada participación de las mujeres en los puestos de toma de decisión, verificándose que la cantidad de mujeres actualmente en el poder está muy por debajo de la media de los demás países africanos. Un informe realizado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) señala que, en 2012, el poder ejecutivo contaba con tan solo un 18,2 por ciento de mujeres, el poder legislativo con un 11 por ciento y el poder judicial, a nivel de los fiscales, jueces y magistrados, con menos del

20 por ciento. No obstante, no se identifican factores que limiten o impidan la implementación de políticas o acciones a favor de la igualdad de género, lo cual representa una oportunidad que puede ser aprovechada por la Oficina en el país.

La respuesta del PNUD a esta realidad no ha sido significativa. La cartera de proyectos no cuenta con intervenciones específicas que aboguen por la perspectiva de género o luchen contra las desigualdades que afectan a las mujeres en el país.

Aun si el DPP 2013-2017 establece en el área de gobernabilidad que, cuando finalice el período de implementación, “*las instituciones públicas habrán fortalecido su capacidad de promover y proteger los derechos humanos de la población y la igualdad de género*”, las acciones del PNUD en este tema se limitan a sensibilizaciones, no incidiendo en cambios transformacionales, como lo sería brindar apoyo en materia de formulación o revisión de políticas públicas.

La oficina de PNUD en Guinea Ecuatorial cuenta con 19 personas, entre las cuales hay 10 mujeres, incluyendo a la Representante Residente y a 9 mujeres que trabajan en puestos administrativos. En lo que respecta al reclutamiento del personal, el género de los miembros de los paneles de selección no es considerado de manera sistemática (teniéndose en consideración otros criterios, como el nivel del puesto reclutado); en este sentido, aunque no se asegura la presencia tanto de hombres como de mujeres en los procesos de contratación de empleados, no existen indicios de que el reclutamiento favorezca o desfavorezca a las personas por temas vinculados a su género, a juzgar por el equilibrio existente entre hombres y mujeres en la composición de la oficina.

A nivel de los proyectos, se cuenta con una estrategia para promover la institucionalización del enfoque de género y la interculturalidad, conceptualizada en el marco de un proyecto financiado por el FMAM en apoyo al Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Sin embargo, dicha estrategia, en lugar de establecer directrices claras para

incorporar la perspectiva de género en la gestión de las áreas protegidas y de los parques naturales, se limita a ofrecer un marco narrativo conceptual que no establece directrices claras de actuación ni esboza un plan de acción.

CAPACIDADES DE LA OFICINA EN EL PAÍS EN TEMAS VINCULADOS A LA IGUALDAD DE GÉNERO

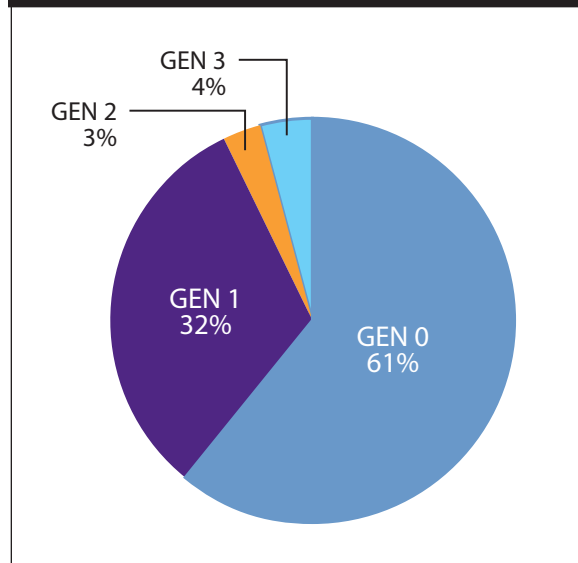
El PNUD en Guinea Ecuatorial cuenta con un punto focal designado para temas de género, pero no dispone de una estrategia para transversalizar la igualdad de género en la cartera programática ni en las demás intervenciones. Las limitaciones en términos de capacidad del personal del PNUD en el país y la situación financiera que atraviesa la institución dificultan el reclutamiento de una persona específica para las cuestiones de género. Asimismo, los esfuerzos y el apoyo provisto por el experto en género del Centro Regional de Servicios en Addis Abeba, aunque es apreciado por la Oficina, no impactan sobre la calidad del programa de manera significativa. El único planteamiento de integración de la perspectiva de género observado a nivel del personal de programas se refiere a la insistencia de que los puestos publicados por el PNUD aseguren la apertura a personas de ambos sexos.

Aunque la Oficina dispone de un punto focal designado para las acciones corporativas vinculadas a promover la igualdad de género, dichas funciones no son asumidas formalmente, lo que puede verificarse en la ausencia de análisis de género en la mayoría de los documentos de proyecto.

La Oficina cuenta, además, con un manejo limitado de los conceptos en lo que respecta al enfoque de género. El personal del PNUD presenta como un logro en términos de transversalización

de género el hecho de que los proyectos cuenten con la participación de las mujeres a todos los niveles y en buena proporción con respecto a los hombres. No obstante, lejos de responder a estrategias de diseño en las intervenciones, esto no tiene nada que ver con un deliberado esfuerzo para transversalizar el enfoque de género por parte de la Oficina. A título ilustrativo, que las mujeres se beneficien en mayor medida de las capacitaciones ofrecidas al personal del Ministerio de Salud no responde a una acción positiva a favor de las mujeres o una priorización estratégica, sino al hecho de que la gran mayoría del funcionariado de este ministerio es femenino. El marcador de género (*gender marker*), aplicado para medir la contribución del enfoque de género en los productos de cada iniciativa, muestra que un gran número de proyectos no contribuyen a promover la igualdad de género en lo absoluto (GEN 0) o lo hacen de manera tangencial (GEN 1).

Gráfico 1. Estatus actual del marcador de género en la cartera de Guinea Ecuatorial



POSICIONAMIENTO DEL PNUD

4.1 IMPLEMENTACIÓN DE LA VISIÓN DEL DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE

El PNUD es conocido como líder en las acciones relativas al desarrollo humano sostenible (DHS) dentro del sistema de las Naciones Unidas y por otros actores de la cooperación internacional, las dependencias gubernamentales, las OSC y las ONG, y como una organización que contribuye a la institucionalización de procesos, tanto a nivel político como técnico. En Guinea Ecuatorial, el PNUD cuenta con una buena credibilidad, pero es claro que la consecución de los objetivos fijados en su plan de acción para la promoción de la gobernabilidad, la reducción de la pobreza y la sostenibilidad medioambiental no pueden enmarcarse temporalmente en el corto plazo, sino que requieren de políticas y estrategias públicas que incidan en la transformación de la realidad a nivel sistémico. Esto incluye aspectos como el respeto a la ley y el cumplimiento de las normas y principios oficialmente establecidos, que, a su vez, implican grandes inversiones en recursos, particularmente en términos de tiempo de sus oficiales y de sus representantes.

