

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO

**INFORME SOBRE LA EVALUACIÓN DE LOS RECURSOS
COMPLEMENTARIOS DEL PNUD**

ÍNDICE

PREFACIO.....	4
SINTESIS DE ACCIÓN	5
1. INTRODUCCIÓN	21
1.1 Finalidad y ámbito	21
1.2 Metodología general	22
1.3 Recogida y análisis de datos	23
2. RESUMEN ANALÍTICO	24
2.1 Transformación del PNUD	24
2.2 Evolución del mercado internacional de asistencia para el desarrollo	25
2.3 Retos del crecimiento de los fondos complementarios para el PNUD	25
3. FONDOS BÁSICOS Y FONDOS COMPLEMENTARIOS – TENDENCIAS Y HECHOS FUNDAMENTALES	27
4. ALINEACIÓN DE RECURSOS COMPLEMENTARIOS CON EL MANDATO DE LA ORGANIZACIÓN	31
5. FUNCIÓN DE LA FINANCIACIÓN BÁSICA Y SU RELACIÓN CON LA FINANCIACIÓN COMPLEMENTARIA	39
6. MOVILIZACIÓN DE RECURSOS – REITERACIÓN DE EXPERIENCIAS QUE HAN TENIDO ÉXITO	42
7. DESARROLLO DE CAPACIDADES	50
7.1 Capacidad nacional	50
7.2 Capacidad del PNUD	52
7.3 Capacidad de recuperación de costos	59
8. CUESTIONES QUE SE LE PLANTEAN AL PNUD	64
9. RECOMENDACIONES	66
9.1 Reforzar los vínculos entre fondos básicos y+ fondos complementarios	66
9.2 Abordar el desequilibrio entre la financiación básica y la financiación complementaria	66
9.3 Volver a examinar la relación entre recursos básicos y recursos complementarios	67
9.4 Adoptar un enfoque diferenciado de la movilización de recursos	67
9.5 Adaptar sistemas para mejorar la eficiencia y la reponsabilidad del PNUD.....	68

ANEXO A	70
Evaluación del mandato del PNUD en relación con los recursos complementarios	
I. Contexto	70
II. Propósito	71
III. Cuestiones que han de abordarse en la Evaluación.....	71
IV. Metodología	73
V. Composición del Equipo	74
VI. Calendario	74
VII. Gestión	74
 ANEXO B	 75
Decisión 98/2 de la Junta Ejecutiva	
 ANEXO C	 77
LISTA DE PERSONAS CONSULTADAS.....	77
 ANEXO D	 86
Detalles financieros	
Método de análisis	87
Tendencia en la utilización de recursos complementarios.....	87
Fuentes principales de financiación complementaria y sus tendencias.....	88
Distribución regional y fuentes de financiación complementaria.....	89
Fuentes de financiación complementaria.....	90
Fuentes de fondos para los países visitados	93
Fuente e importancia temática de los fondos, por regiones	95
Limitación de los datos	96
Resumen.....	97
 ANEXO E	 98
Lista de documentos examinados	

PREFACIO

El PNUD ha evolucionado considerablemente desde que la Junta Ejecutiva, en su Decisión 98/2, pidió que se hiciera una evaluación de los recursos complementarios del PNUD. Para tener en cuenta esa evolución y prever el rumbo que iba a seguir, la evaluación se orientó hacia el futuro, tomando en consideración la forma en que estaban cambiando el PNUD y el entorno en que desarrolla sus operaciones. Desde los primeros años del decenio de 1990, el entorno internacional de la asistencia para el desarrollo se ha alejado del concepto de asistencia como derecho hacia un concepto más centrado en los resultados y en el desempeño. Esta modificación afecta tanto al segmento básico como al segmento complementario de la financiación del PNUD, y ejerce presión para que la organización demuestre su eficacia y los resultados obtenidos.

De todos estos cambios el más importante es la transformación experimentada por el PNUD con la introducción de la Gestión basada en los resultados (GBR), el Marco de financiación multianual (MFMA), el Marco estratégico de resultados (MER) y la nueva concepción que tiene el Administrador de la organización. Esta concepción, que se expone en los Planes de actividades del Administrador 2000-2003, redefine a la organización como asesor normativo primario y requiere que se lleven a cabo una serie de reformas internas a fin de incrementar su capacidad para poder hacer frente a los retos planteados por un entorno de asistencia en pleno cambio.

Sobre la base de lo antedicho, la evaluación de los recursos complementarios del PNUD prevé problemas que se pueden plantear a la organización y sienta los cimientos del diálogo futuro con su Junta Ejecutiva. De importancia central para estas cuestiones es el vínculo entre financiación básica y financiación complementaria y el concepto integrado de financiación básica y financiación complementaria elaborado en el MFMA y en el MER, que está demostrando ser el concepto apropiado, en el momento oportuno, especialmente teniendo en cuenta las realidades del mercado de asistencia. Este método refuerza la necesidad de efectuar una alineación a fondo de los recursos básicos y de los recursos complementarios en apoyo de los resultados desde el punto de vista del desarrollo. Aparte de la complementariedad de los recursos básicos y de los recursos complementarios, la evaluación trata del papel específico de la financiación básica para mejorar la capacidad de la organización de cumplir su mandato general de desarrollo y pone de relieve los rasgos esenciales de la organización que requieren un nivel adecuado de recursos básicos. Por último, la cuestión de las capacidades nacionales y de la capacidad interna del PNUD se examina como componente esencial para que la organización pueda desarrollar sus operaciones eficientemente en un entorno cada vez más competitivo.

Las recomendaciones formuladas en el informe se basan en la evidencia empírica reunida por el equipo de evaluación y, en tal calidad, brindan útiles ideas para el PNUD cuando defina su estrategia y su política en materia de fondos complementarios.

Para la evaluación se pudieron aprovechar aportaciones valiosas de la Junta Ejecutiva en la fase de elaboración del mandato, así como de administradores del PNUD en la Sede y en las oficinas en los países. El presente informe es fruto de una colaboración excepcionalmente estrecha entre el equipo de evaluación, formado por Fuat Andic, Jean Ruffat y Eduardo Wiesner, la administradora de tareas, Christine Roth y la especialista de evaluaciones, Linda Maguire. Se agradece también la asistencia de los analistas de investigación Marina Gueddes y Rosern Rwampororo, así como la aportación hecha por Anish Pradham y Bibi Amina Khan, del personal de la Oficina de Evaluación. Cabe mencionar también la aportación especializada del redactor.

Khalid Malik
Director
Oficina de Evaluación, PNUD

SÍNTESIS DE ACCIÓN

Introducción y contexto

A lo largo del último decenio los recursos complementarios se han convertido en una importantísima fuente para la financiación de los programas del PNUD. El aumento de los fondos complementarios, que ha coincidido con la continua disminución de los fondos básicos, ha suscitado un extenso debate en el PNUD así como con los miembros de su Junta Ejecutiva. El centro del debate es el papel de los fondos complementarios para el cumplimiento del mandato del PNUD, particularmente en los países que reciben cantidades importantes de fondos complementarios y en la medida en que se refiere a la creación de capacidades nacionales. El incremento de la financiación complementaria lleva también al primer plano cuestiones inherentes a la organización interna del PNUD, como por ejemplo su capacidad para movilizar eficazmente recursos complementarios, para funcionar y desempeñar eficientemente su función en un entorno más orientado al mercado, para coordinar sus actividades con terceros, y para poner en consonancia sus actividades a micronivel con su mandato global.

Las cuestiones mencionadas se presentan en el contexto de un PNUD en rápida transformación. Durante los últimos años el PNUD ha introducido la gestión basada en los resultados (GBR), los marcos estratégicos de resultados (MER) y el marco de financiación multianual (MFMA), cuya versión para 2000-2003 presenta por vez primera un enfoque integrado de la financiación básica y de la financiación complementaria en apoyo de los resultados desde el punto de vista del desarrollo en los que la organización se está esforzando por influir. El Administrador presentó también su nueva concepción de la organización en sus “Planes de actividades 2000-2003: el camino hacia adelante” (DP/2000/8). Estos nuevos instrumentos y estas nuevas estrategias están bajo la influencia del aumento de la financiación complementaria y necesitan tenerla en cuenta.

Para explorar y abordar las cuestiones que plantea la financiación complementaria, en su decisión 98/2 la Junta Ejecutiva del PNUD pidió al Administrador que en el período de sesiones anual de 2001 presentase “una evaluación, en consulta con los países en que se ejecutan programas, las dependencias pertinentes del sistema de las Naciones Unidas y los miembros de la Junta, sobre todos los aspectos de las actividades financiadas con recursos complementarios, incluida la participación de los gobiernos en los gastos y su efecto en las capacidades nacionales, en particular en lo que concierne a las modalidades aplicadas por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo”.

De enero a mayo de 2001, un equipo de tres consultores ayudados por un analista investigador llevó a cabo la evaluación. A fin de proporcionar al PNUD y a la Junta Ejecutiva con un análisis claro de las actividades del PNUD sufragadas con recursos complementarios y de su valor añadido para el mandato de desarrollo de la organización, se pidió al equipo de evaluación que llevara a cabo las cuatro tareas que se indican a continuación:

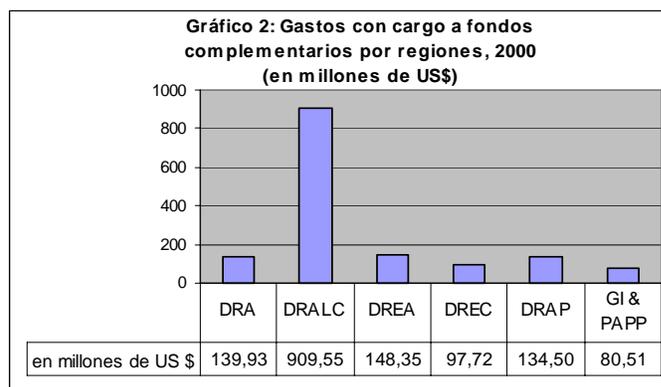
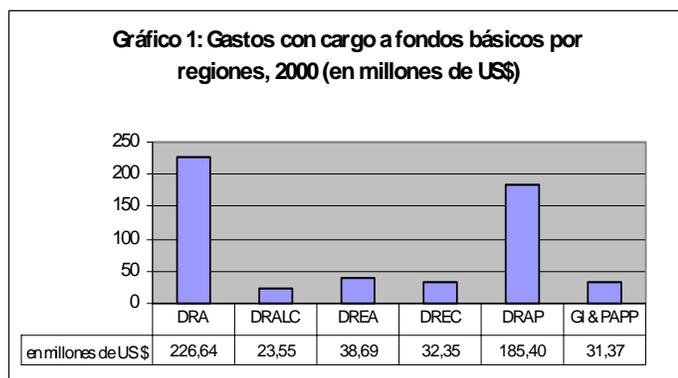
- 1) Analizar las tendencias de las diversas modalidades de financiación complementaria aplicadas por el PNUD y examinar las cuestiones fundamentales involucradas;
- 2) Poner de relieve las lecciones aprendidas gracias al mencionado análisis;
- 3) Identificar experiencias que han tenido éxito y las posibilidades de repetir las, y
- 4) Explorar los actuales conceptos de aplicación/ejecución y formular recomendaciones operacionales sobre su papel en el desplazamiento de las actividades de la organización hacia una función de orientación más normativa.

