

Análisis de los resultados de desarrollo
Evaluación de la contribución del PNUD

Seychelles

Resumen ejecutivo

Diciembre de 2009

El “Análisis de los resultados de desarrollo (ADR): evaluación de la contribución del PNUD – Seychelles” estuvo dirigido por la Oficina de Evaluación (OE) del PNUD y lo llevó a cabo un equipo de consultores independientes entre junio y noviembre de 2009. El ADR cubre el programa del PNUD desde 2003, cubriendo dos ciclos de programa y sus objetivos eran:

- Proporcionar un análisis independiente del avance, o la falta del mismo, hacia los resultados previstos concebidos en los documentos de la programación del PNUD. Cuando resulte apropiado, el ADR también está previsto que destaque resultados inesperados (positivos o negativos) al igual que todo tipo de oportunidades perdidas.
- Proporcionar un análisis de cómo se ha posicionado a sí mismo el PNUD para agregar valor en respuesta a las necesidades nacionales y los cambios en el contexto de desarrollo nacional.
- Presentar averiguaciones importantes, extraer lecciones clave y brindar un conjunto de opciones claras e innovadoras para la Dirección Regional de África (Regional Bureau for Africa) y la oficina del país a considerar en el momento de ajustar la estrategia actual y al preparar el próximo programa del país (CP).

El ADR tenía dos conceptos principales: un análisis de las contribuciones del PNUD a los resultados de desarrollo tanto en áreas temáticas como comunes, y una evaluación del posicionamiento estratégico del PNUD en respuesta a las necesidades de desarrollo. El ADR se proponía (i) documentar el estado en Seychelles al inicio del periodo de revisión; (ii) documentar los desafíos de desarrollo enfrentados por Seychelles y las prioridades para la cooperación internacional *durante* este periodo; (iii) determinar qué y cómo se espera que contribuya el PNUD a abordar esos desafíos; (iv) determinar la contribución realizada por el PNUD, el impacto de sus programas y actividades, y las lecciones aprendidas.

La evaluación siguió varias fases incluida la de delimitación, recogida de datos, revisión de la documentación, entrevistas y seminarios con los interesados, y análisis participativo. El equipo del ADR pudo reunirse casi con todos los interesados relevantes y revisar la mayoría de las actividades y resultados del PNUD a partir del periodo de revisión. Dada la falta de un punto de partida claro y de metas cuantificables, cuando resultó apropiado, la evaluación utilizó el método de triangulación para validar las observaciones y averiguaciones. Finalmente, el ADR siguió un enfoque participativo, en el que los interesados clave eran consultados regularmente en todos los niveles.

Se desarrolló una matriz analítica para orientar sustancialmente la recogida de datos y el análisis del ADR. En base al mandato global y los programas del país del PNUD en Seychelles, la matriz definió el criterio de evaluación y las principales preguntas a responder. Ayudó a garantizar que el ADR se centrara en la eficacia, eficiencia, sostenibilidad y relevancia de los esfuerzos del PNUD en Seychelles.

CONTEXTO DE DESARROLLO EN SEYCHELLES

Seychelles es un Pequeño Estado Insular en Desarrollo (SIDS) del Océano Índico, que consta de más de 115 islas, la mayoría de ellas deshabitadas. En el periodo desde la independencia en 1976 a 2003, el país consiguió un progreso social y económico notable. La economía creció uniformemente y todos los indicadores sociales y económicos mostraron avances regulares. Como resultado, en 2003 Seychelles se diferenciaba de la mayoría de los países beneficiados por el apoyo del PNUD. Los perfiles de pobreza económica y social eran más semejantes a los de las naciones industrializadas que a los de la mayoría de las naciones africanas. Además, el país contaba con una importante capacidad individual, institucional, financiera y técnica.

Sin embargo, con el cambio de siglo, el mantenimiento de estos logros sociales se estaba convirtiendo en una presión en aumento para las finanzas nacionales. Es más, gran parte del crecimiento económico se había basado en préstamos insostenibles. En 2002, Seychelles era uno de los países más endeudados, en términos per cápita, del planeta. El país también se enfrentaba a desafíos medioambientales y de gobernanza en aumento.

La capacidad de Seychelles para abordar estos importantes desafíos estaba limitada por características asociadas con su estatus de SIDS, es decir, la distancia de los mercados, la elevada dependencia de las importaciones y la imposibilidad de generar economías de escala. El hecho de que el nivel de cooperación internacional se redujese en gran medida como consecuencia de la consecución por parte de Seychelles del estatus de País de renta media a finales de la década de los 90, también se convirtió en una limitación importante.

RESPUESTA DEL PNUD

Las intervenciones del PNUD en Seychelles empezaron en 1977 y hasta 1997 proporcionó una modesta asistencia técnica preliminar al Gobierno de Seychelles. El programa del país de 1997-2000 apoyó la planificación nacional a largo plazo, la rehabilitación del sector privado y la reforma y planificación de la seguridad social. Sin embargo, en 1997, después de la reclasificación de Seychelles como País contribuyente neto, el PNUD decidió detener su asignación de fondos básicos y cerrar su oficina de enlace en el país. El CP de 1997-2000 no se implementó y hubo muy pocas actividades apoyadas por el PNUD desde 1997 a 2002.

A principios del presente siglo, el PNUD y el Gobierno se propusieron reconstruir el programa con fondos complementarios. Se desarrolló un programa del país para el periodo de 2003-2006 con un enfoque inicial en actividades de desarrollo apoyadas por el FMAM. Este CP identificó cuatro áreas del programa relacionadas con el medio ambiente, denominadas, desarrollo de la capacidad humana e institucional, gestión integrada de los recursos hídricos, conservación de la biodiversidad y cambio climático/eficiencia energética. Los fondos básicos sobrantes del ciclo anterior se utilizaron para desarrollar las propuestas del FMAM y apoyar los esfuerzos para abordar el problema emergente del VIH/SIDA.