Para un desarrollo humano sostenible, la buena gobernabilidad debe garantizar el derecho de la población a participar en decisiones que afectan a sus vidas, que las personas controlen sus propios destinos y que la gestión pública sea en beneficio del interés general. Para ello, se necesita que las instituciones políticas y estatales sean eficaces, actúen con legitimidad y en aplicación del principio de transparencia. De igual forma, es necesario cumplir con los compromisos internacionales en temas fundamentales para el país, como el respeto de los derechos humanos, la transparencia y la lucha contra la corrupción. Esto requiere una voluntad política que se traduzca en acciones

concretas, que incorporen la inversión pública para los sectores más necesitados, garanticen un mejor acceso a los recursos del país, promuevan el uso sostenible de los mismos y que las opiniones y necesidades de los sectores de la sociedad que recibieron menores beneficios sean consideradas en la toma de decisiones que afectan sus vidas.

Hay un buen reconocimiento de los aportes brindados por el PNUD, identificándolos como decisivos en muchos aspectos, como la defensa de un enfoque holístico del desarrollo, la promoción de las infraestructuras sociales, la diversificación económica y el desarrollo de las capacidades estadísticas nacionales. No obstante, este reconocimiento es ignorado por muchos de los actores que desconocen el trabajo realizado por el PNUD en el país, lo cual responde en parte a una falta de capitalización de los logros a través de estrategias de comunicación apropiadas.

El PNUD, en tanto que socio estratégico multinacional, disfruta de ventajas comparativas, pudiendo aprovechar su rol como actor neutral e imparcial para ayudar al país en sus esfuerzos de promover la gobernabilidad y la lucha contra la pobreza. No obstante, la organización no se encuentra en posición de utilizar en el país su plena capacidad para influenciar en las políticas y hacerlo de manera eficaz y sostenible debido a la falta de estructuras y plataformas nacionales que faciliten su trabajo.

El posicionamiento del PNUD en el país es regular en las diferentes temáticas abordadas, pero tendría un gran potencial de crecimiento si el contexto y los recursos fuesen apropiados. Esto es algo que potencialmente se puede esperar en países como Guinea Ecuatorial, que gozan de riquezas naturales enormes. Si bien el posicionamiento, sobre todo mediante el desarrollo de

las capacidades para dirigir la economía a nivel central y local y el refuerzo del acceso a los servicios sociales básicos, es coherente con las competencias y la reputación del PNUD, a nivel corporativo, el tamaño operacional de la oficina en Malabo tiende a limitar sus capacidades de maniobra al respecto, impide aportar todo el valor agregado que debería derivarse de este posicionamiento y restringe el margen de actuación del programa.

Tener un único oficial de programa crea inercias perjudiciales para la eficacia y la eficiencia del programa, frena el avance de los proyectos e impide integrar perfiles competentes en las diversas áreas. Este nivel de personal es también incompatible con una capacidad de monitoreo suficiente, que es, sin embargo, necesario para conocer lo que ocurre sobre el terreno y no depender únicamente de levantamientos de información a discreción de la contraparte nacional.

Es inevitable que la sede del PNUD vuelva a pensar el tipo de oficina más adaptado al contexto de Guinea Ecuatorial y ponderar si se debe mantener o no una presencia fija, así como la posibilidad de utilizar capacidades a nivel regional. Esto es algo potencialmente viable, aunque sea necesario considerar el factor lingüístico de Guinea Ecuatorial en África, que, en este caso, representa una limitación específica que no se puede ignorar, además de tener implicaciones políticas.

4.2 RESPUESTA A TEMAS EMERGENTES EN EL PAÍS

Guinea Ecuatorial ha suscrito diversos convenios y tratados en materia de derechos humanos y el Gobierno ha emprendido diversas reformas institucionales, administrativas y legislativas, incluidas varias reformas de la Ley Fundamental (Constitución), para ampliar la democracia y promover los derechos humanos. No obstante, persisten situaciones de falta de aplicación de las leyes y no parecen existir las condiciones esenciales para que las instituciones tengan incidencia real sobre las temáticas más impactantes. Esta situación crea un ambiente desfavorable que va en detrimento de la

cohesión social y de la promoción del desarrollo humano sostenible.

La respuesta del PNUD a temas emergentes que puedan surgir en el contexto nacional presenta importantes desafíos. El personal de la Oficina en el país es consciente de los temas emergentes en los cuales el PNUD podría tener un mandato y valor agregado en el contexto de Guinea Ecuatorial, tales como la promoción de los derechos humanos, el empleo juvenil, la protección del medio ambiente, la adaptación al cambio climático y el enfoque de género; también sabe que es un apoyo para la medición y consecución de los ODS; sin embargo, estos no han sido priorizados o incorporados de manera transversal en las acciones implementadas. Igualmente, la cooperación Sur-Sur es aún incipiente. Una de las pocas experiencias visibles y concretas ha sido la visita a Ruanda, realizada en colaboración con la Oficina del PNUD en este país, a favor del proyecto de fomento de las TIC y cuyo desarrollo y resultados no han sido sistematizados ni documentados de manera apropiada; además, existen unas iniciativas iniciales y en curso con Cuba, Brasil, y Senegal relacionadas con programas de protección social y empleo juvenil y con su clasificación como países de ingreso medio-bajo.

En lo que respecta a la capacidad del PNUD para interpretar la evolución del entorno y adaptar sus respuestas de manera apropiada, la Oficina dispone de un buen reconocimiento institucional que le permite tener un buen diálogo estratégico con las autoridades nacionales. Sobre esta base, el potencial para influir sobre las políticas públicas es alto y puede ser aprovechado mucho más.

No obstante, existen varios proyectos que no disponen de componentes sustantivos y se limitan a proveer apoyo en términos de adquisiciones a la contraparte nacional. Si bien la gestión de compras de bienes y servicios es considerado como un punto fuerte, esto debe capitalizarse y ser abordado como una oportunidad para introducir elementos sustantivos que contribuyan al desarrollo y fortalecimiento de las capacidades técnicas y operativas institucionales.

4.3 ALINEAMIENTO AL PLAN ESTRATÉGICO DEL PNUD

En cuanto a la conformidad de la cartera al Plan Estratégico del PNUD 2014-2017, no existe evidencia de que se haya realizado un proceso exhaustivo ni un plan de alineamiento para dar cumplimiento a los requerimientos de verificación temática, de diseño y operativa, siguiendo los planteamientos de la Oficina de Apoyo a Programas y Políticas (BPPS, por sus siglas en inglés) del PNUD³⁶.

La voz y participación de los beneficiarios ha sido considerada solo a veces y parcialmente en la formulación de las iniciativas. Los proyectos han sido en gran medida empujados por las contrapartes gubernamentales según las necesidades existentes. Si bien el programa para el país está alineado con la agenda de desarrollo nacional, el PNUD en Guinea Ecuatorial no ha influido en el diseño de las políticas públicas y sus iniciativas se han reducido principalmente a llevar a cabo actividades que, en muchos de los casos, no han supuesto cambios transformacionales.

Los criterios de escala y ampliación de las iniciativas no se han contemplado en la concepción y formulación de los proyectos. No se han incorporado en las actividades proyectos piloto destinados a servir de prueba para replicar o aumentar el alcance de las iniciativas. Asimismo, la concentración geográfica de las intervenciones en las zonas urbanas, particularmente en Bioko, evidencia que estas no logran beneficiar a las personas más vulnerables del país. La ausencia de una oficina, o por lo menos de una presencia en Bata, es una limitación importante para tener más y mejor contacto con las contrapartes y los beneficiarios. Algún modo de presencia del PNUD permitiría atender la demanda de organizaciones locales, recabar las necesidades de las OSC y ofrecerles respuestas.