El equipo comenzó su trabajo examinando en oficina todos los materiales, documentos y decisiones de la Junta Ejecutiva pertinentes. Se analizaron los datos financieros correspondientes al período 1996-2000 a fin de poner de relieve las tendencias de la financiación básica y de la financiación complementaria. En

los casos apropiados, la evolución incluía también las conclusiones de la evaluación de la ejecución directa (ED). A continuación, a fin de adquirir una comprensión de las cuestiones que plantean los fondos complementarios, el equipo efectuó entrevistas a fondo con administradores superiores del PNUD y asistió a una reunión oficiosa de la Junta sobre el particular. Por último, la evaluación incluía también cierto número de visitas a países. Se seleccionó a dichos países de forma que reflejaran adecuadamente la representación geográfica, una mezcla apropiada de tipología de los países (países menos adelantados (PMA), países con ingresos medios, países contribuyentes netos (PCN), así como países que recibían cantidades diversas de fondos complementarios). Los países visitados fueron Arabia Saudita, Brasil, Bulgaria, Honduras, Níger, Pakistán, República Democrática Popular Lao y Zimbabwe.

Fondos básicos y fondos complementarios – tendencias y hechos fundamentales

El carácter de la asistencia para el desarrollo se ha modificado muy acusadamente a lo largo de los diez últimos años. Esto ha significado para el PNUD una acusada disminución de los gastos con cargo a fondos básicos que de 1.100 millones de dólares en 1990 pasaron a 538 millones de dólares en el año 2000¹. En cambio, los gastos con cargo a fondos complementarios se han convertido en una fuente sustancial de financiación para las actividades realizadas con la ayuda del PNUD; los gastos con cargo a fondos complementarios globales ascendieron a más de 1.600 millones de dólares en el año 2000, lo que representa el 75 por ciento de los gastos totales del PNUD para dicho año.



Un análisis de la composición y distribución de los fondos complementarios indica que las siguientes tendencias y hechos básicos son evidentes:

- **Hay diversas fuentes de financiación complementaria.** Hay tres fuentes principales de financiación complementaria: participación gubernamental en la financiación de los gastos, participación de terceros en la financiación de los gastos, y fondos fiduciarios. En 2000, de 2.600 millones de dólares de gastos con cargo a fondos complementarios, el 54 por ciento o sea 866 millones de dólares provenían de la participación gubernamental en la financiación de los gastos (a partir de los propios recursos del gobierno anfitrión o de préstamos de instituciones financieras internacionales [IFI]). La participación de terceros en la financiación de los gastos (subvenciones a gobiernos anfitriones provenientes de donantes o de IFI) representaba el 11 por ciento de los gastos con cargo a fondos complementarios o 183 millones de dólares. De 1998 a 2000, la participación de terceros en la financiación de gastos acusó el enorme incremento de las fuentes de financiación de gastos con cargo a fondos complementarios, que aumentó en un 35,8 por ciento (aunque el aumento general fue grande, hay que tener en cuenta que entre 1999 y 2000 la participación de terceros en la financiación

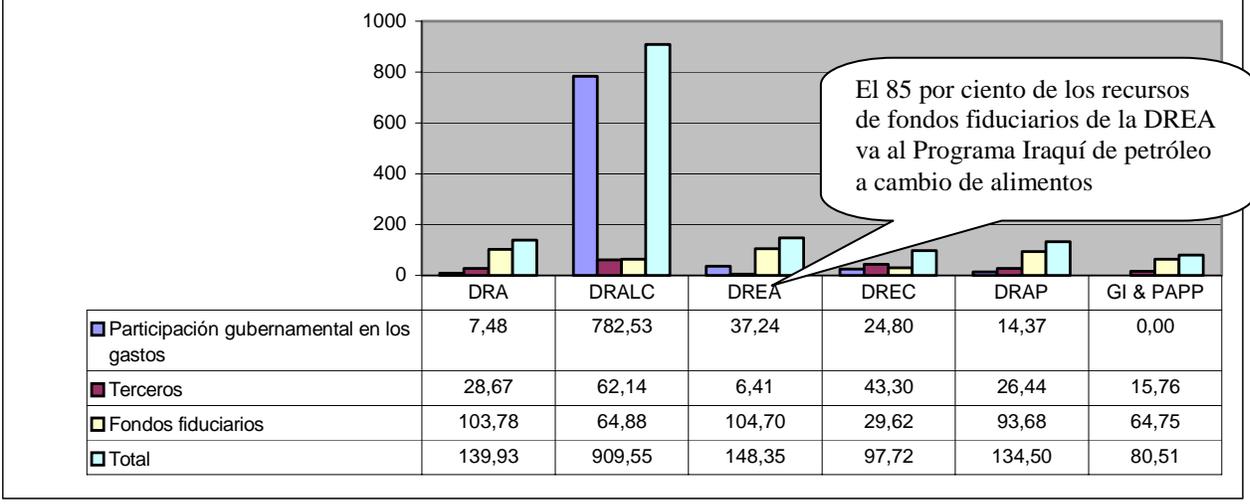
¹ Salvo cuando se indique lo contrario, la fuente de todas las cifras es la Oficina del Contralor, Dirección de Gestión, PNUD. En estos cuadros y en los subsiguientes, todas las cifras correspondientes a fondos complementarios excluyen los acuerdos sobre servicios de gestión

de gastos acusó una ligera disminución del cinco por ciento). Los fondos fiduciarios, cuyos principales ejemplos son el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) y el Protocolo de Montreal, el Programa de Asistencia al Pueblo Palestino (PAPP), el Programa del Iraq de petróleo a cambio de alimentos y los fondos para situaciones de desarrollo especiales (por ejemplo, en Camboya, Mozambique y Rwanda) así como para munición sin detonar (UXO) en la República Democrática Popular Lao representaban el 28 por ciento de los gastos con cargo a fondos complementarios en el año 2000 o sea 461 millones de dólares, y los acuerdos sobre servicios de gestión representaron el siete por ciento, o sea 111 millones de dólares.

La magnitud de los recursos complementarios y su importancia para las actividades del PNUD son extraordinarias. De hecho, incluso las dos fuentes menos comunes de financiación complementaria – participación de terceros en la financiación de los gastos y fondos fiduciarios-, reunidas, ascienden a 644 millones de dólares de gastos del PNUD en el año 2000. Esa cifra representa el 120 por ciento de los gastos con cargo a fondos básicos durante el mismo año.

- **La distribución de fondos complementarios entre las regiones no está equilibrada.** La región con la mayor concentración de fondos complementarios es América Latina y el Caribe, a la que en el año 2000 se asignaron casi 1.000 millones de dólares. En cambio, en América Latina y el Caribe los fondos básicos asignados han sido insignificantes. Las regiones con los gastos más bajos de recursos básicos en términos del valor actual en dólares son, por este orden, Europa y la Comunidad de Estados Independientes, Asia y el Pacífico, y África, con 98, 135 y 140 millones de dólares, respectivamente. Ahora bien, hay que tener en cuenta que aunque la cifra correspondiente a la financiación complementaria en la región de Europa y la Comunidad de Estados Independientes era baja en el año 2000, todavía seguía representando el 75 por ciento de los gastos de la región. En términos de fondos básicos como porcentaje de los programas realizados, la región que tenía el mayor porcentaje en 2000 era África, en la que los fondos básicos representaron el 62 por ciento de los gastos en la región en el año 2000, seguida por la región de Asia y el Pacífico, en la que los fondos básicos representaron el 58 por ciento de los gastos.
- **Las regiones atraen a fuentes diferentes de financiación complementaria.** En América Latina y el Caribe, la principal fuente de financiación complementaria provenía de la participación gubernamental en los gastos por conducto de recursos de los gobiernos anfitriones y préstamos gubernamentales provenientes del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo. En 2000, la participación gubernamental en los gastos ascendió al 85 por ciento de los gastos totales de la región. Este fenómeno es particularmente perceptible en cinco países: Argentina, Brasil, Colombia, Panamá y Perú (los “cinco principales”), países que confían en el PNUD para conceptuar, formular y ejecutar sus proyectos y programas y para que obre como vehículo en nombre de los gobiernos para convertir préstamos de las instituciones financieras internacionales (IFI) en proyectos viables. En 1999 los programas ejecutados combinados de los cinco países representaron aproximadamente el 78 por ciento del total de programas ejecutados en la región en concepto de participación gubernamental en los gastos. La región de los Estados Árabes, que posee una elevada concentración de países contribuyentes netos (PCN), es la región con el segundo nivel más alto de participación gubernamental en los gastos, aunque de cuantía muy inferior a la de la región de América Latina. A pesar de ello, en el año 2000 la participación gubernamental en la financiación de los gastos igualó prácticamente por sí sola los gastos con cargo a fondos básicos correspondientes a la región. En otras regiones, la participación gubernamental en los gastos es mínima; por ejemplo, en África es donde es más baja, y sólo representa el dos por ciento de los gastos totales de la región en el año 2000. Por otra parte, la participación de terceros en los gastos y los fondos fiduciarios desempeñan un papel más prominente en Asia y el Pacífico y en África. La región de los Estados Árabes se caracteriza también por una parte importante de los fondos fiduciarios, principalmente como resultado del Programa Iraquí de petróleo a cambio de alimentos.

**Gráfico 3: Tipos de gastos con cargo a fondos compl. por regiones, 2000
(en millones de US\$)**



Conclusiones

Desde los primeros años del decenio de 1990 el entorno de la “ayuda para el desarrollo” se ha caracterizado por un acusado alejamiento de los conceptos de “ayuda como derecho” hacia una situación en la que se destacan los resultados y el desempeño. Este desplazamiento está afectando tanto a los segmentos básicos como a los segmentos complementarios de la financiación del PNUD y está presionando a la organización para que destaque la efectividad y los resultados. Dentro de este contexto, el segmento de fondos complementarios, que se refiere principalmente a los fondos fiduciarios y a la participación de terceros en los gastos, se puede considerar como una categoría especial que se rige por sus propias motivaciones y sus propios marcos institucionales. En vista de la distribución desigual de fondos complementarios entre países y regiones, una observación espontánea es que no obedece necesariamente a criterios de necesidad. El crecimiento de la financiación complementaria obedece a factores de oferta y de demanda: en el sector de la demanda están los intereses normativos concretos de los donantes, bilaterales y multilaterales, que en el desempeño de sus respectivos mandatos políticos proporcionan incentivos de financiación, subvenciones e incentivos de desempeño a fin de conseguir sus objetivos. De esta manera promueven sus “propios” proyectos principalmente en las esferas temáticas de su elección y están resueltos a establecer asociaciones con el PNUD en ese contexto. En cuanto al sector de la demanda, hay peticiones de los gobiernos para financiar o cofinanciar sus propios programas y proyectos, dentro de un marco normativo específico. A los gobiernos quizás les preocupe la proliferación de la financiación de terceros, pero, como es lógico, están interesados en no prescindir de fondos que podrían ayudarles a cumplir su programa de desarrollo.

Existe la necesidad de comprender mejor los atributos de la financiación complementaria antes de determinar su relación con la financiación básica en el PNUD; la finalidad de la evaluación es analizar la experiencia del PNUD en relación con dichos atributos e identificar algunas consecuencias fundamentales para la organización. En reconocimiento de la naturaleza de la financiación complementaria, sumamente competitiva e impulsada por los donantes, el PNUD tendrá que obrar como un honrado intermediario para alinear la oferta y la demanda dentro de su mandato. Todo parece indicar que la financiación complementaria seguirá aumentando y seguirá ejerciendo presión sobre el entorno tradicional de la ayuda institucional. En este contexto, la presión tenderá a conseguir que la organización se modifique y se adapte a una situación que es competitiva y que está centrada en los resultados y en la efectividad. Esto no

deja a la organización más remedio que situarse debidamente para que los fondos no vayan a parar a otro lado. La capacidad del PNUD para adaptarse y competir en ese nuevo entorno está estrechamente vinculada a un nuevo mejoramiento de su capacidad técnica y de gestión y a la utilización de incentivos para recompensar el desempeño.