La implementación del CP 2003-2006 no se produjo de acuerdo con el plan. La mayoría de los proyectos no comenzaron según estaba planeado debido al prolongado proceso de obtención de fondos complementarios. Al mismo tiempo, muchos proyectos no planificados comenzaron. A finales de 2005, el PNUD tenía varios proyectos en marcha en Seychelles financiados por la UE, los fondos del Llamamiento de emergencia para las víctimas del tsunami y el FMAM. El PNUD también ha restablecido una pequeña pero eficaz oficina en el país.

El CP 2007-2010 se basó, de nuevo, por completo en fondos complementarios. Basándose en la experiencia durante 2003-2006 y en nuevas oportunidades, el alcance temático fue mucho más amplio que los problemas medioambientales. Este programa tenía cuatro objetivos: fomentar un entorno habilitante para los actores estatales y la capacidad de acción de la sociedad civil a la hora de prestar servicios para lograr los ODM; promocionar los derechos humanos; promocionar y proteger el medio ambiente; y una gestión de desastres sostenible.

PRINCIPALES CONCLUSIONES DEL ADR

Seychelles es muy diferente a muchos países que se benefician de la cooperación del PNUD. Tiene una capacidad y un nivel de vida relativamente altos. Estos factores reducen la necesidad de

cooperación internacional y son propicios para intervenciones del PNUD exitosas. Por otro lado, sus características de SIDS y su estatus de país contribuyente neto (NCC) son factores que complican la cooperación internacional. Es más, determinadas características de SIDS hacen que la cooperación internacional sea esencial para el país, dado que aborda desafíos económicos, medioambientales, sociales y de capacidad.

En 1999, el PIB per cápita estaba por encima de los US\$ 6.500 en Seychelles y el Gobierno garantizaba y proporcionaba educación y atención médica gratuitas a todos los ciudadanos. El sistema social y de educación integral, los sólidos actores estatales, la presencia de algunos sólidos actores no estatales, y el amplio porcentaje de personal cualificado facilitaron en conjunto la cooperación eficaz con los socios internacionales.

No obstante, Seychelles es un SIDS con una población muy pequeña y está ubicado a una gran distancia de sus socios en cooperación y comerciales. Depende en gran medida de las importaciones, incluidos alimentos y energía. No puede generar economías de escala, ni satisfacer todas sus necesidades de capacidad, ni diversificar adecuadamente su economía. De ahí que, para abordar sus numerosos desafíos, Seychelles necesitaba cooperación internacional. Estas debilidades se exacerbaban debido a una gestión financiera y económica inapropiada en la década de los 90 y principios del siglo XXI, que generó un sector público ineficaz y una deuda enorme.

El PNUD, como todos los socios internacionales, enfrenta desafíos al trabajar en pequeños estados insulares aislados. Estos factores tienden a incrementar los costos operativos del apoyo del PNUD y suelen reducir su eficacia y eficiencia. No puede obtener economías de escala en su apoyo a las Seychelles. También es caro y/o ineficaz brindar una amplia gama de apoyo técnico y operativo. Como resultado, las actividades del PNUD en Seychelles se orientan y gestionan desde la oficina del PNUD en Isla Mauricio, a más de 1.700 km. Además, la obtención del estatus de País de renta media por parte de Seychelles (y el de país contribuyente neto del PNUD) en 1997 tuvo implicaciones para los socios de cooperación internacional, y el PNUD rápidamente interrumpió su forma tradicional de apoyo.

El PNUD desarrolló un amplio programa en Seychelles durante el periodo sometido a revisión. Al principio, el programa del PNUD en Seychelles era muy pequeño y la organización tenía muy poca presencia o visibilidad. Al final del periodo, el PNUD no sólo había contribuido a obtener resultados en Seychelles, sino que también había establecido un programa extenso. El PNUD también estableció una oficina de gran reputación y una presencia visible. Para lograr esto, el PNUD se aprovechó hábilmente de determinadas oportunidades inesperadas para asentar las bases del trabajo futuro y desarrollar asociaciones.

La aportación anual del PNUD durante 2000-2002 estuvo por debajo de US\$ 20.000, y la organización no tenía presencia permanente o regular en Seychelles. A pesar de esto, el PNUD siempre mantuvo los canales de cooperación y comunicación, y fue capaz de aprovechar las oportunidades de asociación estratégica a medida que se presentaban. Un punto fuerte del PNUD es 'estar siempre presente', al contrario que la mayoría de los socios de desarrollo bilaterales y multilaterales.

Por ejemplo, inicialmente, el Banco Mundial era la agencia preferida por el Gobierno para implementar los proyectos del FMAM. Sin embargo, cuando ya no fue posible hacerlo así, el Gobierno pidió al PNUD que asumiese el liderazgo en la implementación de proyectos financiados por el FMAM. De ahí en adelante, el PNUD desarrolló una sólida asociación trilateral FMAM-PNUD-Seychelles y la utilizó como base para establecer un amplio programa. De modo similar, después del tsunami asiático, el PNUD asumió el liderazgo de la coordinación de la asistencia de emergencia, e implementó, con habilidad, un proyecto cofinanciado por la UE. En base a este éxito inicial y la cooperación continuada en las Islas

Mauricio, la oficina del país del PNUD pudo desarrollar una sólida colaboración con la UE en Seychelles, incluida más financiación conjunta y, a su vez, obtener resultados de desarrollo y del programa.

Uno de los principales enfoques de la tarea del PNUD en Seychelles se ha dirigido a la movilización de recursos. En este sentido, la organización ha tenido mucho éxito. Sin embargo, el enfoque en la movilización de recursos puede haber reducido su capacidad para atender otros objetivos o preocupaciones estratégicos.

La aportación del PNUD ha crecido de menos de US\$ 20.000 en 2002 a más de US\$ 1,6 millones en 2008. Está previsto que aumente más en 2009 y 2010. El total de recursos movilizados durante el periodo supera los US\$ 10,6 millones.