4.4 GESTIÓN BASADA EN LOS RESULTADOS, MONITOREO Y EVALUACIÓN

Los marcos de recursos y resultados encontrados en el período bajo evaluación, en su gran mayoría, carecen de utilidad. Estas herramientas, cuando están disponibles, no disponen de objetivos medibles ni indicadores apropiados para verificar el logro de los mismos, lo que reduce su calidad y, por tanto, su pertinencia. Las carencias a nivel de indicadores y metas de efectos para valorar los avances del programa hacia los objetivos dificultan el seguimiento del mismo y, por ende, su evaluación. La formulación de los proyectos es deficiente, no habiendo evidencia de un análisis contextual profundo ni de un proceso participativo para llevar a cabo teorías de cambio que justifiquen las intervenciones. La distribución geográfica de los proyectos es limitada y no está dirigida a atender las necesidades de las poblaciones más vulnerables. Además, los resultados elaborados en los marcos programáticos no son establecidos en el marco de la gestión basada en resultados, siendo a menudo muy ambiciosos en su formulación o poco realistas en su aplicación y, por consiguiente, inalcanzables, excepto bajo la forma de meros productos. Tampoco se dispone de informes de seguimiento que permitan valorar el avance de las intervenciones e identificar acciones correctivas o documentar buenas prácticas.

4.5 COORDINACIÓN INTERAGENCIAL

La coordinación entre las agencias del Sistema de las Naciones Unidas en el país (UNCT, por sus siglas en inglés), liderada por la Representante Residente del PNUD en su rol de Coordinadora del Sistema de las Naciones Unidas, presenta debilidades estructurales. Esto se observa al verificar que la continuidad del puesto de especialista de coordinación, encargado de impulsar, promover y operativizar las decisiones alcanzadas en el seno del UNCT, no está asegurada dentro de la

36 Aunque los IWP están vinculados al Plan Estratégico no hay evidencia del alineamiento temático, del diseño y operacional de la cartera. Véase: <https://intranet.undp.org/unit/office/exo/sp2014/SP201417/SitePages/Programme%20Alignment.aspx>

estructura formal de la Oficina³⁷. En la actualidad, la plaza de oficial de coordinación está siendo cubierta de manera transitoria, principalmente en apoyo a la formulación del nuevo MANUD, pero sin que se espere la incorporación de la misma en el organigrama de la Oficina en el país.

Las labores de coordinación en el UNCT de Guinea Ecuatorial se ven afectadas por el bajo nivel de participación garantizado por las diferentes agencias presentes en el país. La falta de activación de los grupos temáticos y los pocos programas conjuntos revelan una coordinación frágil. La mayoría de los equipos de trabajo interagenciales están inactivos, a excepción del equipo de gestión de las operaciones (OMT, por sus siglas en inglés), imprescindible vista la necesidad de gestionar temas operativos de la UNHouse (compartida por OMS, UNICEF, UNFPA, OIT, FAO, ONUSIDA, ICAO y el UNDSS).

Aunque han sido tomadas algunas medidas nuevas y se observan esfuerzos recientes para reanimar la coordinación interagencial (por medio de reuniones más frecuentes y la puesta en marcha de acciones dirigidas a desarrollar un programa conjunto de protección social y otro en temas de VIH con el Gobierno), todavía existen oportunidades de mejora, tanto a nivel del UNCT como en las acciones llevadas a cabo conjuntamente con otros organismos que proveen asistencia técnica. Las acciones han sido muchas veces concebidas y se implementan sin considerar intervenciones que llevan a cabo otros actores del desarrollo del país, como el apoyo al sector educativo que brinda la Agencia Española

de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). Esta falta de coordinación reduce las posibilidades de establecer colaboraciones y sinergias sobre el terreno, y la oportunidad de apoyar y fortalecer a los diferentes actores.

4.6 COMUNICACIÓN

El PNUD en Guinea Ecuatorial carece de una estrategia de comunicación y de acciones destinadas a visibilizar el trabajo realizado, no disponiendo de un especialista en comunicación que, junto con el personal de programas, dé a conocer los resultados logrados por la organización. Asimismo, faltan mecanismos que garanticen una apropiada comunicación con las contrapartes, lo que afecta la percepción del trabajo realizado por el PNUD y el conocimiento del apoyo que ofrece y puede brindar a muchos sectores.

El hecho de que PNUD no promueva la comunicación con los demás actores del desarrollo en el país implica que no atiende el llamado de algunos sectores de la sociedad, que están esperando desde hace varios años que sus iniciativas, ideas y demandas sean escuchadas y piden que el PNUD actúe como intermediario. Existe, en este sentido, una percepción prevalente de que, en los últimos años, la organización no ha dado prácticamente respuesta a las demandas de actores de la sociedad civil o que su nivel de involucramiento ha sido bajo.

A nivel de comunicación interna, existen oportunidades para mejorar el diálogo entre las áreas de operaciones y programas, y para establecer mecanismos que permitan canalizar las inquietudes y demandas del personal en la Oficina.

37 Es importante destacar que, durante el período evaluado, la Oficina País solo pudo contar en 2015 con un especialista en coordinación (contratado como consultor internacional, debido a la falta de capacidad nacional en este campo específico). Esto permitió que el UNCT tuviera una Oficina de coordinación más apropiada, que estableciera mecanismos de coordinación, celebrara reuniones mensuales del UNCT, implementara el MANUD, realizara el examen de mitad de período del MANUD, así como una evaluación final para establecer grupos de trabajo interagencial (como el HACT), tuviera una mejor y más regular comunicación y elaborara reportes de las reuniones y los talleres interagenciales.

Capítulo 5

CONCLUSIONES, RECOMENDACIONES Y RESPUESTA DE LA GERENCIA

La presencia y continuidad del PNUD en Guinea Ecuatorial se justifica al verificar el índice de desarrollo humano del país, que todavía refleja la necesidad de enfrentarse a los importantes retos que se presentan en el contexto nacional y que están ligados a la pobreza y la desigualdad a la que hace frente gran parte de su población. Cabe destacar que la población por debajo del nivel de pobreza no llega al medio millón de personas, mientras que el ingreso per cápita medido en paridad de poder adquisitivo (PPP) es de cerca de 30.000 dólares, o sea que se sitúa a un nivel más alto que muchos países de Europa.