1. El establecimiento de un marco coherente para los recursos básicos y los recursos complementarios adquiere carácter esencial

A fin de cuentas, el verdadero problema quizá no estribe tanto en la dinámica individual de la financiación complementaria como en sus sinergias con la financiación básica. Al fin y al cabo, lo esencial es la eficacia de la financiación básica o complementaria para el desarrollo.

El MFMA, así como la importancia concedida a la gestión basada en los resultados, dentro del propio PNUD y a nivel de los países en que se ejecutan programas, son iniciativas de importancia crítica pues crean un marco coherente para el mandato del PNUD, un modo de funcionamiento y la consecución de resultados en términos de desarrollo. La interdependencia de los recursos básicos y de los recursos complementarios y la presión ejercida sobre el PNUD para que adquiera mayor eficiencia y se oriente más hacia la consecución de resultados ponen de relieve la complejidad del entorno en que la organización lleva a cabo sus actividades.

A nivel de los países, el proceso MER/MFMA quizá requiera mayor intensificación. Por ejemplo, para que la financiación básica y la financiación complementaria funcionen bien, como se ha puesto de relieve en países como Bulgaria y Pakistán, se justifica intensificar los esfuerzos a fin de contar con un sólido “marco normativo en los países” para el PNUD y para que el gobierno pueda gestionar las circunstancias variables y los diversos ofrecimientos de financiación.

Con el MFMA como marco, el PNUD tendrá que hacerse cargo de la transición del sistema actual a un sistema más competitivo. Con su financiación básica puede mantener su papel en el plano multilateral para responder a una amplia tipología de países en que se ejecutan programas y con una base técnica e institucional mejor puede interactuar positivamente por conducto de asociaciones con todos los que desarrollan su actividad en el entorno de la asistencia. Esos dos aspectos son necesarios para cumplir el mandato del PNUD y para mantener sus ventajas en materia de confianza y neutralidad.

2. La alineación de los fondos básicos y los fondos complementarios respecto del mandato del PNUD no es una cuestión de importancia crítica

La obtención de financiación complementaria entraña la creación de asociaciones y de arreglos específicos entre el PNUD y una amplia gama de asociados: gobiernos anfitriones, donantes bilaterales y multilaterales, e IFI.

Sobre la base del análisis del informe anual orientado hacia los resultados (IAR) para 1999, el orden de importancia de los siete subobjetivos más importantes no varía cuando se compara la financiación básica con la financiación complementaria. Esto pone de relieve empíricamente el éxito relativo del PNUD en lo que se refiere al mantenimiento de sus prioridades básicas independientemente de la fuente de financiación. El IAR 2000 revela también que, como en 1999 en el caso de los recursos básicos y de los recursos complementarios, la parte principal de los recursos totales del programa se utilizó en las esferas de la buena gestión de asuntos públicos (42 por ciento), reducción de la pobreza (31 por ciento) y medio ambiente (14 por ciento). Un análisis más detallado revela un creciente incremento de los recursos complementarios en las esferas de la buena gestión pública y la reducción de la pobreza, dos esferas en las que se está pidiendo al PNUD que desempeñe un papel más importante. En cuanto a la participación de terceros en los gastos y a los fondos fiduciarios, la mayor proporción es la destinada a situaciones

especiales de desarrollo (30 por ciento) seguida por el medio ambiente (28 por ciento) y la buena gestión pública (26 por ciento).

La conclusión derivada de la macroalineación queda confirmada en general por los datos recogidos durante visitas a países, independientemente de su situación geográfica o social y de su nivel económico de desarrollo. En los países visitados, el desglose de los gastos de fondos complementarios indica que corresponden a las zonas prioritarias de los marcos de cooperación con los países. Centrando aún más el análisis, aunque puede alegarse que el rápido crecimiento de la financiación complementaria (terceros) en algunos países, como Bulgaria, Pakistán y la República Democrática Popular Lao, por ejemplo, puede haber inducido a realizar proyectos en esferas como el medio ambiente, la igualdad de los géneros y la buena gestión pública, eso no ha creado una divergencia normativa importante entre las prioridades de los países y el mandato mundial del PNUD o el marco normativo de un país determinado. La principal diferencia parece manifestarse más bien en términos del nivel de la financiación, y no en las zonas prioritarias elegidas.

Con referencia al caso específico de América Latina a este respecto, se ha podido observar que en los grandes países que participan en la financiación de los gastos, la mayor parte de los programas ejecutados con el PNUD obedecen a un programa de desarrollo compatible con las prioridades del PNUD, en sustitución de la experiencia del decenio de 1980 durante el cual se encauzaron a través del PNUD grandes transferencias de recursos destinados a servicios administrativos específicos (por ejemplo, la adquisición). El Brasil, en particular, es un excelente ejemplo de la mencionada tendencia.

Aunque haya alineación en el plano general, también sigue habiendo problemas en el plano particular:

- a) Algunos proyectos parecen no alinearse completamente con los objetivos y el mandato del PNUD. En los países visitados, hay proyectos como los relativos a la aviación civil, a las telecomunicaciones o a la construcción de carreteras, que en principio no corresponden a las actuales prioridades del PNUD. Aunque esta cuestión se haya reconocido en el plano de los sectores superiores de gestión, e incluso se hayan articulado las esferas en las que el PNUD no debería participar ya, no por eso se ha descartado un problema más amplio que es el de la diversidad de las necesidades de los países. Por ejemplo, se ha alegado que el hecho de participar en la creación de infraestructuras puede dar al PNUD la oportunidad de crear confianza y de poner los cimientos para un futuro papel de orientación normativa, como se puso de relieve en el caso de la República Democrática Popular Lao. El hecho de que la organización tenga que responder a las demandas de los países se presta a que el PNUD adopte una posición normativa pragmática sobre el particular y no insista demasiado estrictamente en la alineación, en los casos en los que la mayor parte de las intervenciones se efectúen en el marco MER/MFMA.
- b) Otro ejemplo es la situación en la que existe una atención excesivamente polarizada en una o en unas cuantas actividades funcionales, como por ejemplo la gestión de programas, como se pudo observar en el caso de algunos de los países de América Latina. La importancia de gestionar bien los programas no está en entredicho, pero plantea otra cuestión: la capacidad técnica y sustantiva a largo plazo de la oficina en el país. Aunque esto puede ser también un reflejo de papeles ya prefijados hace mucho tiempo –por ejemplo, los gobiernos quizá sólo esperen del PNUD lo que el PNUD ha estado haciendo en el pasado- la cuestión de las necesidades de equilibrio ha de tenerse presente para que el programa sustantivo de la organización pueda desarrollarse también con éxito.

3. Un marco único y coherente para los recursos básicos y los recursos complementarios no debe encubrir la necesidad de contar con un nivel adecuado de recursos básicos

El predominio de los fondos complementarios y las presiones debidas a un “mercado imperfecto” quizá resulten perjudiciales para algunos aspectos de la función y el mandato del PNUD.

La ventaja relativa del PNUD –universalidad de su presencia, neutralidad y experiencia– está vinculada con la capacidad de la organización para proporcionar fondos básicos. Coloca a la organización en una situación ventajosa sin precedentes para responder a las necesidades de una amplia tipología de países en que se ejecutan programas en zonas prioritarias y para ocuparse de necesidades especiales que los mercados descuidan, como por ejemplo cuestiones de ámbito mundial y de desarrollo en el contexto de las metas y los objetivos de desarrollo de la Declaración del Milenio y de otras fuentes.

La erosión de la financiación básica puede entrañar un grave perjuicio para el papel de la organización como asociado de confianza y para su capacidad de seguir adelante con su mandato en favor del desarrollo humano sostenible (DHS) en los países en que se ejecutan programas. Este aspecto reviste importancia crítica en el caso de los PMA, que no atraen un nivel elevado de fondos complementarios.

Tradicionalmente, los fondos básicos del PNUD han financiado la promoción del diálogo normativo, la labor de promoción, la innovación y la coordinación en las esferas prioritarias de la organización. Para poder tener credibilidad en la promoción de cambios normativos y para poder fomentar las actividades con las que desea estar asociada, la organización necesita mantener una cuantía adecuada de financiación básica. Los fondos básicos son necesarios también como moneda inicial para desarrollar actividades innovadoras y de demostración en esferas concretas y para poder constituir alianzas de amplio ámbito. Una pequeña financiación básica inicial ha ayudado también a programas y proyectos en sus esfuerzos por recaudar recursos complementarios (por ejemplo, en el caso de Bulgaria y de la República Democrática Popular Lao, los fondos básicos catalizaron una cantidad importante de fondos complementarios).

La financiación básica repercute también en la coordinación. En algunos países se comprobó que una gran dependencia respecto de la financiación complementaria limitaba considerablemente las posibilidades de instituir una coordinación amplia y eficaz a nivel de los países. En esta esfera hay buenos ejemplos de la ventaja de desarrollar una sinergia de refuerzo mutuo entre financiación básica y financiación no complementaria pues en varios países, entre ellos Bulgaria y Honduras, el aumento de los fondos complementarios ha quedado fortalecido por el buen papel de coordinación desarrollado por la oficina del PNUD en el país.

Aparte de las actividades correspondientes al programa, los fondos básicos son también de importancia esencial para financiar una infraestructura adecuada a nivel de los países para todo el sistema de las Naciones Unidas y el PNUD. Un nivel inadecuado de financiación básica disminuye la fortaleza sustantiva y técnica de la organización y acaba por reducir su capacidad de movilizar recursos complementarios. La falta de dicha estructura en situaciones especiales de desarrollo, muy recientemente en el caso de Bosnia y de Timor Oriental, puede tener graves consecuencias para la capacidad de respuesta del PNUD y, en última instancia, para su eficacia.

Por lo que se refiere a los fondos fiduciarios temáticos, que se pueden considerar como fondos “casi básicos”, cabe decir lo siguiente: aparte de los recursos aportados a título voluntario, el PNUD puede necesitar la flexibilidad suficiente para atraer financiación adicional proveniente de “nichos” específicos del mercado. Los fondos destinados a abordar preocupaciones de ámbito mundial y/o a corresponder a los intereses de la comunidad internacional en regiones concretas representan esos nichos del mercado. Un buen ejemplo es el VIH/SIDA. Como los fondos básicos, esos fondos se gestionan en plan centralizado. El reto para esos fondos consiste en definir criterios para la asignación de recursos que equilibren las necesidades y los incentivos en materia de desempeño. El equipo de evaluación opina que sobre la base de un entendimiento del actual entorno de asistencia, existe en este caso una clara oportunidad para que el PNUD pueda beneficiarse de esos nichos del mercado vinculados a cuestiones de interés para la comunidad mundial, sin que ello disminuya la necesidad de movilizar recursos locales a nivel de los países.

Sobre la base de lo antedicho, el equipo de evaluación llega a la conclusión de que la falta de una cuantía mínima de financiación básica engendra un grave riesgo para la capacidad de la organización para cumplir su mandato de asesor normativo de confianza, que trabaja sobre la base de sus conocimientos, para los países en que se ejecutan programas, así como de firme promotor del desarrollo humano.