Para continuar con las operaciones en las Seychelles, el PNUD tiene que movilizar recursos constantemente. Esto significa dedicar esfuerzos considerables a la movilización de recursos. A corto plazo, en los planes de trabajo personales, la movilización de recursos probablemente tenga preferencia frente al logro de los resultados de desarrollo. También implica, en alguna medida, la alineación con el pensamiento estratégico del donante en cuestión. En el pasado, esto ha dificultado que el PNUD fuese tan estratégico e influyente como podría haber sido de haber usado sus propios fondos. Esto resulta aplicable incluso al área de actividad medioambiental, en la que el PNUD ha tenido un programa extenso sobre el papel durante algún tiempo.

El apoyo del PNUD generalmente ha estado bien alineado con las políticas y planes nacionales, y ha respondido a las prioridades y necesidades de los sectores medioambiental y de gobernanza, así como al tsunami. Es más, el apoyo ha estado estrechamente alineado con las prioridades acordadas internacionalmente para el desarrollo.

Seychelles no cuenta con un plan de desarrollo multisectorial ni un equivalente al Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza. En su lugar, el país ha tenido una serie de planes y políticas sectoriales, por ejemplo, los Planes de Gestión Medioambiental (EMPS I y II) y el Plan de Acción Nacional para el Desarrollo Social de 2005-2015.

En el sector medioambiental, el PNUD ha realizado grandes esfuerzos por garantizar la alineación general con EMPS I y II. Los vínculos y referencias conceptuales son muy evidentes. Sin embargo, las cosas están menos claras en los sectores social y de gobernanza. Para empezar, no existía ningún plan o política nacional clara que el PNUD pudiese seguir. Es más, a pesar de ser *coherente con* los planes y políticas nacionales, el apoyo del PNUD a los problemas de gobernanza y sociales no *respondía* claramente a los planes y políticas nacionales relevantes. Esto significa simplemente que las políticas nacionales no constituyeron documentos de referencia en la identificación y formulación de las actividades del PNUD en esos sectores.

A nivel general, el apoyo del PNUD se alineó con los dos programas del país del PNUD afectados, que, a su vez, se alinearon con las prioridades globales. Por lo tanto, el apoyo del programa de Seychelles se alineó con las prioridades globales del PNUD.

A nivel general, las actividades del PNUD en Seychelles se alinearon con los Programas del país del PNUD para Seychelles, que, a su vez, se alinearon con las prioridades globales del PNUD.

El contenido, enfoque y éxito del PNUD se vio influenciado, en gran medida, por las fuentes de financiación, es decir, el FMAM, la UE, el Fondo fiduciario temático para la gobernabilidad democrática (DG-TTF) y el Llamamiento de emergencia para las víctimas del tsunami.

Con el FMAM, el PNUD ha tenido mucho éxito en la movilización de grandes cantidades de financiación para temas medioambientales prioritarios del país. Esto crea una posibilidad real de proteger la base de recursos naturales esencial del país. El PNUD se implicó mucho en la formulación y diseño de las actividades financiadas por el FMAM. Sin embargo, el largo periodo de formulación y las dificultades para institucionalizar parte de este apoyo amenaza con menoscabar parte de la capacidad desarrollada. También se necesita más atención para garantizar que este apoyo capte la atención de la sociedad civil de la forma adecuada.

Con la UE, la mayor parte de la formulación se realizó con anterioridad a la implicación del PNUD. El PNUD se incorporó como implementador de actividades ya diseñadas. Sin embargo, en algunos casos, el PNUD aportó un valor considerable, particularmente en relación con los derechos humanos. En estos casos, las actividades se modificaron, pero el marco lógico no se actualizó. En general, estos proyectos tenían un soporte relativamente bueno. Sin embargo, el PNUD no se encontraba en posición de realizar cambios importantes al diseño esencial o institucional de los proyectos.

Con el DG-TTF, los cortos plazos límite requerían un periodo de formulación muy breve y una implementación rápida, y los resultados, en general, parecen magníficos. El enfoque del DG-TTF también parece propicio para un buen soporte, mientras que el PNUD puede desempeñar un papel en el diseño de los acuerdos de implementación.

En general, el *diseño* de las intervenciones aborda adecuadamente la sostenibilidad. Aunque en la mayoría de los casos es demasiado pronto para evaluar la sostenibilidad de las intervenciones, los indicios iniciales son positivos, con algunas excepciones.

Casi todos los *diseños* de proyectos del PNUD abordan la sostenibilidad de una forma clara y adecuada. En la mayoría de los casos, la sostenibilidad financiera se asegura a través del presupuesto gubernativo. La sostenibilidad técnica se asegura a través de la capacitación y el desarrollo de la capacidad individual. La sostenibilidad institucional se facilita, al igual que la mayoría del apoyo, con y a través de las instituciones existentes, y contribuye a su fortalecimiento.

Sin embargo, en algunos casos —como se comentó en muchos puntos del informe— el apoyo del PNUD no se ha basado debidamente en un análisis minucioso del marco institucional o de las necesidades de capacidad. En algunos casos, el apoyo del PNUD no se institucionalizó adecuadamente. Estos factores tienden a menoscabar la sostenibilidad de algunas acciones. Es más, el proceso de reestructuración en curso compromete la sostenibilidad de las actividades del proyecto. Por ejemplo, funcionarios capacitados han visto recortadas sus funciones o han sido trasladados a puestos en los que no pueden aplicar fácilmente sus conocimientos o habilidades. El recorte de la capacidad es un desafío en Seychelles que va más allá del programa del PNUD.

En el área de actividad de la protección medioambiental y la energía sostenible, el PNUD ha tenido mucho éxito con la movilización de recursos. Se han obtenido logros respecto a elevar la concienciación, mejorar la comprensión y desarrollar la capacidad individual. Sin embargo, los importantes retrasos en la aprobación de fondos y la puesta en marcha de las intervenciones han limitado la contribución a los resultados de desarrollo. Se podría haber hecho más en relación con el soporte de intervenciones en las organizaciones y en los planes gubernativos, y la vinculación del apoyo al desarrollo de la capacidad al desarrollo de la capacidad nacional y la reforma del sector público relacionada. En concreto, el historial del PNUD en ayuda al Departamento de Energía (DoE) se presenta mixto.