Las necesidades del país de formular, implementar y monitorear políticas de desarrollo holísticas son marcadas y siguen siendo críticas. Se reconoce que el PNUD actúa en un contexto muy difícil, caracterizado por una situación de recursos limitados y desafíos enormes. Entre esos desafíos están las limitaciones a la libertad de maniobra programática, determinadas por la falta de disponibilidad de recursos propios y la dificultad de conseguir recursos bilaterales a causa de su clasificación como país de ingreso mediano-alto o alto y la escasez de contribuciones de los donantes tradicionales. A pesar de las transformaciones vinculadas al desarrollo de infraestructuras impulsadas por el Gobierno, las instituciones nacionales enfrentan importantes desafíos, a cuya superación podría contribuir aún más el PNUD mediante el fortalecimiento de la gobernanza y la eficacia en la gestión. A nivel de gestión, y a pesar de muchos esfuerzos y logros recientes, los hallazgos en el ámbito administrativo y programático resaltados en los informes de auditorías pasadas no difieren mucho de lo que se encontró en esta evaluación. Esto prueba que, en los casos en los que se registraron avances, la implementación de las acciones correctivas evolucionó muy lentamente.

El PNUD en Guinea Ecuatorial tiene un gran potencial y oportunidades para contribuir de manera significativa al desarrollo del país al ser reconocido por el Gobierno como una institución que aporta transparencia y calidad a los procesos en los que interviene. Desafortunadamente, la respuesta actual del PNUD a la demanda en función de su rol y mandato en el país, así como los recursos disponibles para implementar un programa sustantivo, no son suficientes y la organización casi solo parece poner atención a los problemas a medida que aparecen en su camino, mediante solicitudes nacionales no estructuradas. Entre 2008 y 2015, la mayoría de los recursos estuvieron destinados a servicios de adquisiciones, principalmente mediante dos proyectos, uno vinculado a la compra de medicamentos para el SIDA y otro relativo al desarrollo del Organismo Nacional de Aviación Civil, que responde igualmente a un apoyo vinculado a las compras de equipamiento.

Para garantizar la posición relevante del PNUD en el país, hacen falta estrategias realmente dirigidas al cambio, identificando qué se puede hacer para propiciarlo. Una vez que se identifiquen las vías para desencadenar el cambio, se podrán determinar y asegurar los medios necesarios para lograrlo, incluyendo los niveles y perfiles apropiados requeridos por el personal, y enfrentar las condiciones favorables o limitantes que será necesario aprovechar o influenciar.

Las conclusiones y recomendaciones que siguen abarcan los temas esenciales considerados en el marco de esta evaluación y las acciones propuestas en base al conjunto de información recabada durante el proceso, las opiniones de los entrevistados y del equipo de evaluación.

5.1 CONCLUSIONES

Conclusión 1. La contribución del PNUD en el país para el período evaluado muestra niveles de relevancia medio-alta, de eficiencia media y tanto de eficacia como de sostenibilidad en promedio bajas, con variaciones entre áreas temáticas. Las intervenciones promovidas por el PNUD en el país están enfocadas principalmente a la realización de actividades y el logro de productos y no a alcanzar verdaderos resultados de desarrollo dirigidos a promover cambios que impacten positivamente en las condiciones y calidad de vida de las personas y el medioambiente. Se verifican muchas y valiosas capacitaciones técnicas, pero realizadas sin vocación de crear capacidades con un fin específico, resultando en esfuerzos a veces estériles que al final carecen de incidencia sustantiva. Asimismo, existen intervenciones muy significativas, en términos de cantidad de recursos financieros ejecutados, cuyas acciones se limitan a servicios de adquisición de bienes y servicios y no disponen de componentes sustantivos (por ejemplo, los proyectos de VIH y de aviación civil). La inestabilidad en términos de la alta tasa de rotación del personal de las instituciones públicas que son contrapartes del PNUD y del propio personal de la organización fue uno de los aspectos más críticos para la sostenibilidad y la eficacia de las intervenciones del PNUD en el país. En general, parece que al PNUD le ha faltado la capacidad de invertir sus mejores recursos y esfuerzos —muchas veces valiosos— en áreas y acciones que presentan las condiciones correctas y favorables, o por lo menos mínimas, para ser sustentables y generar apropiación a nivel nacional.

Conclusión 2. El diseño y la implementación de las intervenciones del PNUD cuentan con pocos actores, notándose particularmente la ausencia de grupos que representen los intereses de los beneficiarios y la falta de involucramiento de las organizaciones de la sociedad civil (OSC). Si bien el PNUD fue importante cuando el país estaba en un contexto de desarrollo con mayor presencia de la cooperación internacional y los donantes, en el pasado reciente, ha tenido una relación mucho más superficial con las OSC

y estas ya no están animadas a considerarlo como un referente fiable y tampoco saben cómo entrar en contacto con el PNUD. Por lo tanto, es importante llevar a cabo esfuerzos para abogar por una mejor inclusión de los otros actores del desarrollo presentes en todo el territorio nacional para afianzar mejor las intervenciones y dar una respuesta apropiada a las necesidades reales de los beneficiarios. Parece ser una responsabilidad natural del PNUD desarrollar, promover y considerar las capacidades de las OSC que están trabajando a favor de los valores de las Naciones Unidas y ser más receptivo, para proveerles mejor acceso al apoyo y a los servicios que pueda ofertarles no solo el PNUD, sino también el SNU en general.

Conclusión 3. Las intervenciones del PNUD presentan una distribución y presencia desigual en el territorio y desproporcionada entre la ciudad de Malabo, que es el principal núcleo urbano, y el resto del país. Esto se observa principalmente en lo que respecta a la zona continental. De hecho, la mayoría de los que necesitarían o demandan las acciones del PNUD, los pobres, las zonas rurales y las organizaciones de la sociedad civil, se encuentran en la zona continental del país.

Conclusión 4. El PNUD cuenta con un buen reconocimiento en el país por representar los valores de Naciones Unidas y mantener una buena asociación y cooperación con el Gobierno; en general, tiene una **imagen positiva y creíble**. **No obstante, la mayoría de las contrapartes de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales desconocen en gran medida el trabajo realizado por el PNUD y la organización es señalada en ocasiones como demasiado cercana a la Administración Pública**, lo que significa un riesgo para la percepción que se tiene del nivel de credibilidad, imparcialidad y neutralidad con el cual debe cumplir su mandato.

Conclusión 5. Existen avances recientes en la coordinación interagencial, pero esta sigue siendo débil e insuficiente y no cuenta con inversiones significativas en términos de recursos y tiempo. El personal designado para promover las intervenciones conjuntas y dar continuidad a

los acuerdos logrados en el UNCT ha sido incorporado de manera *ad hoc* para apoyar la formulación del nuevo MANUD, en lugar de formar parte de la estructura de la Oficina; esto implica el riesgo de fragilizar la continuidad de los esfuerzos y logros que puedan obtenerse en materia de coordinación del SNU. Además, no se ha avanzado en la implementación de programas conjuntos a nivel interagencial, aun cuando el marco de resultados y recursos del MANUD identifica a varias agencias que inciden en efectos comunes.

Conclusión 6: La Oficina del PNUD en Guinea Ecuatorial carece de una estructura programática con las capacidades requeridas para liderar de manera más eficaz el diseño y la formulación de proyectos de calidad y velar por implementar los principios de la gestión basada en resultados en las intervenciones. Las dimensiones de la Oficina en el país, en lo que respecta al número de personal programático, se ajustan bastante al nivel de ejecución existente en la actualidad, aunque es evidente que, para una mejor respuesta, haría falta contar con por lo menos un oficial de programa adicional y más soporte administrativo y calificado. La alta rotación del personal influye de manera importante en la falta de memoria institucional e incide en pérdidas de eficacia, eficiencia y calidad de las intervenciones. La retención de talento en la Oficina se ve también afectada por la ausencia de competitividad de la escala salarial vigente con relación a la oferta que existe en el sector privado nacional, situación que debe contrastarse con las demás agencias del SNU.