4) La reiteración de experiencias que han tenido éxito depende de las condiciones institucionales y normativas que existan

En lo que se refiere a la movilización de recursos complementarios, las diferencias entre países y regiones son amplias. Son extensas las experiencias que han tenido éxito, pero las condiciones para obtenerlo parecen ser diferentes según el tipo de recursos utilizados o las condiciones institucionales y normativas existentes.

Por lo que se refiere a la participación gubernamental en los gastos, un ejemplo de claro éxito es la región latinoamericana, que atrae cantidades sustanciales en forma de fondos gubernamentales y préstamos de las IFI. Este fenómeno se concentra en cinco países: Argentina, Brasil, Colombia, Panamá y Perú (los “cinco principales”). La participación gubernamental en los gastos desempeña un papel menos prominente en otros países de la región de América Latina y el Caribe. Otro ejemplo de participación gubernamental en los gastos que ha tenido éxito es el de los PCN, que operan en un mercado ligeramente diferente del de los “cinco principales” en el que hay disponibles recursos financieros considerables, pero la capacidad nacional es baja.

Varios factores han contribuido al éxito de la participación gubernamental en los gastos en el caso de los “cinco principales”:

- Factores políticos. Cuando los gobiernos civiles comenzaron a sustituir a los regímenes militares en el decenio de 1970 y en los primeros años del de 1980, objetivos que se habían descuidado desde hacía mucho tiempo como la reforma del sector público, la creación de capacidad y la reducción de la pobreza se convirtieron en importantes prioridades para los nuevos gobiernos. Se pidió al PNUD, como organización neutral, que asistiera a los gobiernos en la articulación de sus objetivos y que los tradujera en programas y proyectos;
- Factores económicos. La democratización de América Latina permitió que las IFI aumentaran considerablemente sus fondos para préstamos y asistencia técnica a muchos de los países;
- El factor confianza. Con recursos humanos inadecuados y leyes y reglamentos y sistemas burocráticos engorrosos, muchos países recurrieron al PNUD –considerado como una organización neutral, transparente y sin corrupción- para conceptuar, formular y ejecutar sus proyectos y programas.
- Factores de gestión. La voluntad de las direcciones regionales de movilizar recursos y de instituir una fuerte capacidad de dirección/gestión a nivel de las oficinas en los países ha desempeñado un papel decisivo. La introducción de técnicas de gestión modernas y de enfoques de atención al cliente ha sido fundamental para promover fuertes asociaciones y amplias alianzas.

Las experiencias en otras regiones han sido muy diferentes por lo que se refiere a la participación gubernamental en los gastos, lo que ha planteado la cuestión de la posibilidad de reiterar la experiencia latinoamericana. En los países y regiones que no han tenido tanto éxito en sus esfuerzos por conseguir la participación gubernamental en los gastos, hay varios factores que han influido:

- Bajas capacidades y falta de éxito visible de los gobiernos en las reformas económicas;
- Bajo volumen de préstamos de IFI en países que ya estaban muy endeudados
- Falta de transparencia y responsabilidad visibles en las estructuras gubernamentales

- Infraestructura bien establecida de donantes y organizaciones no gubernamentales, especialmente en países en que los donantes estaban presentes desde hacía largo tiempo (por ejemplo, las antiguas colonias)
- Falta de asociaciones firmes con las IFI

En el caso de la participación de terceros en los gastos y de los fondos fiduciarios, las experiencias que han tenido éxito están más extendidas. Cabe citar particularmente Camboya e Indonesia en Asia, Mozambique y Rwanda en África, y Guatemala, Honduras y Nicaragua en América Latina. En la región de los Estados Árabes, el Iraq recibió el 90 por ciento del total de la participación en los gastos en la región y en Europa y la Comunidad de Estados independientes, Bosnia, Tayikistán y Ucrania recibieron el 50 por ciento de lo que percibió la región. En Bulgaria se pudo observar que la existencia de acuerdos generales claros entre las Naciones Unidas o el PNUD y los donantes facilita mucho los acuerdos de ámbito local; cabe citar como ejemplos la Unión Europea y los Países Bajos.

De manera análoga, en diversas regiones se han recibido grandes cantidades en concepto de fondos fiduciarios. Ahora bien, cabe notar que la mayor proporción de esos fondos se ha entregado en virtud de situaciones de desarrollo especiales o con destino al medio ambiente, principalmente por conducto del FMAM.

El aumento de la financiación por terceros se puede explicar por diversos factores generales, así como por factores institucionales y locales inherentes a cada fuente de financiación. En términos generales, todos los casos reflejan un mercado dinámico de ayuda, que procura especializarse y adaptarse a las circunstancias variables en esferas temáticas, en prioridades de los países, y en condiciones regionales. Esos factores reflejan también la dinámica de ventajas relativas comparativas entre donantes bilaterales, instituciones financieras, y organizaciones no gubernamentales.

El éxito que han tenido algunos países en la movilización de recursos complementarios plantea la cuestión de si la experiencia puede o debe reiterarse en otros países o en otras regiones. Una respuesta rápida a la pregunta sería “sí”, pero únicamente si las condiciones son semejantes o se prestan a la reiteración. Probablemente se requeriría un enfoque diferente que reflejase los retos y las circunstancias regionales o del país. Un enfoque diferente, a su vez, requeriría un análisis de las condiciones institucionales y normativas que existan en los países o las regiones en los que se estime que el modelo quizás fuera aplicable.

En suma, el equipo de evaluación llegó a la conclusión de que la reiteración depende por lo menos de que se den algunos de los factores que se citan a continuación: la existencia de un entorno y marco normativo propicios; los intereses concretos y la voluntad de donantes multilaterales o bilaterales, IFI y organizaciones no gubernamentales; la voluntad del gobierno de utilizar sus propios fondos básicos para apoyar programas prioritarios (en el caso de participación gubernamental en la financiación de los gastos); y asociaciones importantes con donantes e IFI para funciones y tareas determinadas. Ahora bien, el elemento común para el éxito es, con mucho, la capacidad técnica, de gestión y de dirección de las oficinas del PNUD en los países. Esta capacidad, en cuya importancia no se puede insistir demasiado, es un factor decisivo y de particular importancia cuando hay una escasa capacidad a nivel nacional.

5) Importancia fundamental de la creación de capacidad

• Capacidad nacional

La creación de capacidad nacional es la piedra angular de las intervenciones del PNUD, pues el desarrollo es un proceso de acumulación de aptitudes y de capacidades, de recursos tangibles e intangibles. El MFMA clasifica a la mayoría de los resultados del PNUD (el 70 por ciento) en la categoría de

intervenciones para la creación de capacidad. Esa pauta ha seguido manifestándose en los IAR de 1999 y de 2000.

No siempre es fácil definir y medir el desarrollo de capacidades, cerciorarse de que se está llevando a cabo, o determinar los factores que influyen en él.

En vista de lo variados que son los programas y las circunstancias inherentes a los países, es difícil llegar a una sola conclusión general acerca de si el desarrollo de capacidades ha mejorado de forma tangible o no en el plano nacional gracias a la expansión de la financiación complementaria. En los países visitados, parece haber una convergencia de opiniones entre entidades nacionales, la comunidad de donantes y las oficinas del PNUD en los países en el sentido de que la naturaleza y la calidad de los propios programas y el grado de propiedad nacional son factores de importancia más crítica para la creación de capacidad nacional que la fuente de financiación. Esta conclusión no debe enmascarar el hecho de que en algunos casos, de los cuales Bulgaria y Honduras son dos ejemplos, existe una clara correlación entre los fondos complementarios y la creación de capacidad, debido fundamentalmente a que una mayor disponibilidad de fondos permite atender las necesidades de creación de capacidades existentes.

Se encuentra una dimensión diferente cuando uno se fija específicamente en la financiación de terceros (participación de terceros en la financiación y fondos fiduciarios). El rápido incremento de la financiación de terceros tiene importantes repercusiones para los requisitos de desarrollo de capacidades, tanto en el plano nacional como por lo que se refiere a las oficinas del PNUD en los países. Como se ha comprobado en países como Bulgaria y Pakistán, la financiación de terceros implica, entre otras cosas, nuevos enfoques, nuevas metodologías, sistemas de evaluación basados en el mercado y marcos dinámicos de gestión basados en la eficacia y en los resultados. Esto plantea un reto en materia de creación de capacidades tanto para los gobiernos como para las oficinas del PNUD en los países. Afortunadamente, esos retos están obteniendo reconocimiento en el PNUD con la introducción del concepto MER/MFMA y con el desarrollo de nuevas normativas y la evolución operacional basada en la importancia principal prestada a los resultados más bien que a los insumos y a los procedimientos.

- **Capacidad del PNUD**

La capacidad de las oficinas en los países y su liderazgo proactivo son factores fundamentales para tener éxito en la movilización de recursos. Como se ha podido observar en los países visitados, la capacidad de las oficinas en los países de movilizar recursos en apoyo de las prioridades que tienen los países varía mucho. Varios factores influyen en la capacidad de las oficinas del PNUD en los países de recaudar fondos efectivamente; por ejemplo, las aptitudes empresariales, la disponibilidad de conocimientos técnicos fundamentales, una mentalidad dispuesta a correr riesgos, la existencia de asociaciones y alianzas de amplia base, y sistemas apropiados de gestión y de incentivos.

El equipo de evaluación observó que la cuestión de la capacidad de las oficinas en los países reviste una importancia aún más crítica cuando las circunstancias nacionales son difíciles y las capacidades locales se hallan bajo presión. En el caso de la República Democrática Popular Lao, el bajo nivel de capacidades técnicas cualificadas en el plano nacional está impulsando al PNUD a mejorar su propia capacidad tanto en el sector de gestión como en el sector técnico. Aunque el mismo factor “de empuje” debería darse en regiones como África subsahariana, particularmente en vista de los retos con que se está enfrentando esa región, cabe también decir objetivamente que el PNUD no ha respondido siempre adecuadamente a los retos con oficinas en los países bien organizadas y con capacidades firmes que puedan ayudar a los gobiernos receptores a movilizar y a conseguir un desarrollo fundamental. Sin embargo, hay excepciones notables en la región, como por ejemplo Zimbabwe, país en el que el equipo de evaluación advirtió el papel ejemplar de intermediario primario que ha desempeñado el PNUD.

En la evaluación se comprobó también que las capacidades de las oficinas locales en los países para movilizar recursos se pueden ver obstaculizadas por los sistemas de empresas y por los procedimientos asociados con los tres diferentes tipos de cofinanciación. Aunque algunas autoridades han quedado descentralizadas y ejercen ahora en el plano local, los sistemas de acuerdos, presentación de informes y contabilidad pueden mejorarse más. Esta conclusión queda corroborada por el análisis más detallado de la evaluación de la ejecución directa (ED).

A fin de remediar la deficiencia de los sistemas institucionales, algunas oficinas en los países están diseñando sus propios sistemas. La evaluación de la ED puso de relieve numerosos ejemplos en los que las oficinas –pese a las limitaciones- pudieron hacer frente a los retos en términos de velocidad, respuesta y calidad cuando conocían las expectativas de los asociados para la financiación.

En general se estimó que, a medida que las circunstancias evolucionan y que los países mejoran sus propias capacidades, el PNUD se enfrenta con el reto consistente en desarrollar una capacidad sustantiva más técnica para seguir siendo apropiado y para responder a los retos incipientes.

6) Ejecución del mandato del PNUD en una situación orientada al desempeño y basada en los resultados

Para el PNUD, la capacidad de funcionar en una situación orientada hacia el desempeño y basada en los resultados entraña el desarrollo y la promoción de instrumentos operacionales adaptados al nuevo entorno.