El famoso entorno natural y la base de recursos naturales de Seychelles constituyen la razón de ser de su industria turística y, por tanto, un elemento esencial del desarrollo económico. Sin embargo, existen

amenazas y algunos desafíos evidentes para la capacidad de gestión medioambiental. A finales de la década de los 90, se elaboró el EMPS II para cubrir el periodo 2000-2010. El PNUD estableció un programa muy amplio para apoyar al EMPS, formulando 15 intervenciones asociadas con cinco resultados, financiadas casi por completo por el FMAM. El PNUD también desempeñó un papel clave para garantizar que los fondos globales respondieran a las prioridades y necesidades específicas de Seychelles.

El PNUD no ha podido alcanzar los objetivos expuestos en los dos programas del país. Esto refleja, mayormente, la naturaleza demasiado ambiciosa de los programas, más que una falta de logros. Además, los retrasos muy significativos en el inicio, principalmente causados por factores que escapaban del control del PNUD en Seychelles, han menoscabado los resultados.

Aunque todavía es demasiado pronto para analizar la tarea del PNUD en esta área de actividad, pueden apreciarse algunas contribuciones. El PNUD ha contribuido a mejorar las capacidades técnicas a nivel individual proporcionando capacitación, acceso a nuevas herramientas y aprendizaje mientras se trabaja. Los proyectos y actividades en curso proporcionan apoyo técnico, de conocimientos y de políticas. Esto podría complementarse con mayor promoción y más apoyo estratégico eficaz para el sector medioambiental. Una innovadora iniciativa adoptada por el Gobierno y el PNUD ha sido el establecimiento de una Unidad de Coordinación del Programa (PCU) para todos los proyectos del FMAM implementados por el PNUD en el área de actividad medioambiental. Se cree que se trata de un ejemplo único a nivel mundial de un enfoque coordinado similar y es probablemente un modelo a seguir.

Sin embargo, muchos interesados sienten que la capacidad de gestión general en el sector medioambiental, particularmente en las agencias del gobierno y el Departamento de Energía, se ha *reducido* durante el periodo sometido a revisión. Existen evidencias que apoyan esta visión. Varios factores —fundamentalmente fuera del control del PNUD— pueden haber contribuido a dicha reducción. Sin embargo, varios hallazgos sugieren que algunos aspectos del programa del PNUD también pueden haber contribuido o, al menos, dejado pasar oportunidades para revertir esta tendencia. Esto incluye un soporte inadecuado en las instituciones y los planes de gobierno. También incluye la fundamentación de diseños de proyectos en temas esenciales en lugar de un análisis adecuado, en parte debido a que el diseño se ve impulsado por fuerzas internacionales. Finalmente, las intervenciones del PNUD no se asociaron con la reforma en curso del sector público, por ejemplo, al Programa de Reforma Macroeconómica (MERP) en marcha desde 2004.

En Gobernanza democrática, las intervenciones cubrieron muchas áreas: apoyo y aumento de la concienciación sobre derechos humanos, fortalecimiento del Parlamento y la Judicatura, apoyo de la capacidad nacional para desarrollar recursos humanos y fortalecimiento de la sociedad civil y su capacidad para apoyar a grupos vulnerables. En general, la contribución a resultados de desarrollo parece razonable, particularmente considerando el tiempo y los recursos disponibles. Las intervenciones, en general, han estado bien institucionalizadas y han sido sostenibles. Existen algunas excepciones, de las que se pueden aprender lecciones.

El apoyo del PNUD al Parlamento y la Judicatura ha sido estratégico y focalizado. Se diseñó para responder a necesidades bien definidas, y se institucionalizó bien en las instituciones pertinentes. Las intervenciones realizaron contribuciones importantes a los parlamentarios, considerando los desembolsos relativamente pequeños. Prometen hacer lo mismo por la Judicatura.

A través de una serie de intervenciones catalizadoras y bien planificadas, el PNUD contribuyó a hacer visibles los temas de derechos humanos y a que cuenten con un mayor reconocimiento como preocupaciones legítimas de los interesados, incluido el Gobierno. También contribuyó a la capacitación de muchos actores clave y a elevar la concienciación. En general, esto complementó el trabajo realizado

por el Gobierno y otros socios. Sin embargo, en temas relacionados con los derechos humanos, la reducción de la pobreza y la asistencia social, la sostenibilidad y el impacto probablemente se habrían visto reforzados con una mejor coordinación e institucionalización de las actividades con, por ejemplo, la Unidad de Género y Población del Departamento de Desarrollo Social.

El PNUD también apoyó a tres agencias nacionales —el Instituto de Gestión de Seychelles (SIM), la Autoridad de Calificación de Seychelles (SQA) y el Consejo Nacional de Desarrollo de Recursos Humanos (NHRDC)— para reducir las limitaciones de capacidad. En cada caso, el apoyo respondió a una necesidad bien definida y estuvo bien institucionalizado. En general, las contribuciones al SIM y la SQA fueron estratégicas y marcaron una diferencia. El trabajo con el NHRDC logró menos, al padecer algunas limitaciones. En particular, el PNUD no asoció sus intervenciones generales de desarrollo de la capacidad con sus procesos y políticas nacionales en curso. Esto contribuyó a perder una oportunidad.

El trabajo en esta área de actividad también se propuso aumentar la capacidad de la Unidad de Enlace de las Organizaciones no Gubernamentales de Seychelles (LUNGOS), y de la sociedad civil en general, para apoyar a las poblaciones vulnerables, según se definió en la documentación del proyecto de la UE. Sin embargo, el diseño de este apoyo no se basó en un análisis inicial adecuado del contexto institucional existente. El Ministerio de Salud y Desarrollo Social (MHSD) ya tenía un mecanismo para apoyar a las poblaciones vulnerables a través de las ONG y la sociedad civil, que parecía funcionar bastante bien. El proyecto del PNUD parece haber apoyado un mecanismo paralelo, sin buscar la coordinación o complementariedad, tanto en diseño como en duración de la implementación. Aunque el apoyo a la LUNGOS parece justificado —y la organización ha ganado fortaleza— la intervención parece no haber sido desarrollada con cuidado. Además, el trabajo sufrió retrasos considerables.