5.2 RECOMENDACIONES

Recomendación 1. Reducir y concentrar el número de áreas temáticas, integrando las intervenciones del PNUD para el próximo ciclo programático en dos carteras principales, por una parte fusionando las actuales áreas de pobreza y medioambiente –que presentan evidentes e importantes vínculos en el contexto socioeconómico del país– y, por otra parte, fortaleciendo el trabajo sustantivo realizado para promover la gobernabilidad democrática. Se deberán incorporar, asimismo, los enfoques de género y

derechos humanos de manera transversal en ambas carteras, en las que sugerimos que se concentre el próximo programa del PNUD.

Recomendación 2. La Oficina debe incursionar en intervenciones que aseguren una mayor presencia programática, sobre todo fuera de la isla de Bioko, y que incorporen sinergias con acciones que otras agencias del SNU implementan en la parte continental del país. A este propósito, es necesario ser creativos y encontrar una manera de tener formas de presencia física del PNUD por lo menos en Bata para impulsar el trabajo a favor del medio ambiente, promover la lucha contra la pobreza y la desigualdad en la zona continental y en las áreas rurales, posiblemente y deseablemente en un contexto de cooperación con otras agencias del SNU.

Recomendación 3. Mejorar y hacer más efectiva la coordinación interagencial en lo que respecta a la calidad y cantidad de las intervenciones, e inspirando la colaboración entre las agencias del SNU para promover un trabajo coordinado que capitalice sobre los logros adquiridos y proyecte una misma y –en consecuencia– una voz unitaria más fuerte sobre los temas relevantes. Esto ofrecerá al PNUD un liderazgo renovado, que otorgará una mayor coherencia y peso a la posición del SNU frente a los demás actores y asegurará al PNUD un lugar privilegiado en las discusiones con el Gobierno. El PNUD debe abogar en el UNCT por reactivar las diferentes comisiones y mesas de trabajo interagenciales, y promover más y mejores intervenciones conjuntas sobre el terreno. Unidas, las agencias del Sistema de Naciones Unidas (SNU) presentes en el país podrán tener un mayor peso específico, necesario para lograr mucho más y de manera más eficiente que ahora, sobre todo en los temas sustantivos que siguen siendo la base de su presencia en el país. Además, el PNUD debe abogar y contribuir a una mayor continuidad y formalidad del puesto del especialista de coordinación, lo cual es importante para promover el trabajo interagencial y dar seguimiento a los acuerdos logrados a nivel del UNCT.

Recomendación 4. El PNUD tiene que comprometerse únicamente en la implementación de proyectos y actividades que presenten las condiciones apropiadas para hacer contribuciones a los resultados de desarrollo, o que cuenten con una alta probabilidad de aportar cambios reales y tangibles sobre los principales desafíos de desarrollo priorizados a nivel nacional (promoción y garantía de los derechos humanos, sostenibilidad ambiental, promoción y diversificación económica, lucha contra la corrupción, promoción de los ODS y empleo juvenil, entre los más demandados por las contrapartes a todos los niveles). Asimismo, y como existe interés por parte del Gobierno de promover la cooperación Sur-Sur, esta modalidad podría ser una oportunidad adicional para el PNUD en materia de asistencia para la identificación y sistematización de iniciativas y en la facilitación de experiencias de intercambio útiles y variadas.

Recomendación 5. El PNUD debe **impulsar una nueva modalidad de asociación con las autoridades nacionales, que incorpore el diálogo social con todos los socios del desarrollo nacional y los haga partícipes del diseño, la implementación y la ejecución del nuevo programa para el país.** Esto puede incluir los principios del Pacto Global del SNU (Global Compact) en temas de anticorrupción, derechos humanos y medioambiente, y las acciones de promoción para incorporar los principios de transparencia e imparcialidad desde la posición estratégica privilegiada que debe conservar el PNUD. Estas acciones pueden seguir incluyendo áreas de oportunidad, como el soporte en temas de **adquisiciones** que ofrece el PNUD –que juegan un rol esencial para la sostenibilidad financiera de la oficina; sin embargo, **estas actividades ya no deben verse como un fin en sí mismo, sino que tienen que ser abordadas como oportunidades de entrada a acciones sustantivas más amplias,** con vocación de incidir en transformaciones institucionales, y tienen que estar directamente conectadas a resultados sostenibles, medibles y medidos.

Recomendación 6. Mejorar la **evaluabilidad de las intervenciones y la calidad de los datos**

y **la información,** y desarrollar proyectos con **productos y actividades que estén lógicamente interconectados y vinculados a los cambios esperados a nivel de efecto,** que cuenten con objetivos e indicadores de calidad y contribuyan de manera sustantiva al desarrollo del país. Es imperativo que, para mejorar el seguimiento y la calidad de las intervenciones, se incorporen **los principios de la gestión basada en resultados (GBR) y el presupuesto basado en resultados en el diseño, formulación, monitoreo y evaluación de las mismas.** En este contexto, la restricción en términos de movilidad, sobre todo en la parte continental (para la cual se necesita autorización del Gobierno), hace que no solo la implementación, sino también el seguimiento del programa, no sea siempre óptimo y conforme con el nivel de esfuerzo presupuestario aprobado por el Gobierno. **Se necesita detectar a tiempo los impactos y percepciones del programa sobre el terreno para comprenderlos más a fondo y permitir al PNUD y a sus contrapartes realizar los ajustes necesarios de manera oportuna.**

Recomendación 7. Establecer una **estrategia integral de comunicación que mejore la imagen del PNUD** y que sienta las bases para divulgar información acerca del potencial y el valor agregado que la organización puede brindar como aliado en el desarrollo del país, poner en marcha mecanismos basados en la rendición de cuentas y promover la transparencia para facilitar la interacción con las autoridades nacionales. La Oficina tiene que apostar, además, por una **mejora de la visibilidad de la institución sobre el terreno,** maximizando el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones. Además, se deben llevar a cabo misiones de supervisión más frecuentes, sobre todo en la parte continental, así como **promover la realización de evaluaciones externas que valoren y justifiquen las condiciones de implementación de la cartera programática.**

Recomendación 8. Será necesario reclutar personal técnico en el marco de los proyectos para mejorar la eficiencia programática en por lo menos una de las dos áreas temáticas en las que

se debería enfocar el PNUD. Además, se requiere **identificar expertos que logren conceptualizar intervenciones atractivas para las contrapartes y que estén basadas en las prioridades gubernamentales**, lo que es imperativo para la promoción de intervenciones sustantivas. Finalmente, se debe **promover el traspaso de algunas responsabilidades operativas, asumidas actualmente por el PNUD, a las contrapartes gubernamentales** más eficientes, con el objetivo de promover el desarrollo de capacidades técnicas a nivel de las instituciones nacionales.