La modalidad de ejecución escogida puede afectar a la capacidad del PNUD para movilizar recursos. El incremento del mercado complementario pone de relieve la necesidad de que el PNUD aumente la eficiencia y la efectividad en la ejecución de programas y proyectos y en la prestación de servicios. La opinión general es que los sistemas actuales no son adecuados, pues fuerzan a manifestarse a la iniciativa local si las oficinas en el país experimentan con sistemas a fin de responder a las presiones competitivas sobre el terreno. Como se observó también en la evaluación de la ED, el alejamiento de las antiguas formas de ejecución más idóneas para un mercado basado en derechos reviste importancia fundamental para que la organización pueda mantenerse competitiva cuando los donantes se guían por la capacidad de respuesta, la rapidez de prestación y una responsabilidad transparente.

La mayor parte de los proyectos/programas del PNUD a base de fondos complementarios se llevan a cabo en régimen de ejecución nacional (EN). En algunos casos la capacidad de los gobiernos nacionales de poner en práctica la gestión financiera administrativa de programas financiados por el PNUD es limitada, y el PNUD presta apoyo con lo que se ha dado en denominar “apoyo de las oficinas en los países a la EN”. Esto sucede especialmente en los países cuyas capacidades nacionales son débiles. Es interesante observar que, parcialmente como reflejo de las altas capacidades nacionales, la EN da buenos resultados en países en que el gobierno participa de forma importante en la financiación de los gastos.

Desgraciadamente ha surgido cierta confusión porque se ha equiparado a la propiedad nacional con la modalidad de ejecución nacional que practica el PNUD. Como se expone claramente en la evaluación de la ED y han confirmado las visitas del equipo de evaluación a los países, la propiedad nacional es una función del compromiso de obtener resultados de desarrollo importantes y hay que desvincularla del cumplimiento y el conocimiento de las reglas y normas del PNUD. En la evaluación de la ED se llegó a la conclusión de que los servicios directos de ejecución prestados por el PNUD no son perjudiciales para la propiedad nacional.

La ejecución nacional ha demostrado a veces que es un elemento disuasorio de la movilización de recursos, particularmente en situaciones en las que se considera que los gobiernos poseen escasa

capacidad y en las que la responsabilidad es floja. En los casos en que hay alta capacidad en el plano nacional, la EN no está considerada como una obligación de movilizar recursos.

El reto para el PNUD consiste en reducir los gastos de los procesos y transacciones y en trazar un sistema que ofrezca a las oficinas en los países flexibilidad para escoger el modo más apropiado y eficiente para prestar servicios.

Las diversas modalidades de atraer recursos complementarios y la obligación de presentar múltiples informes, debido a los requisitos fijados por los diversos donantes, están aumentando considerablemente los gastos de transacción para el PNUD. Además, ni los sistemas financieros ni los sistemas a base de conocimientos están organizados actualmente para proporcionar una información adecuada, de fácil acceso, sobre los recursos complementarios. Los sistemas financieros no apoyan la gestión financiera de proyectos y programas financiados con fondos complementarios por lo que se refiere a la indicación de ingresos y gastos, la contabilidad de costos y la presentación de informes a los donantes. Algunos donantes han comunicado que consideran como una deficiencia la falta de informes adecuados y periódicos. Los actuales sistemas a base de conocimientos no están destinados a capturar y aplicar prácticas óptimas y las lecciones aprendidas. Los sistemas de información inadecuados perjudican la rendición de cuentas del PNUD a los donantes y, a la larga, su capacidad de recaudar recursos.

- **Recuperación de costos**

La recuperación de costos no está bien documentada en las oficinas en los países porque, en la mayor parte de los casos, no hay sistema de contabilidad de costos. Ahora bien, el tres por ciento que suele cargar el PNUD por la utilización de fondos complementarios en el contexto de la EN no parece ser suficiente a la mayor parte de los observadores. Que la cuestión tiene urgencia queda demostrado por el hecho de que algunos países están llevando a cabo estudios detallados sobre el particular.

La política del PNUD, en el espíritu de la decisión 98/2 de la Junta Ejecutiva, es cargar un porcentaje sugerido del tres al cinco por ciento por los gastos adicionales derivados de la administración de actividades a base de fondos complementarios. A fin de atraer fondos, el PNUD acepta a veces menos que el pago del tres por ciento a que tiene derecho. En los programas de gran envergadura se consiguen economías de escala, al igual que cuando los sistemas están bien establecidos; ahora bien, en países o regiones menos afortunados, se tiene la legítima preocupación de que una recuperación de costos inadecuada reduce la disponibilidad de fondos para el desarrollo de nuevas actividades. Con el incremento de la financiación complementaria, la sede del PNUD está cada vez más preocupada acerca de la situación e insiste sistemáticamente en que se desplieguen esfuerzos a fin de recuperar todos los costos administrativos en todos los fondos fiduciarios y en todos los proyectos en que hay participación en los gastos.

A veces se plantea la cuestión de si la situación no es precisamente la contraria y si los recursos complementarios, mediante los ingresos netos de la recuperación de costos o mediante otros arreglos financieros derivados de asociaciones a base de recursos complementarios, no están subvencionando en realidad a los programas a base de recursos básicos. Esta cuestión se plantea particularmente en América Latina.

Éste es un debate interesante, pues sugiere que, de cierto modo, una fuente determinada de financiación es mejor para contribuir a la efectividad del desarrollo. Para muchos observadores del exterior, la fuente de financiación no es importante si el programa se ha estimado que ha sido eficaz para la finalidad a la cual se destinó y ha ayudado a obtener resultados en materia de desarrollo.

Recomendaciones

La evaluación de los recursos complementarios del PNUD se ha llevado a cabo de forma anticipada, no perdiendo de vista el esfuerzo actual de transformación que se está desplegando en el PNUD en cuanto se relaciona con el tema que se examina. Las siguientes recomendaciones están destinadas a proporcionar más datos que ayuden a la organización a formular su estrategia y su política en materia de financiación complementaria.

1. Reforzar los vínculos entre fondos básicos y fondos complementarios

El concepto integrado de financiación básica y financiación complementaria expuesto en el MFMA y en el MER es el enfoque idóneo y oportuno, teniendo en cuenta especialmente las realidades incipientes del mercado de la asistencia. Un concepto integrado ofrece al PNUD la posibilidad de presentar un marco coherente para su mandato, su modo de funcionamiento y, en última instancia, los resultados en que está intentando influir.

A nivel de los países, sin embargo, el proceso consistente en poner a los fondos básicos y a los fondos complementarios en un marco coherente podría llevarse a cabo con más vigor y con más coherencia. Para conseguirlo, el PNUD debería luchar por que haya mayor coherencia entre la financiación básica y la financiación complementaria en el proceso de programación a nivel de los países, como en el caso de MER/MFMA, para que puedan pasar a ser verdaderos “marcos de política a nivel de los países” y permitir que la movilización de recursos se gestione de forma coherente, integrada y dinámica. Esto puede mitigar en parte algunas de las quejas acerca de la falta de previsibilidad de la financiación complementaria. También será de especial utilidad para los gobiernos, pues les ayudará a afirmar la coherencia, continuidad y efectividad de su marco global de política económica.

2. Abordar el desequilibrio entre la financiación básica y la financiación complementaria

El equipo no duda de que, a menos que se aumente el nivel de fondos básicos, la capacidad del PNUD de cumplir su mandato de desarrollo en general y compromisos concretos como los objetivos de la Declaración del Milenio, es probable que tropiece con graves dificultades. La ventaja relativa del PNUD en su respuesta a las demandas de países en que se ejecutan programas en zonas prioritarias fundamentales, está vinculada con su carácter universal y neutral. La disponibilidad de financiación básica es indispensable para mantener y aprovechar esa ventaja relativa y para conseguir que la organización siga adelante en su mandato en materia de DHS. Es difícil determinar qué niveles de financiación básica son adecuados en relación con las funciones que se espera realice la organización. Esto puede justificar la reapertura del debate a fin de examinar medidas prácticas para invertir radicalmente la pauta de disminución de los recursos básicos. En la mayor parte de los países visitados, la disminución de los fondos básicos representa una nueva presión para la organización y ha limitado su capacidad de cumplir su mandato. Pese al éxito de los MFMA/IAR, hay pocos indicios de que los niveles de la financiación básica vayan a aumentar sustancialmente a corto plazo.

3. Volver a examinar la relación entre financiación básica y financiación complementaria

El PNUD necesita volver a examinar el vínculo entre la financiación básica y la financiación complementaria, para elaborar una respuesta más equilibrado respecto de su utilización. Es preciso que las categorías de fondos complementarios queden alineadas más estrictamente al limitado mercado de la asistencia y a los nichos concretos del mercado que se espera ocupen. Como ya se ha alegado, cada una de las modalidades de la financiación complementaria –participación gubernamental en los gastos, participación de terceros en los gastos y fondos fiduciarios- posee su propia dinámica que debe analizarse cuidadosamente para incorporarla a la estrategia global del PNUD.

Al mismo tiempo, guiándose por la lógica del mercado, puede afirmarse que el PNUD posee la flexibilidad necesaria para atraer e integrar fondos adicionales –por ejemplo, mediante fondos fiduciarios temáticos- a fin de financiar actividades mundiales o regionales que no estén debidamente abarcadas por la financiación básica. Los fondos fiduciarios temáticos que responden a prioridades de desarrollo incipientes representan un importante mercado nuevo dentro de la economía global de asistencia. El PNUD necesita adoptar una estrategia competitiva de definición de su posición para atraer y gestionar centralmente esos fondos “casi básicos”. Esa estrategia tendrá que imitar la velocidad, la respuesta y la sustancia de las estrategias seguidas para la movilización de recursos complementarios. La estrategia de definición de la posición debe abordar también criterios para la utilización de fondos fiduciarios temáticos, incluida la mejor forma de dirimir la ecuación “necesidad contra desempeño”.

4. Adoptar un concepto diferenciado de la movilización de recursos

En vista de las amplias variaciones que existen entre países y regiones por lo que se refiere a la movilización de recursos complementarios, el PNUD debería concentrarse en la elaboración de una estrategia diferenciada que sea inherente y coherente respecto de las condiciones sociales, económicas y políticas que existen en cada región y en cada país dentro de su región respectiva. Como parte de lo antedicho, y para tener en cuenta las diferentes pautas que se encuentran en la movilización de recursos y las lecciones aprendidas, el PNUD debe tener la capacidad necesaria para analizar las condiciones normativas e institucionales que existen en general y a nivel de los países, y que afectan a la capacidad de movilizar recursos complementarios.

Mientras que en general la estrategia del PNUD para la movilización de recursos se guiará por principios claramente articulados, las características específicas de la estrategia a nivel de los países variarán probablemente según los países, pues tienen que reflejar las diferentes circunstancias de los países y regionales. En cierto modo, cada país tiene que preparar su propia estrategia de movilización de recursos aprovechando las lecciones aprendidas y una evaluación de la forma en que los factores fundamentales se agrupan en un contexto concreto.

Como parte de la estrategia general, es esencial que haya estrechas asociaciones del PNUD con entidades fundamentales bilaterales y multilaterales (especialmente las IFI). En ese contexto, la existencia de acuerdos generales claros entre el PNUD y los donantes debe facilitar la consecución de acuerdos análogos en el plano de los países.