En el área de actividad Preparación y respuesta antes desastres, el PNUD ha desarrollado la capacidad para responder a desastres, en especial ayudando al Gobierno a responder con eficacia al tsunami asiático.

Seychelles es vulnerable a los desastres naturales y necesita mejorar la capacidad doméstica para prevenirlos y gestionarlos. Como socio internacional principal en este tema, el PNUD desempeñó un papel clave en el desarrollo de esta capacidad. El apoyo del PNUD parece altamente eficaz y razonablemente eficiente. El país tiene actualmente más capacidad en este sector. El apoyo se proporcionó directamente al departamento de gobierno autorizado —el Departamento de Gestión de Riesgos y Desastres (DRDM)— y por tanto debería ser sostenible. Aunque no es posible medir la atribución específica, está claro que el apoyo del PNUD ha marcado una diferencia importante.

En la respuesta inmediata al tsunami asiático, el PNUD desempeñó un papel clave en la coordinación de la movilización de recursos. En la implementación de proyectos, aunque el apoyo del PNUD fue principalmente administrativo, fue oportuno y en respuesta directa a necesidades identificadas. El PNUD estuvo presente y marcó la diferencia en un momento crucial.

El PNUD abordó determinados temas comunes, como los derechos humanos, el medio ambiente y el VIH/SIDA, a través de intervenciones de proyectos. Sin embargo, estos y otros temas, incluida la adaptación al cambio climático, no se integraron por completo y de la forma correcta en los proyectos, en especial en el sector medioambiental.

Hubo proyectos que se centraron en el VIH/SIDA, género, derechos humanos y medio ambiente. Sin embargo, el género y el VIH/SIDA no parecen estar integrados en otros componentes, en especial en los proyectos medioambientales. De la misma forma, el apoyo a los parlamentarios y la Judicatura no aborda temas de género o VIH/SIDA. No existen evidencias de que el cambio climático se haya integrado en el

programa del PNUD. Ni de que el apoyo al área de actividad de Gobernanza aborde temas medioambientales, con la excepción de algunas microdonaciones.

El PNUD ha perdido oportunidades de desarrollar conexiones entre las áreas de actividad.

Las intervenciones financiadas por la UE y el DG-TTF se complementan entre sí y permiten al PNUD brindar un apoyo integral y exhaustivo al sector de la gobernanza democrática. Sin embargo, las intervenciones del FMAM se separan de los proyectos de la UE/DG-TTF, tanto sustancial como operativamente. Existen pocas evidencias de algún tipo de sinergia entre ellos. Esta separación también puede haber sido una fuente de algunas oportunidades perdidas. Por ejemplo, el apoyo brindado al NHRDC por parte de los proyectos financiados por la UE podría haber ayudado a abordar el desarrollo de la capacidad en el sector medioambiental, mediante su conexión con la reforma del sector público y los procesos de reestructuración.

Un punto débil que parece haber afectado a todo el programa es la comprensión incompleta del desarrollo de la capacidad. En especial, la reforma del sector público en curso presentaba desafíos de capacidad singulares y oportunidades que no se comprendieron o explotaron por completo.

Aunque Seychelles tiene muchos expertos individuales capacitados, su pequeña población implica que siempre habrá escasez de algunos expertos, y siempre existirá la necesidad de que los individuos realicen múltiples tareas. De igual modo, en el sector público, aunque existen muchos funcionarios capacitados implementando políticas y ofreciendo servicios, han enfrentado muchos desafíos en los últimos años. Como Seychelles sigue avanzando hacia una economía de mercado, se espera que el Gobierno, que enfrenta presiones presupuestarias y de reducción de personal adicionales, desempeñe algo más que un papel de facilitación. Por lo tanto, las necesidades de capacidad del país son diferentes de las de otros países, lo que requiere un enfoque personalizado.

El ADR encontró varios ejemplos en los que el PNUD proporcionó soluciones de desarrollo de la capacidad que podrían haber sido más apropiadas para otros países. Uno fue el fortalecimiento y canalización del apoyo a través de la LUNGOS sin analizar primero el sistema del sector público existente, que estaba muy avanzado en comparación con otros países de la región. Habría sido prudente determinar el apoyo después de un análisis de los puntos fuertes y débiles del mecanismo existente. Otros enfoques inadecuados incluyen el establecimiento de oficinas de gestión de proyectos separadas y parte de la capacitación en virtud del FMAM.

El desarrollo de la capacidad tiene que basarse en un sólido análisis de las instituciones —gubernativas y no gubernativas— implicadas en abordar el cambio de desarrollo en cuestión, y de sus mandatos, papeles y responsabilidades. Sólo entonces se pueden diseñar adecuadamente las intervenciones. Sin embargo, en demasiados casos, en especial en el área de actividad de medioambiente, las actividades de desarrollo de la capacidad se diseñaron en torno a un tema esencial u objetivo, no en respuesta a una necesidad identificada. En todas las áreas, como resultado, gran parte del desarrollo de la capacidad es provisional o está incompleto. Igualmente, la capacitación no se asoció adecuadamente con la reforma del sector público en curso ni con planes de desarrollo de recursos humanos/planes laborales departamentales específicos. En efecto, gran parte de la capacitación se convirtió en ejercicios para aumentar la concienciación general sobre temas relevantes. Esto también se puede deber a que muchos interesados sentían que las intervenciones del PNUD generan demasiados documentos y seminarios.

En gobernanza y respuesta a desastres, el proceso fue adecuado en general para garantizar que las intervenciones del PNUD se institucionalizaran, y que el desarrollo de la capacidad, incluida la capacitación, pudiesen contribuir directamente a las necesidades del país.