En conclusión, y en la práctica, se recomienda que el PNUD siga desarrollando su rol en el país siempre que se den las condiciones propicias para hacerlo. Estas incluyen que se disponga de los recursos financieros y el personal suficientemente calificado, necesarios para la ejecución de un programa que sea sustantivo, que no esté focalizado en las adquisiciones, que se oriente a la obtención de resultados importantes, que influya en la consecución de impactos y cambios reales en las temáticas más importantes de su mandato y que las mis-

mas sean sustentables a nivel nacional. Para hacer esto, es esencial y urgente revisar las estrategias y las modalidades de cooperación con el Gobierno, lo que a su vez servirá para que el PNUD pueda involucrar, a través de maneras creativas y alternativas, aquellos segmentos de la sociedad que demandan desde hace mucho tiempo su sostén y a los cuales el PNUD puede dar respuesta en apoyo a sus necesidades. El PNUD en este sentido podría actuar como mediador, apoyando los procesos de diálogo social.

Las condiciones necesarias para que el programa en el país incida de manera significativa en el desarrollo nacional no podrán alcanzarse en el corto o en el mediano plazo sin una rediscusión sustantiva del rol del PNUD en el país; de no llevarse a cabo, la organización tendrá que reflexionar y decidir el alcance de las acciones apoyadas en el país, y definir estrategias que circunscriban su presencia a intervenciones puntuales y a la prestación de los servicios esenciales y de base normalmente proporcionados por el PNUD en apoyo al sistema de Naciones Unidas.

5.3 RESPUESTA DE GESTIÓN

Recomendación 1

Reducir y concentrar el número de áreas temáticas, integrando las intervenciones del PNUD para el próximo ciclo programático en dos carteras principales, por una parte, fusionando las actuales áreas de pobreza y medioambiente –que presentan evidentes e importantes vínculos en el contexto socioeconómico del país– y, por otra parte, fortaleciendo el trabajo sustantivo realizado para promover la gobernabilidad democrática. Se deberán incorporar, asimismo, los enfoques de género y derechos humanos de manera transversal en ambas carteras, en las que sugerimos que se concentre el próximo programa del PNUD.

Respuesta de gestión

El programa del PNUD en el país (DPP) está basado en tres ejes principales del Marco de Cooperación entre las Naciones Unidas y el Gobierno de Guinea Ecuatorial (MANUD), a saber: (i) bienestar socioeconómico, (ii) buena gobernabilidad y (iii) sostenibilidad medioambiental. El MANUD y el DPP están alineados con el programa nacional de desarrollo del país, el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social (PNDES). Es decir, el enfoque temático del DPP 2013-2017 tiene su razón de ser en los 3 ejes principales de las prioridades del país, el PNDES.

La Oficina considera muy importante la recomendación de concentrar el número de áreas temáticas y, a este efecto, el proceso de preparación del próximo MANUD/DPP es muy oportuno. En este momento, el programa contiene un enfoque para áreas sustantivas que no fueron consideradas al preparar el DPP. Tales áreas son las de graduación, empleo juvenil, protección social y género. La gobernabilidad democrática es un área clave para fortalecer el apoyo del PNUD en el próximo programa.

Acciones clave	Responsable	Fecha de entrega	Estatus	Comentarios
1. Reducir y concentrar áreas de enfoque en el próximo programa.	Equipo de programa	12/2018	Iniciado	En el DPP (2013-2017) hay documentos de proyectos y planes anuales de trabajo (PTA) con resultados concretos.
2. Considerar los aspectos transversales (género, derechos humanos) de forma sistemática en el programa.		12/2018	Iniciado	La Oficina ha estado trabajando en aspectos sustantivos, como los ODS, el empleo juvenil, la protección social y el apoyo técnico a la graduación.
3. Fortalecer el enfoque programático en aspectos más sustantivos.		En curso	Iniciado	

Recomendación 2

La Oficina debe incursionar en intervenciones que aseguren una mayor presencia programática, sobre todo fuera de la isla de Bioko, y que incorporen sinergias con acciones que otras agencias del SNU implementan en la parte continental del país. A este propósito, es necesario ser creativos y encontrar una manera de que el PNUD tenga alguna forma de presencia física por lo menos en Bata para impulsar el trabajo a favor del medio ambiente, promover la lucha contra la pobreza y la desigualdad en la zona continental y en las áreas rurales, posiblemente y deseablemente en un contexto de cooperación con otras agencias del SNU.

Respuesta de gestión

La distribución y presencia de las intervenciones del PNUD es desproporcionada entre la ciudad de Malabo y el resto del país. Esto se puede atribuir en parte al desequilibrio de la financiación a los proyectos después de que el Gobierno asumió la financiación de cerca del 70 % del DPP; consecuentemente, las intervenciones del PNUD siguieron las orientaciones del desarrollo de aquel entonces, es decir, el desarrollo de capacidades enfocado a las instituciones de la Administración Pública, que están mayoritariamente concentradas a nivel central del país (Malabo, donde están ubicados todos los departamentos ministeriales). La implicación directa de esta realidad es que casi todos los proyectos de las Naciones Unidas en el marco del MANUD (2013-2017) tienen su ubicación en los ministerios centrales en la isla de Bioko, donde está la capital del país. Dichas intervenciones son, en su mayoría, de naturaleza sustantiva.

Aunque sus intervenciones incluyan la parte continental y las capas más desfavorecidas, su visibilidad e impacto directo se dan más a nivel central. Por ejemplo, en el universo de pacientes y otros beneficiarios del proyecto HIV/SIDA, nadie sabe que es el PNUD quien gestiona la adquisición y distribución de medicamentos, y piensan que lo hace el propio Gobierno. Cabe señalar que grande parte de los pacientes con HIV/SIDA se encuentran en la parte continental del país. Lo mismo acontece con el proyecto TICGE, donde el centro de Bata, en la región continental, también forma a muchos jóvenes, en particular mujeres. Otros ejemplos a mencionar son los proyectos de aviación civil, ODM/estadísticas, educación, reforma de la Administración Pública, etc.

Teniendo en cuenta este desequilibrio entre la región insular y el continente, la Oficina está buscando la forma de tener una presencia programática física en la parte continental, incluyendo la posibilidad de tener una oficina satélite en Bata. Otras acciones incluyen sinergias con otras agencias del SNU y otros socios para la implementación de proyectos conjuntos en la parte continental del país.