Un elemento común de importancia crítica será el claro compromiso y la prioridad que conceda el PNUD a la movilización de recursos en apoyo de prioridades fundamentales del desarrollo. Ese compromiso ha de ser parte integrante de un enfoque organizacional general que, entre otras cosas, entrañe expectativas de desempeño claras que, en vista de la diversidad de los países, deben negociarse con cada uno de ellos por separado. Para hacer frente al reto que plantea la movilización de recursos, las competencias y aptitudes de los equipos de las oficinas del PNUD en los países han de ser mejoradas considerablemente, centrándolas en: a) orientación hacia los resultados; b) competencias técnicas sustantivas en las esferas temáticas de prioridad para el PNUD; y c) liderazgo y capacidad de gestión con especial hincapié en las comunicaciones (internas y externas), las aptitudes interpersonales y la orientación hacia los clientes.

5. Adaptar sistemas para mejorar la eficiencia y la responsabilidad del PNUD

El constante incremento de la competitividad de los mercados insta al PNUD a adquirir los atributos que deben hacer de él una organización atractiva para la realización de negocios debido a que posee, entre otras cosas: capacidad de respuesta, velocidad, desempeño y responsabilidad. Esto entraña el desarrollo de instrumentos y sistemas operacionales adecuados.

Las modalidades actuales de ejecución deben ser examinadas de nuevo y debe considerarse un conjunto más amplio de opciones, que ofrezcan más flexibilidad al PNUD para elegir las formas más apropiadas de prestar servicios. Como se indica en la evaluación de la ED, en algunos casos un enfoque de intervención directa quizás sea lo más eficaz en función del costo, teniendo en cuenta factores como la velocidad, las capacidades nacionales y la responsabilidad. En otros casos, quizá lo más adecuado sean métodos de prestación de servicios y asociaciones más estructuradas.

Los sistemas financieros, particularmente en lo que se refiere a la financiación complementaria, requieren mejora. La mejora de esos sistemas debe integrar lo siguiente: a) un sistema simplificado que tenga en cuenta los diversos tipos de recursos complementarios y que informe sobre ellos, mejorando de esta manera la transparencia y la responsabilidad respecto de esos fondos; b) un servicio que analice los datos complementarios haciendo hincapié en el aspecto regional y la tipología del país a fin de facilitar un enfoque diferenciado para el análisis y la movilización de recursos; c) un sistema fiable que contabilice los gastos (particularmente los gastos con cargo a fondos complementarios) según esferas temáticas de prioridad, que son los objetivos y subobjetivos del MER; d) un sistema de contabilidad basado en la actividad y el costo gracias al cual la organización pueda determinar el costo de las actividades y que permita trazar un enfoque orientado hacia el mercado en materia de recuperación de costos.

El PNUD debe mejorar su memoria colectiva sobre la experiencia de diversas regiones/países en materia de movilización de recursos complementarios y su capacidad de analizar los factores de facilitación y los de limitación, con miras a compartir las lecciones aprendidas en apoyo de un concepto diferenciado para la movilización de recursos.

LISTA DE SIGLAS

AOD	asistencia oficial para el desarrollo
ASG	acuerdos sobre servicios de gestión
BAfD	Banco Africano de Desarrollo
BAAsD	Banco Asiático de Desarrollo
BERD	Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CIPD	Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo
Desc.	Datos que no se conocen (cuadros)
DHS	Desarrollo Humano Sostenible
DIE	Dirección de Intervenciones de Emergencia
DPD	Dirección de Políticas de Desarrollo
DRA	Dirección Regional de África
DRAE	Dirección de Recursos y Asociaciones Estratégicas
DRALC	Dirección Regional de América Latina y el Caribe
DRAP	Dirección Regional de Asia y el Pacífico
DRAS	Dirección de Recursos y de Asociaciones Estratégicas
DREA	Dirección Regional de los Estados Árabes
DREC	Dirección Regional de Europa y la Comunidad de Estados Independientes
ED	ejecución directa
EN	ejecución nacional
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
FNUDC	Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización
GBR	gestión basada en los resultados
Gi	globales e interregionales
IAR	Informe Anual orientado hacia los Resultados
IDH	Índice del desarrollo humano
IFI	Instituciones Financieras Internacionales
MANUD	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
MER	Marco estratégico de resultados
MFMA	Marco de financiación multianual
OAER	Oficina de Auditoria y Examen del Rendimiento
OMS	Organización Mundial de la Salud
PAPP	Programa de Asistencia al Pueblo Palestino
PCN	país contribuyente neto
PIB	producto interior bruto
PMA	(el) Programa Mundial de Alimentos
PMA	(los) países menos adelantados
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RDP	República Democrática Popular
SGFP	Sistema de gestión financiera de proyectos
UE	Unión Europea
UNIFEM	Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer
UNOPS	Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos
US\$	Dólares de los Estados Unidos
UXO	munición sin detonar
VNU	Voluntarios de las Naciones Unidas

INTRODUCCIÓN

1.1 Finalidad y ámbito

A lo largo del decenio anterior, los recursos complementarios se han convertido en una fuente sustancial de financiación para los programas del PNUD. El incremento de los fondos complementarios, que ha coincidido con una constante disminución de los fondos básicos, ha suscitado extensos debates dentro del PNUD así como con los miembros de su Junta Ejecutiva. En el centro del debate está el papel de la financiación complementaria en la realización del mandato del PNUD y su relación con el desarrollo de capacidades nacionales, particularmente en países que reciben grandes cantidades de fondos complementarios.

Las cuestiones examinadas se presentan en el contexto de un PNUD en rápida transformación. En los últimos años, el PNUD ha experimentado una gran transformación con la introducción de la gestión basada en los resultados (GBR), los marcos estratégicos de resultados (MER) y el marco de financiación multianual (MFMA). El Administrador ha presentado también su nueva concepción de la organización en sus “Planes de actividades 2000-2003: El camino hacia adelante”. Estos nuevos instrumentos y estas nuevas estrategias acusan la influencia del aumento de la financiación complementaria, así como la necesidad de tenerla en cuenta.

Para explorar esas cuestiones y ocuparse de ellas, la Junta Ejecutiva del PNUD, en su decisión 98/2, pidió al Administrador que presentara en su período de sesiones anual de 2001 “una evaluación, en consulta con los países en que se ejecutan programas, las dependencias pertinentes del sistema de las Naciones Unidas y los miembros de la Junta, sobre todos los aspectos de las actividades financiadas con recursos complementarios, incluida la participación de los gobiernos en los gastos y su efecto en las capacidades nacionales, en particular en lo que concierne a las modalidades aplicadas por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo”

El mandato para la evaluación figura en el Anexo A. Las principales finalidades de la evaluación son: 1) comprender mejor los atributos de los fondos complementarios y analizar la experiencia del PNUD en relación con dichos atributos; y 2) determinar algunas consecuencias fundamentales para la organización. Algunas de las consecuencias inciden en la relación entre financiación básica y financiación complementaria, y ponen de relieve cuestiones relacionadas con la organización interna del PNUD, como por ejemplo su capacidad de movilizar efectivamente recursos

Decisión 98/2 de la Junta Ejecutiva:

“[La Junta] expresa su profunda preocupación por la disminución de los recursos básicos y por el efecto negativo de esta disminución en la labor futura del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo ypide que cuando el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo planifique, ejecute y administre actividades financiadas con recursos complementarios, en forma integrada, transparente, flexible y responsable, los costos adicionales que deriven de las actividades financiadas con recursos complementarios se recuperen plenamente y pide también que estas actividades y sus gastos de apoyo se identifiquen sistemáticamente en los marcos de cooperación;

[La Junta] pide al Administrador que presente a la Junta Ejecutiva en su período de sesiones anual de 2001 una evaluación, en consulta con los países en que se ejecutan programas, las dependencias pertinentes del sistema de las Naciones Unidas y los miembros de la Junta, sobre todos los aspectos de las actividades financiadas con recursos complementarios, incluida la participación de los gobiernos en los gastos y su efecto en las capacidades nacionales, en particular en lo que concierne a las modalidades aplicadas por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; [y] decide mantener en atento examen las tendencias y las repercusiones de los recursos complementarios y para ello pide al Administrador que, en el contexto de su informe anual, proporcione información completa al respecto, inclusive su monto, origen, destino e influencia en la programación.”*

*El texto íntegro de la Decisión 98/2 está en el Anexo B

complementarios, de funcionar y prestar servicio eficazmente en un entorno competitivo, de coordinar su actuación con la de terceros, y de alinear sus actividades de micronivel con sus macromandato.

De enero a mayo de 2001, un equipo de tres consultores, ayudado por un analista de investigación, llevó a cabo la evaluación. A fin de facilitar al PNUD y a la Junta Ejecutiva un análisis claro de las actividades del PNUD basadas en recursos complementarios y su valor añadido para el mandato de desarrollo de la organización, se pidió al equipo de evaluación que llevara a cabo las cuatro tareas siguientes:

- 5) Analizar las tendencias de las diversas modalidades a base de recursos complementarios aplicadas por el PNUD y examinar las cuestiones fundamentales involucradas;
- 6) Poner de relieve las lecciones aprendidas con el análisis antes mencionado;
- 7) Determinar experiencias que han tenido éxito y sus posibilidades de reiteración; y
- 8) Explorar los actuales conceptos de aplicación/ejecución y formular recomendaciones operacionales sobre su papel respecto del desplazamiento del papel de la organización hacia un papel más orientado a los aspectos de política.

1.2 Metodología general

El equipo comenzó su labor en Nueva York en enero de 2001 con sesiones de información inicial en la Oficina de Evaluación del PNUD. A continuación, a fin de adquirir un entendimiento de las cuestiones relacionadas con los fondos complementarios, el equipo llevó a cabo entrevistas detalladas con el Administrador, el Administrador Auxiliar, administradores superiores del PNUD y representantes de las direcciones y dependencias interesadas, así como con la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS). Además, el equipo asistió a una reunión oficiosa de la Junta Ejecutiva sobre el particular, que tuvo lugar en enero de 2001. El equipo se reunió también con miembros del equipo de evaluación de la ejecución directa (ED) a fin de que hubiera coordinación y para incorporar cuando procediera las conclusiones de dicha evaluación, según se indicaba en el mandato de las dos evaluaciones. El Anexo C contiene una lista de las personas consultadas durante la evaluación.

Durante el tiempo que permaneció en Nueva York, el equipo llevó a cabo un estudio en oficina de todos los materiales y documentos apropiados y de las decisiones pertinentes de la Junta Ejecutiva. Se analizaron los datos financieros correspondientes al período 1996-2000 a fin de individualizar las tendencias de la financiación complementaria y de la financiación básica. La Oficina de Evaluación estableció un espacio Web específico para el equipo a fin de intercambiar documentos y para comunicar, particularmente durante las visitas a países.

Por último, la evaluación incluyó diversas visitas a países. Los países se seleccionaron de forma que reflejasen una representación geográfica adecuada, una mezcla apropiada de tipología de países (países menos adelantados [PMA], países de ingresos medios, países contribuyentes netos [PCN], así como países que recibían cantidades diversas de fondos complementarios). Los países visitados fueron Arabia Saudita, Brasil, Bulgaria, Honduras, Níger, Pakistán, República Democrática Popular Lao y Zimbabwe.