Sin embargo, a lo largo del periodo sometido a revisión, el gobierno ha estado contemplando o promulgando la reforma del sector público (empezando con el MERP). Fue inevitable que esto tuviese una influencia importante en el funcionamiento del gobierno y, en consecuencia, en las agencias asociadas con el PNUD. El PNUD no se alineó adecuadamente con la situación de reforma del sector público ni la comprendió. No existen evidencias de que las intervenciones de desarrollo de la capacidad del PNUD se modificasen como resultado de esta reforma. En consecuencia, el impacto de parte del apoyo se redujo. El PNUD no fue capaz de ayudar a sus socios —en particular el Departamento de energía— a gestionar mejor esta reforma. Esto incluso supone una mayor oportunidad perdida dado que el PNUD estuvo trabajando en un determinado momento con el NHRDC, un actor clave en el desarrollo de la capacidad nacional.

El programa del PNUD realizó grandes esfuerzos para trabajar con las ONG y para fortalecerlas, tanto en los sectores de gobernanza como medioambiental. Sin embargo, esto no se basó en una plena comprensión de las ONG y de las formas de desarrollar su papel y capacidad. Las intervenciones tenían buenas intenciones pero podrían haberse beneficiado de una mayor claridad o visión.

El PNUD realizó grandes esfuerzos para trabajar con las ONG en las áreas de actividad de gobernanza y medio ambiente. También apoyó intervenciones para tratar de fortalecer a las ONG y a la sociedad civil en todos los sectores. Actualmente está apoyando a la LUNGOS para analizar el contexto legal de la LUNGOS como organización paraguas, y de todas las ONG de Seychelles, así como desarrollando una estrategia. Los esfuerzos son tanto necesarios como estimables.

Las ONG desempeñan un papel esencial en cualquier democracia y, por tanto, merecen el apoyo de la comunidad internacional. Han existido muchas ONG activas y dinámicas en Seychelles, en especial en el sector medioambiental, y han ido creciendo en los últimos años. Sin embargo, el sector de las ONG ha resultado confuso debido a la formación de muchas presuntas ‘ONG gubernamentales’ (CONGO) y la falta de distinción entre las organizaciones de caridad y las microasociaciones no gubernamentales orientadas a la empresa. Además, parece que muchas ONG y CONGO crecieron como respuesta a la posible disponibilidad de fondos internacionales —incluidos del PNUD— en lugar de evolucionar para abordar un desafío de desarrollo.

El trabajo del PNUD con las ONG tenía que lidiar con esta compleja estructura de ONG. Esto se consigue mejor desarrollando intervenciones basadas en un análisis institucional adecuado. Sin embargo, parece que, en demasiadas ocasiones, la necesidad de trabajar con las ONG era el punto de partida en el diseño de una actividad, en lugar de justificarse de una forma lógica a través de un análisis.

Durante el periodo sometido a revisión, la gestión del programa del PNUD ha sido adecuada para gestionar el tamaño y complejidad del programa y responder a las expectativas depositadas en el PNUD. Sin embargo, actualmente está empezando a mostrarse cierta debilidad en la gestión del programa.

El programa del PNUD parece estar bien gestionado. Todo el personal del PNUD con base en Seychelles se consideró profesional, muy respetado y apreciado en todo el país. El personal de las oficinas de Seychelles desempeña múltiples tareas y gestiona un gran número de actividades a lo largo de múltiples áreas de actividad. Las sugerencias del gerente de la Unidad de Energía y Medio Ambiente de las Islas Mauricio han sido eficaces y, en general, estratégicas. Después de sólo unos años, el PNUD estableció una presencia en el país y gestiona cómodamente una amplia cartera.

Sin embargo, dado que el programa ha crecido tanto en alcance como en complejidad, han aparecido desafíos. En primer lugar, la oficina de Seychelles se ve sometida a un esfuerzo y unas exigencias

excesivos para satisfacer todas las demandas. En especial, no parece contar con el tiempo ni el personal para desempeñar un papel de promoción estratégica, ni para brindar una orientación esencial sobre el desarrollo institucional o de la capacidad. A otro nivel, no puede brindar un apoyo operativo adecuado a los proyectos medioambientales, dependiendo demasiado de la oficina de las Islas Mauricio.

En segundo lugar, existen preocupaciones sobre la gestión adaptable y basada en los resultados. El sistema de fijación de metas e indicadores para supervisar el rendimiento, realizar informes sobre el rendimiento y utilizar los informes de supervisión para orientar las decisiones de gestión es muy incompleto.

Finalmente, el Documento de los programas del país parece que ha servido de poco. Los dos programas del país guardan poca similitud con las actividades implementadas posteriormente. No se utilizaron como documento de planificación o supervisión. El formato del programa del país se diseñó para países con fondos básicos considerables y, además, para satisfacer los requisitos de la Sede Central del PNUD, en lugar de estar concebido como herramienta de planificación o gestión a nivel del país.

Finalmente, la oficina del PNUD desempeñó un papel en la promoción de actividades conjuntas de Naciones Unidas para aumentar las sinergias y los resultados de desarrollo. La oficina ha hecho posible el trabajo y la implicación de otras agencias de Naciones Unidas en Seychelles, generalmente con base provisional y en respuesta a problemas específicos. Al ser la mayor oficina de las Naciones Unidas en Seychelles, proporciona apoyo logístico a muchas agencias de las Naciones Unidas.

7.2 Recomendaciones

Estrategia del programa

El PNUD debería desarrollar un nuevo enfoque de la programación del país en Seychelles. El programa del país debería responder más directamente a objetivos nacionales; debería estar más integrado y apropiado, y debería equilibrar de forma más equitativa las fuerzas que impulsan las intervenciones del PNUD. Como parte de un reacondicionamiento de la planificación y programación, el PNUD también debería fortalecer la planificación y gestión de proyectos.