Acciones clave	Responsable	Fecha de entrega	Estatus	Comentarios
1. Estudiar con el Gobierno la posibilidad de instalar una oficina satélite en la región continental para el apoyo directo a los proyectos.	Gerencia	12/2018	Iniciado	Aunque la decisión final está a la espera del nuevo ciclo programático, se han iniciado discusiones con la contraparte en el sentido de invertir en la presencia física del PNUD en el continente para trabajar directamente con los beneficiarios.
2. Implementar la asignación geográfica de fondos en los proyectos.		12/2018		

Recomendación 3

Mejorar y hacer más efectiva la coordinación interagencial en lo que respecta a la calidad y cantidad de las intervenciones, e inspirando la colaboración entre las agencias del SNU para promover un trabajo coordinado que capitalice sobre los logros adquiridos y proyecte una voz unitaria más fuerte sobre los temas relevantes. Esto ofrecerá al PNUD un liderazgo renovado, que otorgará una mayor coherencia y peso a la posición del SNU frente a los demás actores y asegurará al PNUD un lugar privilegiado en las discusiones con el Gobierno. El PNUD debe abogar en el UNCT por reactivar las diferentes comisiones y mesas de trabajo interagenciales, y promover más y mejores intervenciones conjuntas sobre el terreno. Unidas, las agencias del Sistema de Naciones Unidas (SNU) presentes en el país podrán tener un mayor peso específico, necesario para lograr mucho más y de manera más eficiente que ahora, sobre todo, en los temas sustantivos que permanecen a la base de su presencia en el país. Además, el PNUD debe abogar y contribuir a una mayor continuidad y formalidad del puesto del especialista de coordinación, lo cual es importante para promover el trabajo interagencial y dar seguimiento a los acuerdos logrados a nivel del UNCT.

Respuesta de gestión

La coordinación entre agencias de la ONU en el país es casi un fenómeno nuevo. Habría que resaltar que las otras agencias o bien no tenían representante, o sus programas eran pequeños o eran gestionados a partir de Gabón o Camerún y no tenían personal para participar en los mecanismos de la coordinación. Por ejemplo, UNICEF tuvo su primer representante en el país a finales de 2013; en 2016, el FNUAP, la OMS y la FAO juntos no tenían más de 10 personas en sus agencias. ONUSIDA apenas llegó al país en 2015 y sigue con una sola persona. La instalación de la oficina de coordinación (RCO) y el establecimiento de algunos mecanismos de coordinación remonta tan solo a 2017. La Oficina ha tomado nota de la recomendación de la ERD y seguirá trabajando más en el fortalecimiento de los mecanismos de coordinación.

Acciones clave	Responsable	Fecha de entrega	Estatus	Comentarios
<ol style="list-style-type: none">1. Reforzar la coordinación interagencial, inspirando la colaboración entre las agencias.2. Reactivar las comisiones y mesas de trabajo interagenciales.3. Movilizar fondos para la coordinación.	RCO	12/2018		<p>La ERD no tuvo acceso a informaciones de la coordinación de los años anteriores a 2015, algo que la ERD no ha analizado con madurez, siquiera mencionándolo.</p> <p>El SNU tiene reuniones regulares del UNCT, informes periódicos y anuales, dispone del equipo de programa y el de operaciones, y cuenta con 2 programas conjuntos (protección social, HIV/SIDA); también cuenta con muchas intervenciones en el marco de la planificación conjunta del MANUD 2013-2017 con resultados concretos, como, por ejemplo, las campañas de vacunación que son realizadas a través de una programación conjunta entre las agencias OMS, UNICEF y UNFPA.</p> <p>El PNUD ha colaborado con la FAO en muchas intervenciones con resultados sustantivos. También ha colaborado con todas las agencias residentes y no residentes en la programación e implementación del proyecto del censo general de población y vivienda de 2015.</p>

Recomendación 4

El PNUD tiene que comprometerse únicamente en la implementación de proyectos y actividades que presenten las condiciones apropiadas para contribuir a los resultados de desarrollo o que cuenten con una alta probabilidad de aportar cambios reales y tangibles sobre los principales desafíos de desarrollo priorizados a nivel nacional (promoción y garantía de los derechos humanos, sostenibilidad ambiental, promoción y diversificación económica, lucha contra la corrupción, promoción de los ODS y empleo juvenil, entre los más demandados por las contrapartes a todos los niveles). Asimismo, y como existe interés por parte del Gobierno de promover la cooperación Sur-Sur, esta modalidad podría ser una oportunidad adicional para el PNUD en la asistencia para la identificación y sistematización de iniciativas y en la facilitación de varias y útiles experiencias de intercambio.

Respuesta de gestión

La Oficina tiene que asegurar el equilibrio entre la implementación de programas necesarios en un país con ingresos medianos-altos como Guinea Ecuatorial, pero que todavía tiene características de un país menos avanzado (PMA), con todos los desafíos y dificultades al nivel de provisión de servicios básicos y desarrollo de capacidades, pobreza y desigualdades. Tras firmar el DPP, la Oficina ha estado haciendo inversiones en nuevas áreas sustantivas, incluido en aspectos concernientes a la graduación del país, el empleo juvenil, la protección social y la promoción de los ODS, mientras implementa proyectos específicos en áreas tradicionales, como la compra de medicamentos.

Acciones clave	Responsable	Fecha de entrega	Estatus	Comentarios
<ol style="list-style-type: none">1. Asegurar un nivel de ejecución alto y movilizar más fondos de otras fuentes de financiación.2. Con base en los recursos movilizados, tener la capacidad necesaria para responder a los aspectos más sustantivos.	Gerencia, programa y operaciones.	12/2018	En curso	<p>Durante el programa actual, los recursos propios del PNUD han disminuido significativamente mientras que el Gobierno invertía más en las intervenciones programáticas conjuntas.</p> <p>La Oficina ha sabido gestionar estos fondos con prudencia, pero, con la crisis económica y el consecuente impacto en los ingresos del Gobierno, el PNUD tendrá que buscar otras formas de financiación de sus programas de apoyo al país.</p> <p>El PNUD tendrá que asegurar que tiene la capacidad necesaria para apoyar al país en materias sustantivas típicas de los países con ingresos medianos, pero con niveles de pobreza altos.</p>

Recomendación 5

El PNUD debe impulsar una nueva modalidad de asociación con las autoridades nacionales, que incorpore el diálogo social con todos los socios del desarrollo nacional y los haga partícipes del diseño, implementación y ejecución del nuevo programa para el país. Esto puede incluir los principios del Pacto Global del SNU (Global Compact) en temas de anticorrupción, derechos humanos, medioambiente y las acciones de promoción para incorporar los principios de transparencia e imparcialidad desde la posición estratégica privilegiada que debe conservar el PNUD. Estas acciones pueden seguir incluyendo áreas de oportunidad, como el soporte en temas de adquisiciones que ofrece el PNUD –que juegan un rol esencial para la sostenibilidad financiera de la oficina; sin embargo, estas actividades ya no deben verse como un fin en sí mismo, sino que tienen que ser abordadas como oportunidades de entrada a acciones sustantivas más amplias, con vocación de incidir en transformaciones institucionales, y tienen que estar directamente conectadas a resultados sostenibles, medibles y medidos.

Respuesta de gestión

El PNUD cuenta con varios actores para la implementación de sus intervenciones, notándose el interés de los beneficiarios y el involucramiento de las organizaciones de la sociedad civil (OSC). Por ejemplo, la implementación de los proyectos sobre HIV/SIDA y los de áreas protegidas del FMAM (conocido también como GEF, por sus siglas en inglés) cuentan con el involucramiento de las ONG, pero la ERD no menciona este punto.

Consciente de esta recomendación, la Oficina ha preparado el programa Empoderamiento Económico de la Juventud, diseñado con la nueva modalidad de asociación en mente. Para ello, el programa prevé movilizar a los diferentes socios para su implementación, incluido el sector privado, las ONG, el sector público, los socios bilaterales y organizaciones multilaterales.