Características de los países visitados

País	PIB per cápita (\$)	IDH	En millones de US\$	
			Fondos básicos (año 2000)	Fondos compl. (año 2000)
Arabia Saudita	6.516	0,75	0,00	2,74
Brasil	4.500	0,75	0,24	194,79
Bulgaria	1.872	0,77	0,91	13,72
Honduras	722	0,65	3,25	41,79
Níger	285	0,29	5,23	0,56
Pakistán	511	0,52	7,12	2,88
RDP. Lao	421	0,48	4,10	9,55
Zimbabwe	703	0,56	4,22	2,39

Fuente: PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2000*
Oficina del Contralor, Dirección de Gestión

1.3. Recogida y análisis de datos

- **Visitas a países**

El equipo transcurrió una parte sustancial de su tiempo en visitas a países. Esas visitas eran de importancia crítica para que el equipo obtuviera información y datos desde una perspectiva operacional. Como ya se ha indicado, los países visitados representaban una mezcla apropiada de tipología de países. En cada país, los miembros del equipo tuvieron prolongadas reuniones con el personal y la dirección de la oficina en el país. También se reunieron con representantes de gobiernos nacionales, organizaciones no gubernamentales, organizaciones de donantes, instituciones financieras internacionales (IFI) incluido el Banco Mundial, y organismos especializados de las Naciones Unidas.

Después de cada visita a un país, se preparó un informe oficioso sobre el país. Esos informes constituyen la fuente principal de información y análisis para la preparación de este informe principal de evaluación.

- **Examen en oficina**

Durante el período febrero-abril de 2001, a un investigador auxiliar se le asignaron las siguientes funciones: 1) reunir informaciones financieras sobre recursos básicos y recursos complementarios para el período 1996-2000; 2) elaborar bases de datos para almacenar y analizar la información recogida; y 3) llevar a cabo una serie de análisis descriptivos de los datos proporcionados y elaborar diagramas y gráficos apropiados para añadir a la labor de los evaluadores.

Las principales fuentes de datos en apoyo de los análisis descriptivos incluían la base de datos para informes del Sistema de gestión financiera de proyectos (SGFP), el Sistema Integrado de Información de Gestión (SIIG), la base de datos para la presentación de informes EM1 y la base de datos MER/IAR (Sistema de gestión basada en los resultados [SGBR]). El instrumento principal de análisis era la utilización de hojas de cálculo Excel/Microsoft. Los resultados del análisis se indican en el Anexo D.

Cabe indicar que la recopilación de datos financieros adecuados constituyó una labor particularmente dificultosa, ya que los sistemas institucionales financieros del PNUD no están orientados a la realización de análisis fáciles. Esta cuestión se aborda de nuevo en la sección apropiada del presente informe.

2. RESUMEN ANALÍTICO

La evaluación se orientó hacia el futuro, teniendo en cuenta: 1) el actual esfuerzo de transformación en curso en el PNUD en la medida en que se refiere a la cuestión; 2) el efecto de un entorno variable de asistencia para el desarrollo en el PNUD; y 3) el papel y la importancia de los recursos complementarios para la organización.

Las conclusiones y recomendaciones de la evaluación están destinadas a proporcionar aportaciones útiles a la organización cuando defina su estrategia y su política en materia de fondos complementarios.

2.1 Transformación del PNUD

A lo largo de los últimos años, el PNUD ha instituido una serie de procesos de cambio encaminados a ayudarlo a ser una organización basada en resultados y de actividad más enfocada. Un principio rector de esos procesos ha consistido en conservar un enfoque centrado en los países que responda a las necesidades y prioridades identificadas en el plano de los países. El PNUD está cambiando, en gran parte como respuesta a la presión que siente en proveniencia del mercado de asistencia para el desarrollo, que es cada vez más competitivo, orientado hacia los resultados y atento a la demanda. La profunda modificación que ha sufrido la situación por lo que respecta a su propia financiación es concomitante con ese mercado en evolución, además de ser un factor que contribuye al cambio.

De importancia central para la transformación del PNUD es la introducción de un Marco de financiación multianual (MFMA), que se espera sea un elemento esencial para la aplicación de la gestión basada en los resultados en el PNUD. El primer MFMA, para el período 2000-2003, fue presentado a la Junta Ejecutiva del PNUD en 1998, y estableció un marco cuatrienal para la labor que iba a desarrollar la organización. El MFMA consta de un Marco estratégico de resultados (MER) y de un Marco integrado de recursos (MIR). El MER proporciona un amplio marco de referencia para los objetivos estratégicos de desarrollo del PNUD. Está destinado a ser el principal instrumento de planificación que abarque las principales esferas de intervención del PNUD y los amplios resultados de desarrollo a que la organización está contribuyendo en los planos nacional, regional y mundial. El MIR establece un marco coherente para la asignación de recursos financieros, tanto básicos como complementarios, que incluye el programa, el apoyo al programa, y los gastos administrativos en apoyo de los resultados apetecidos.

El MFMA se estableció para que proporcionase un marco más previsible de financiación básica para el PNUD y un marco coherente para vincular los recursos básicos y los recursos complementarios con los resultados planificados en materia de desarrollo. También brinda un marco para la movilización de recursos.

Los Planes de actividades del Administrador 2000-2003 reafirman los principios de la GBR y la necesidad de que el PNUD haga frente a la nueva gama de retos con que se enfrentan los gobiernos, particularmente en la esfera del desarrollo institucional y de los nuevos marcos de política. Los planes fijan objetivos concretos para la organización y una estrategia para alcanzarlos. En el centro de los planes de actividades se halla la concepción emergente de un PNUD más integrado, que responda a las necesidades de los países en que se ejecutan programas y que les ayude a superar sus retos de desarrollo mediante la prestación de apoyo rápido y de alta calidad en esferas determinadas. La estrategia en que se apoya la concepción de los planes de actividades se está aplicando actualmente en la organización mediante el desarrollo de asociaciones estratégicas para crear nuevas oportunidades de desarrollo; una reestructuración y descentralización internas para que las capacidades y el perfil del personal corresponda a la evolución de las necesidades organizacionales; el establecimiento de comunicaciones internas y de redes y sistemas basados en conocimientos; la institución de una cultura de rendición de cuentas por los resultados, y la alineación de los recursos con los objetivos fijados en el MFMA.

2.2 Evolución del mercado internacional de asistencia para el desarrollo

La transición del PNUD está teniendo lugar en el contexto de una evolución en el entorno internacional de asistencia para el desarrollo. Desde los primeros años del decenio de 1990, este mercado se ha caracterizado por un acusado alejamiento del concepto de la ayuda como derecho en favor de un entorno que hace hincapié en los resultados y en el desempeño. Este cambio está afectando tanto al segmento básico como al segmento complementario de la financiación del PNUD, y está ejerciendo presión para que la organización destaque la eficacia y los resultados obtenidos. Dentro de este contexto, el segmento complementario puede considerarse como una categoría especial regida por sus propias motivaciones y sus propios marcos institucionales. En la base del crecimiento de los fondos complementarios se hallan factores de oferta y de demanda: por lo que se refiere a la oferta, están los intereses normativos específicos de donantes, bilaterales y multilaterales, que para conseguir sus respectivos mandatos políticos ofrecen financiación, subvenciones e incentivos al desempeño y al logro de sus objetivos. Con ello promueven sus “propios” proyectos, principalmente en las zonas temáticas de su elección, y están dispuestos a instituir asociaciones con el PNUD en ese contexto. En cuanto a la demanda, están las peticiones de gobiernos para financiar o cofinanciar sus propios programas y proyectos dentro de un marco normativo concreto.

Los países en los que se ejecutan programas pueden aprovechar una gama mayor de organizaciones que les pueden ayudar a gestionar y ejecutar sus iniciativas en materia de desarrollo. A su vez, los donantes poseen una mayor gama de posibilidades cuando se trata de encauzar sus recursos para el desarrollo. Esta posibilidad de elegir requiere que organismos como el PNUD sean más competitivos. En el entorno de la asistencia para el desarrollo, los elementos que hacen más atractiva o competitiva a una organización son la respuesta a las necesidades de los clientes, la capacidad técnica, la velocidad de ejecución, la eficacia en función del costo, la transparencia y la rendición de cuentas.

Todo parece indicar que la financiación complementaria seguirá aumentando y seguirá ejerciendo presión sobre el entorno tradicional de asistencia institucional. Para el PNUD esto entrañará la necesidad de cambiar y de adaptarse a una situación que sea competitiva y que se centre en el desempeño, la obtención de resultados y la eficacia. Un elemento importante de este cambio es la necesidad de que la organización se sitúe en consecuencia y establezca asociaciones estratégicas para conseguir resultados comunes en materia de desarrollo a fin de atraer una financiación que, de otro modo, quizás se dirija a otra parte.

La capacidad del PNUD de adaptarse y de competir en este nuevo entorno está estrechamente vinculada con un nuevo mejoramiento de su capacidad técnica y de gestión y con la utilización de incentivos para mejorar el desempeño.

2.3 Retos del crecimiento de los fondos complementarios para el PNUD

A lo largo de los últimos años, la financiación básica del PNUD ha disminuido en términos absolutos y relativos en comparación con la financiación complementaria, que a su vez ha estado incrementándose muy rápidamente en términos reales. Mientras que esta tendencia ha afectado de forma diferente a las regiones –por ejemplo, la financiación complementaria ha aumentado considerablemente en América Latina mientras que su incremento ha sido más modesto en África- lo cierto es que ha afectado a todas. El panorama general es que los fondos básicos están disminuyendo en términos reales y nominales mientras que los fondos complementarios están aumentando. Dicho con otras palabras, el PNUD, mientras se concentraba en su papel de asesor normativo primario y proveedor de servicios de desarrollo, ha ido disminuyendo su dependencia respecto de sus propios fondos al mismo tiempo que aumentaba su dependencia respecto de fondos generados por los recursos complementarios.

Es indispensable tener en cuenta que la financiación básica, aunque disminuya, sigue desempeñando un papel principal en muchos países y regiones porque actúa como multiplicador catalizador de fondos

complementarios y como fuente de fondos temáticos. El papel crítico de la financiación básica tiene otras dos importantes funciones normativas. La primera es responder a las necesidades de una amplia tipología de países en que se ejecutan programas y de abordar cuestiones de ámbito mundial que los mercados quizá descuiden. La segunda es mantener el liderazgo institucional y proporcionar fuerza de coordinación al PNUD en los países en que presta sus servicios.

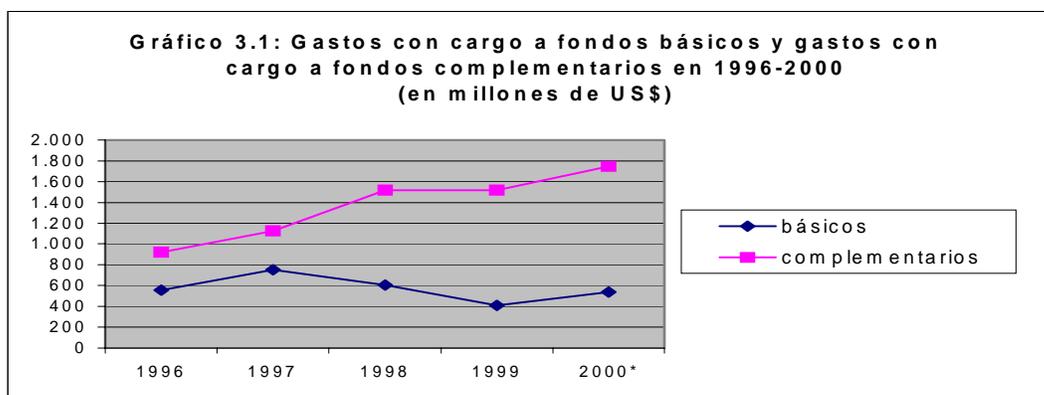
El incremento de los recursos complementarios es un hecho satisfactorio para el PNUD, pero a la organización le preocupa esa tendencia, ya que los recursos básicos y los recursos complementarios no son fácilmente intercambiables y que una acusada disminución de unos y el incremento de los otros tiene importantes repercusiones para la capacidad del PNUD de llevar a cabo su mandato. Para poner en práctica la concepción articulada en los Planes de actividades del Administrador, el PNUD tendría que transformarse en una entidad asesora y catalizadora basada en los conocimientos en la realización de su mandato en favor del desarrollo humano sostenible. El PNUD estima, y el equipo de evaluación coincide con ello, que para conseguirlo tiene que conservar el margen que le conceden los fondos básicos para actuar como promotor mundial de las cuestiones relativas al desarrollo humano, al mismo tiempo que participa en el mercado de recursos complementarios, orientado hacia las oportunidades y la demanda.