Las tres fuerzas impulsoras de las intervenciones del PNUD son (i) áreas de actividad globales del PNUD; (ii) posibles fuentes de cofinanciación, y; (iii) necesidades prioritarias nacionales y del gobierno. El proceso para preparar el programa del país debe garantizar que estas fuerzas se respeten y estén representadas equitativamente. El proceso del programa del país también debe basarse en los resultados y ser adaptable.

El punto de partida para la preparación del programa del país debe ser una lista de prioridades nacionales y luego identificar las áreas de intervención deseadas por el PNUD, ambas cosas conjuntamente con el Gobierno. Después de mantener conversaciones con posibles cofinanciadores y otros interesados, podría establecerse una serie de intervenciones, junto con objetivos y supuestos. Finalmente, debería establecerse un mecanismo de gestión adaptativa, que involucrase al Gobierno y al PNUD, para hacer un seguimiento del progreso de la organización y adaptar su programa con base regular a las necesidades y oportunidades emergentes. Esto podría basarse en torno a un plan de implementación del CP anual. El programa del país puede evolucionar, por tanto, en línea con la financiación disponible. Este enfoque también puede ayudar a lograr una coherencia programática y operativa entre las distintas intervenciones del PNUD y, como consecuencia, posiblemente economías de escala. Se reconoce que esto es un desafío y que cualquier éxito conseguido sería revolucionario.

Desarrollando los esfuerzos pasados hacia una gestión basada en los resultados a nivel de proyecto, el PNUD debería fortalecer aún más su sistema de supervisión, indicadores y elaboración de informes a nivel de proyecto. Esto podría desempeñar un importante papel, y podría servir para apoyar una toma de decisiones sobre proyectos mejorada, en lugar de simplemente completar formalidades para la sede central o las agencias financiadoras. Los indicadores a nivel de proyecto deberían asociarse con indicadores a nivel de programa.

Con respecto al proceso de reforma del sector público en curso, el PNUD tiene un papel que desempeñar a través de su futuro programa del país. El PNUD debería definir claramente este papel. Esto incluye determinar las carencias y debilidades en el proceso de reforma y luego posicionar estratégicamente al PNUD en base a sus puntos fuertes comparativos.

Seychelles ha estado implementando una reforma del sector público durante muchos años, empezando con el MERP a principios del presente siglo. En tiempos recientes, el gobierno ha trabajado estrechamente con el Banco Mundial, el FMI y el Banco Africano de Desarrollo para garantizar su apoyo a un proceso de reforma integral del sector público y una reforma económica. Es improbable que resulte posible o incluso necesario para el PNUD brindar apoyo directo en estos temas.

Sin embargo, dados los cambios sociales y económicos generales a los que puede llevar la reforma, y las oportunidades que puede crear, está surgiendo un claro papel complementario del PNUD. El PNUD debería revisar la situación y las oportunidades y, en base a su ventaja comparativa, definir su papel.

La implicación del PNUD puede centrarse en garantizar que la población pobre y vulnerable no se convierta en víctima de la reforma y que no aumenten las desigualdades. Esto implicaría, hasta cierto punto, garantizar que la implicación planificada del PNUD en el 10º Fondo Europeo de Desarrollo (FED) responda con sinergias y complementariedades al proceso de reestructuración en curso. Un papel alternativo para el PNUD sería desarrollar la capacidad en sus organizaciones asociadas en los sectores social y medioambiental para implementar la reforma. Específicamente, esto puede significar el desarrollo de su capacidad para planificar, presupuestar y asignar recursos. Un tercer posible papel para el PNUD sería garantizar la mejora de la responsabilidad y la transparencia a lo largo de todo el proceso de reforma.

Para estar mejor alineado con la reforma del sector público, el PNUD puede que tenga que desarrollar nuevas asociaciones, por ejemplo con el Banco Mundial y el FMI. El PNUD debería situarse en la ‘mesa’ de la reforma del sector público, dando voz a sectores sociales, al medio ambiente y a los pobres. A cambio, esto requerirá cierto fortalecimiento de la capacidad sustantiva del PNUD (consulte la siguiente recomendación)

Específicamente, puede que el PNUD desee fortalecer los vínculos con la Oficina del Vicepresidente, el NHRDC y el Departamento de Administración Pública, así como con las unidades de recursos humanos en sus ministerios asociados. Esto ayudará a garantizar que la capacitación en virtud del programa del PNUD esté asociada con la reforma del sector público y los planes y políticas nacionales.

El PNUD debería apoyar un análisis institucional y una evaluación de la capacidad del Departamento de energía. Esto puede hacerse como parte integral del proceso de desarrollo del tercer Plan de Gestión Medioambiental de Seychelles, con fondos de proyectos en curso. Esto incluiría el establecimiento de indicadores de capacidad y desarrollo de la capacidad.

Seychelles está desarrollando el EMPS III en un momento en que el PNUD tiene un amplio programa medioambiental y sólidas relaciones de trabajo en el sector. Se trata de una oportunidad perfecta para que el PNUD cambie algunas de las debilidades de su cooperación previa.

El PNUD podría usar estas intervenciones, trabajando con el Departamento de Administración Pública y la oficina del Vicepresidente, para acometer un análisis institucional integral y una evaluación de la capacidad de este sector, o del Departamento de energía. Este análisis identificará papeles y responsabilidades, vínculos y mandatos, fortalezas y debilidades. También identificará los objetivos e indicadores del desarrollo de la capacidad. El PNUD debería aportar experiencia sobre desarrollo de la capacidad y cambio organizativo a este proceso, siendo insuficiente la experiencia en gestión medioambiental estándar.

Esto puede ayudar a garantizar que el apoyo posterior del PNUD contribuya sosteniblemente a desarrollar la capacidad del Departamento de energía. Este trabajo debería cubrir tanto a las organizaciones gubernativas como no gubernativas, y ayudar a reducir algunas de las tensiones existentes.