Acciones clave	Responsable	Fecha de entrega	Estatus	Comentarios
1. Implementar la nueva modalidad de asociación con las autoridades nacionales.	Programa y operaciones	12/2018	En curso	Acción en curso y encuadrada dentro de la formulación del nuevo ciclo de programa.

Recomendación 6

Mejorar la evaluabilidad de las intervenciones y la calidad de los datos y la información, y desarrollar proyectos con productos y actividades que estén lógicamente interconectados y vinculados a los cambios esperados a nivel de efecto, que cuenten con objetivos e indicadores de calidad y contribuyan de manera sustantiva al desarrollo del país. Es imperativo que, para mejorar el seguimiento y la calidad de las intervenciones, se incorporen los principios de la gestión basada en resultados (GBR) y el presupuesto basado en resultados en el diseño, formulación, monitoreo y evaluación de las mismas. En este contexto, la restricción en términos de movilidad, sobre todo en la parte continental (para la cual se necesita autorización del Gobierno), hace que no solo la implementación, sino también el seguimiento del programa, no sean siempre óptimos y conformes con el nivel de esfuerzo presupuestario aprobado por el Gobierno. Se necesita detectar a tiempo los impactos y percepciones del programa sobre el terreno para comprenderlos más a fondo y permitir al PNUD y a sus contrapartes realizar los ajustes necesarios de manera oportuna.

Respuesta de gestión

Acción en curso. Se han hecho cursos sobre la herramienta de la GBR para el personal de la oficina y de los proyectos, quienes se aseguran de que los nuevos proyectos son formulados obedeciendo a esta metodología. El nuevo ciclo de programación (MANUD/DPP), aprovechará esta oportunidad en su integralidad.

Acciones clave	Responsable	Fecha de entrega	Estatus	Comentarios
1. Asegurar que el personal de la oficina y de los proyectos del PNUD tenga una formación adecuada en GBR.	Gerencia, programa y operaciones	12/18	Iniciado	Más formaciones junto a la preparación del MANUD/DPP.

Recomendación 7

Establecer una estrategia integral de comunicación que mejore la imagen del PNUD y que sienta las bases para divulgar información acerca del potencial y el valor agregado que la organización puede brindar como aliado para el desarrollo del país, poner en marcha mecanismos basados en la rendición de cuentas y promover la transparencia para facilitar la interacción con las autoridades nacionales. La Oficina tiene que apostar, además, por una mejora de la visibilidad de la institución sobre el terreno, maximizando el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones. Además, se deben llevar a cabo misiones de supervisión más frecuentes, sobre todo en la parte continental, así como promover la realización de evaluaciones externas que valoren y justifiquen las condiciones de implementación de la cartera programática.

Respuesta de gestión

La Oficina buscará formas de mejorar su relevancia como aliado de preferencia del Gobierno en materias de desarrollo. Además, la Oficina utilizará los fondos movilizados con la mayor eficacia posible en áreas críticas con resultados tangibles y buscará formas de comunicar mejor su trabajo en el país. Esto dará al PNUD una mayor visibilidad y credibilidad, brindando al país mecanismos basados en la rendición de cuentas y la promoción de la transparencia. La Oficina aprovechará los proyectos que han demostrado mayor impacto, como el de las tecnologías de la información y la comunicación (TICGE) y los proyectos del FMAM (áreas protegidas), para divulgar y promover aún más el papel del PNUD como socio para el desarrollo.

Acciones clave	Responsable	Fecha de entrega	Estatus	Comentarios
1. Establecer una estrategia de comunicación, movilizar medios y reclutar un oficial de comunicación. 2. Crear sinergias entre proyectos TICGE, FMAM, y empleo juvenil.	Gerencia y equipo de programa	12/18	Por iniciar	La Oficina preparó en 2016 su primer boletín informativo mostrando lo que hace en el país y ha establecido un equipo interino de comunicación.

Recomendación 8

Será necesario reclutar personal técnico en el marco de los proyectos para mejorar la eficiencia programática en por lo menos una de las dos áreas temáticas en las que se debería enfocar el PNUD. Además, se requiere identificar expertos que logren conceptualizar intervenciones atractivas para las contrapartes y que estén basadas en las prioridades gubernamentales, lo que es imperativo para la promoción de intervenciones sustantivas. Finalmente, se debe promover el traspaso de algunas responsabilidades operativas, asumidas actualmente por el PNUD, a las contrapartes gubernamentales más eficientes con el objetivo de promover el desarrollo de capacidades técnicas a nivel de las instituciones nacionales.

Respuesta de gestión

La gerencia está de acuerdo con esta recomendación. Solo añadir que, con el estatuto del país, contribuyente neto (Net contributing country, NCC, por sus siglas en inglés), y la consecuente presencia física diferenciada del PNUD en el país, habría que tener en cuenta la capacidad de la organización para reclutar personal técnico en el marco de los proyectos. Además, con la mayor contribución aportada por la contraparte con condiciones estrictas y la crisis económica, no quedan fondos para contratar dicho personal como la ERD recomienda.

La gerencia está buscando medios para movilizar recursos de otros socios, incluso de los fondos mundiales, el sector privado y otras agencias multilaterales y bilaterales a fin de mejorar la eficiencia programática en, por lo menos, una de las dos áreas temáticas en las que se debería enfocar el PNUD. En el marco de las nuevas áreas identificadas (empleo juvenil, medio ambiente, ODS, diversificación económica, protección social, etc.), la Oficina espera movilizar fondos para reclutar expertos que logren conceptualizar e implementar intervenciones sustantivas.

Acciones clave	Responsable	Fecha de entrega	Estatus	Comentarios
<ol style="list-style-type: none">1. Movilizar recursos en los programas en curso a través del coste directo en los proyectos (DPC, por sus siglas en inglés).2. Identificar y reclutar la capacidad técnica local e internacional para las áreas emergentes.	Gerencia	12/18	Iniciado	<p>Los fondos propios de la oficina han estado bajando desde 2016 con la implementación de la presencia física diferenciada al país. La Oficina ha introducido la modalidad del coste directo en cada uno de sus proyectos, asegurando que estos puedan financiar la capacidad necesaria para su implementación exitosa.</p> <p>Con vistas a la situación económica del país y la necesidad de diversificar la financiación de las intervenciones del PNUD, la Oficina buscará nuevas modalidades de colaborar con otros socios, los donantes, la sociedad civil y el sector privado.</p>

ANEXOS

Disponibles en línea: <https://erc.undp.org/evaluation/evaluations/detail/8468>

Anexo 1. LISTA DE PROYECTOS Y ACTIVIDADES ENTRE 2008 Y 2015

Anexo 2. DATOS Y GRÁFICOS PARA UNA VISIÓN GENERAL DEL PAÍS

Anexo 3. LISTA DE DOCUMENTOS CONSULTADOS



*Al servicio
de las personas
y las naciones*

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Oficina Independiente de Evaluación
220 East 42nd Street, New York, NY 10017 USA
Tel.: (646) 781-4200 Fax: (646) 781-4213
Internet: www.undp.org/evaluation



/UNDP_Evaluation



/ieoundp



/evaluationoffice