Como parte del futuro programa del país, el PNUD debería desarrollar una clara estrategia para orientar su trabajo con las ONG y su apoyo a las mismas. Eso se puede basar en un análisis transparente de la justificación del apoyo/creación de ONG para implementar una política gubernativa o para abordar prioridades nacionales.

Como se ha mencionado numerosas veces, las ONG son esenciales en Seychelles y el PNUD debe apoyar su desarrollo. Esto debería basarse en una comprensión más profunda de la compleja estructura de las ONG en el país. Todas las acciones deberían basarse en una estrategia única. El propósito de apoyar a las ONG debería ser (i) fortalecer a las auténticas ONG como un complemento eficaz de las organizaciones gubernamentales (ii) aumentar el impacto del programa del PNUD a través de la asociación con las ONG.

El PNUD debería definir claramente lo que significa 'ONG', así como la naturaleza del apoyo internacional que puede ayudarlas mejor en las Seychelles. Esto puede asociarse con el análisis del sector medioambiental (recomendación previa), o puede ser un proceso separado. Los aspectos clave podrían ser:

- clarificar las diferencias entre ONG, sector privado, grupos de expertos del gobierno y asociaciones;
- determinar la contribución potencial de las ONG al desarrollo;
- determinar el valor que pueden aportar las ONG al sector medioambiental;
- determinar el valor añadido, si es que hay alguno, de utilizar a la LUNGOS como un mecanismo paralelo y/o complementario de ofrecer apoyo a las personas vulnerables, en comparación con el apoyo para abordar temas de eficiencia en el sistema existente.
- determinar las necesidades de las ONG.

El apoyo en curso brindado a través de la LUNGOS para estudiar el contexto legal de las ONG puede constituir un punto de partida.

Operaciones del programa

Para implementar con eficacia el futuro programa del país, el PNUD debería determinar las formas de fortalecer su Oficina de Seychelles.

Si el PNUD pretende ser más eficaz en cuestiones socioeconómicas, desarrollo del sector público y/o cambio organizativo, requiere una capacidad más sólida en Seychelles en relación con estos temas, al

igual que en promoción. Una posibilidad sería fortalecer la oficina con un experto en estos temas esenciales, o garantizar que la oficina tenga un acceso fiable y regular a dicho experto a través de mecanismos virtuales o de las oficinas regionales del PNUD. La oficina también puede contar con autoridad y un refuerzo claros para promocionar y actuar de forma más estratégica. También puede fortalecerse a la Oficina de Seychelles en términos de gestión financiera del proyecto y gestión de la información/documentos. Finalmente, debería desarrollarse un mandato específico para la oficina en consulta con el gobierno y otros socios.

Como parte de la preparación del próximo programa del país, el PNUD debería explorar una gama más amplia de asociaciones de desarrollo internacionales.

Los socios actuales y anteriores del PNUD —el FMAM, la UE, el DG-TTF, el gobierno francés, entre otros— siguen siendo importantes. Sin embargo, existen muchos otros actores internacionales en Seychelles, y se conoce demasiado poco sus objetivos, criterios y enfoques. Pueden existir muchas oportunidades de asociaciones estratégicas y operativas para el PNUD. Para empezar, el PNUD debería iniciar conversaciones con posibles socios internacionales como Emiratos Árabes Unidos, China e India.

7.3 Lecciones aprendidas

Las siguientes lecciones incumben al PNUD a nivel global.

El valor corporativo global del PNUD se refuerza en gran medida debido a su presencia en todos los países en desarrollo. Además, su presencia se aprecia a nivel del país, incluso aunque se perciba que es costosa. El PNUD realizó grandes esfuerzos para mantener abiertos los canales de comunicación con Seychelles y para seguir operativo a lo largo del periodo de 1998-2003, cuando otros socios internacionales se fueron e interrumpieron permanentemente sus operaciones. Esto significa que el PNUD estuvo disponible para ayudar en Seychelles con la crisis del tsunami (2004) y en otros momentos de necesidad. Esto se valoró mucho por parte del gobierno. A su vez, esto dio lugar a una plataforma para aumentar la cooperación.

La cooperación del PNUD con los SIDS es complicada y cara. Además, el umbral a través del cual un país se convierte en un NCC no responde plenamente a las dificultades que enfrentan los SIDS y su vulnerabilidad al debilitamiento de la capacidad y a impactos externos.

A pesar de los desafíos anteriores, es esencial que los programas sigan operativos. El posicionamiento estratégico y la dedicación pueden hacer que esto tenga éxito y resulte rentable. El programa de Seychelles ha demostrado que los programas de país en NCC pueden autofinanciarse en gran medida. Sin embargo, para mantener el control de calidad y la independencia, y evitar que la oficina se centre totalmente en la movilización de recursos, el presupuesto básico global del PNUD puede brindar capital inversor. Esto podría debatirse con la gerencia superior del PNUD en Nueva York, y posiblemente enviarse una propuesta a la Junta Ejecutiva.

Largos procesos de formulación de proyectos, combinados con criterios impulsados desde el exterior —incluso cuando están fuertemente alineados con prioridades nacionales y tienen buenas intenciones— tienden a menoscabar la institucionalización y el desarrollo de la capacidad. Los proyectos resultantes pueden ser menos eficaces, y pueden contribuir incluso a debilitar la capacidad. Debe tenerse un gran cuidado para evitar esta situación a través de los controles adecuados.

Los proyectos más exitosos: (i) tenían un departamento gubernativo responsable claramente definido que buscó activamente la cooperación del PNUD; (ii) estaban alineados con un objetivo o un plan de trabajo

claro del departamento gubernativo en cuestión, y; (iii) se beneficiaron de un proceso corto de diseño y aprobación.

El enfoque de tener una sola oficina de gestión de proyectos para varios proyectos similares —la PCU— parece satisfactorio. Recorta los costos y facilita las comunicaciones y el procesamiento. Esto se podría copiar en otros países. Se deben adoptar precauciones para que esto no quite capacidad a la agencia gubernativa en cuestión. La oficina posiblemente podría ubicarse dentro del gobierno.