Para el PNUD, el reto consiste en entender mejor los atributos de la financiación complementaria antes de establecer su relación con la financiación básica. La finalidad de la evaluación es analizar la experiencia del PNUD en relación con esos atributos y determinar algunas consecuencias fundamentales para la organización. En este contexto se examinarán diversas cuestiones.

- Antes que nada y principalmente, está el reto consistente en la integración de los recursos básicos y complementarios del PNUD dentro de un marco coherente en mayor grado que el conseguido hasta ahora por conducto del MFMA. Además, el PNUD necesita vigilar la alineación de sus recursos básicos y complementarios para conseguir que puedan ayudar a cumplir el mandato de la organización de forma complementaria y que no descuiden ningún objetivo crítico del desarrollo humano en interés de responder a la demanda o de obtener “una parte del mercado”.
- El PNUD no debe perder de vista la importancia y el papel fundamentales de los recursos básicos. La financiación complementaria, a causa de sus principales componentes, refleja las preferencias temáticas de terceros y revela los vectores prioritarios de un entorno en evolución. La importancia de esa preferencia es que pone de relieve un mercado competitivo en el que los fondos rivalizan para la realización de proyectos, por una parte, y los proyectos rivalizan para obtención de fondos, por otra. Este proceso emergente forma parte del contexto mundial en que el PNUD necesita seguir funcionando y aumentar su base de recursos básicos para poder poner de relieve su liderazgo efectivo.
- Las distintas experiencias (y distintos grados de éxito) del PNUD en la movilización de recursos complementarios entraña la necesidad de tomar nota de las lecciones aprendidas en las regiones en que más éxito se ha tenido y evaluarlas a fin de determinar si se pueden reiterar en otras regiones. Es imperativo entender el paradigma que facilita o impide la corriente de fondos complementarios con destino a programas y proyectos del PNUD. Las diversas experiencias entrañan también la necesidad de contar con estrategias de movilización de recursos que tengan en cuenta las tendencias con que se enfrenta el PNUD y los atributos respectivos de los mercados de fondos básicos y de fondos complementarios.
- También reviste importancia capital para el PNUD la cuestión de conservar o establecer su capacidad competitiva, tanto para seguir atrayendo y administrando fondos complementarios como para desempeñar su nuevo papel primario de promotor y asesor en materia de políticas. De igual manera, el PNUD necesita conseguir que de una u otra manera el crecimiento de las capacidades nacionales y el crecimiento de la financiación complementaria sean sinérgicos.

3. FONDOS BÁSICOS Y FONDOS COMPLEMENTARIOS – TENDENCIAS Y HECHOS FUNDAMENTALES

La naturaleza de la asistencia para el desarrollo ha cambiado enormemente durante los 10 últimos años. Para el PNUD el cambio ha consistido en una acusada disminución de los gastos con cargo a fondos básicos, que de 1.100 millones de dólares en 1990 pasaron a 538 millones de dólares en el año 2000. En cambio, los gastos con cargo a fondos complementarios se han convertido en una fuente sustancial de financiación para las actividades asistidas por el PNUD; los gastos con cargo a fondos complementarios globales ascendieron a más de 1.600 millones de dólares en el año 2000, y representaron en dicho año el 75 por ciento de los gastos totales del PNUD².

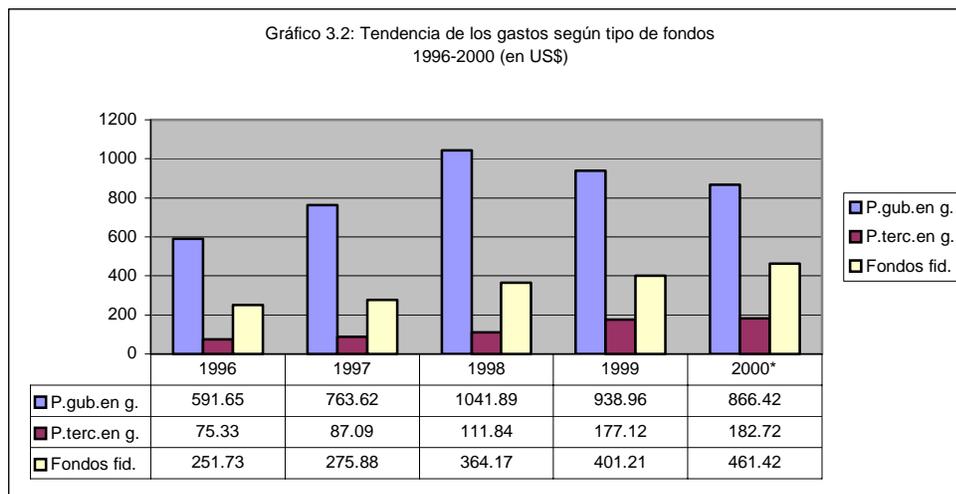


La composición y la distribución de los gastos con cargo a fondos complementarios ponen de relieve las siguientes tendencias y hechos fundamentales:

- **Hay diversas fuentes de financiación complementaria.** Hay tres fuentes principales de financiación complementaria: participación gubernamental en los gastos, participación de terceros en los gastos, y fondos fiduciarios. La participación gubernamental en los gastos significa las contribuciones del gobierno anfitrión con cargo a sus propios recursos o con cargo a préstamos hechos a dicho gobierno por instituciones financieras internacionales (IFI). La participación de terceros en los gastos corresponde a subvenciones de donantes –bilaterales o multilaterales- o de IFI. La participación gubernamental en los gastos y la participación de terceros en los gastos complementa generalmente a los fondos básicos para programas o proyectos específicos. Los fondos fiduciarios provienen también de donantes que los aportan en apoyo de iniciativas o esferas temáticas concretas. En el año 2000, de los 1.600 millones de dólares de gastos con cargo a fondos complementarios, el 54 por ciento (866 millones de dólares) provenían de la participación gubernamental en los gastos. La participación de terceros en los gastos representaba el 11 por ciento de los gastos con cargo a fondos complementarios, o 183 millones de dólares. De 1998 a 2000, la participación de terceros en los gastos representó el máximo incremento de todas las fuentes de financiación complementaria, pues se incrementó en un 35,8 por ciento. (Aunque la diferencia positiva global fue grande, no hay que olvidar que entre 1999 y 2000 la participación de terceros en los gastos acusó una ligera disminución del cinco por ciento). Los fondos fiduciarios -de los cuales los principales ejemplos están relacionados con el medio ambiente (Fondo para el Medio Ambiente Mundial [FMAM] y Protocolo de Montreal), el Programa de Asistencia al Pueblo Palestino (PAPP), la asistencia humanitaria a Iraq y en situaciones especiales de desarrollo (Camboya, Mozambique, Rwanda), así como en lo que se refiere a las municiones sin detonar (UXO) en la RDP Lao- representaron el 28 por ciento de los

² La fuente de todos los gráficos, a no ser que se indique otra cosa, es la Oficina del Contralor, Dirección de Gestión, PNUD.

gastos con cargo a fondos complementarios en 2000, o 461 millones de dólares, y los ASG representaron el siete por ciento, o 111 millones de dólares³.

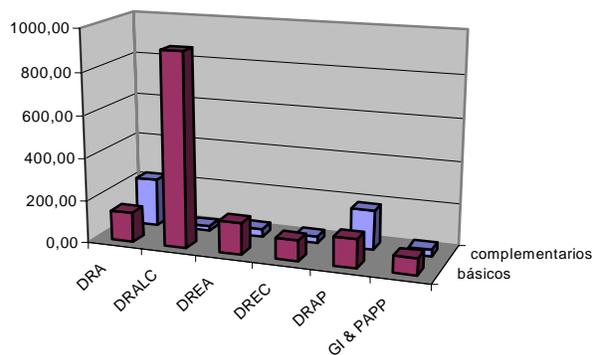


La magnitud de los recursos complementarios y su importancia para la actividad del PNUD son considerables. De hecho, incluso las dos fuentes menos comunes de financiación complementaria – participación de terceros en los gastos y fondos fiduciarios- representan, combinadas, la cantidad de 644 millones de dólares de los gastos del PNUD en 2000. Esta cifra representa el 120 por ciento de los gastos con cargo a fondos básicos durante el mismo año.

- **La distribución de fondos complementarios entre regiones es desigual.** La región con la concentración máxima de fondos complementarios es América Latina y el Caribe, en la que la prestación de servicios ascendió a casi 1.000 millones de dólares en el año 2000. En cambio, los fondos básicos para la región de América Latina y el Caribe fueron insignificantes. Las regiones con el nivel más bajo de gastos con cargo a fondos complementarios en términos de dólares actuales son, por orden ascendente, Europa y la CEI, Asia y el Pacífico, y África, con 98,135 y 140 millones de dólares, respectivamente, en prestación de servicios con cargo a fondos complementarios en el año 2000. El orden de los países constituye un cambio respecto de 1999, año en que la posición de África y de Asia y el Pacífico estaban invertidas, pues África había recibido fondos complementarios por valor de 143 millones de dólares mientras que Asia y el Pacífico había recibido 169 millones de dólares. Cabe observar, también, que aunque la cifra correspondiente a la financiación complementaria en la región de Europa y la CEI era baja en el año 2000, seguía representando el 75 por ciento de los gastos efectuados en la región. En términos de fondos básicos como porcentaje de los servicios prestados, la región con el porcentaje máximo de fondos básicos en el año 2000 fue África, donde dichos fondos representaron el 62 por ciento de los gastos en la región en dicho año, seguida por la región de Asia y el Pacífico en la que los fondos básicos representaron el 58 por ciento de los gastos.

³ Los ASG o Acuerdos sobre servicios de gestión son acuerdos de servicios especiales entre el PNUD y donantes para servicios administrativos y de adquisición. En tal concepto esos fondos no corresponden a servicios o programas para el desarrollo. Los ASG no se indican en el gráfico 3.2.

Gráfico 3.3 Fondos básicos y fondos complementarios por regiones en el año 2000 (en US\$)



	DRA	DRALC	DREA	DREC	DRAP	GI & PAPP
complementarios	226,64	23,55	38,69	32,35	185,40	31,37
básicos	139,93	909,55	148,35	97,72	134,50	80,51

Gráfico 3.4: Porcentaje de gastos con cargo a fondos complementarios por regiones 2000

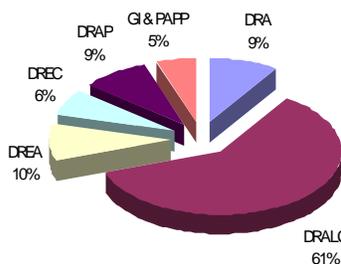
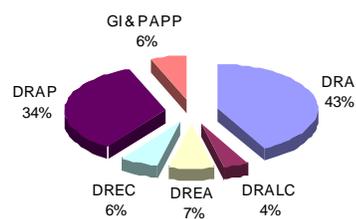


Gráfico 3.5: Porcentaje de gastos con cargo a fondos básicos por regiones 2000

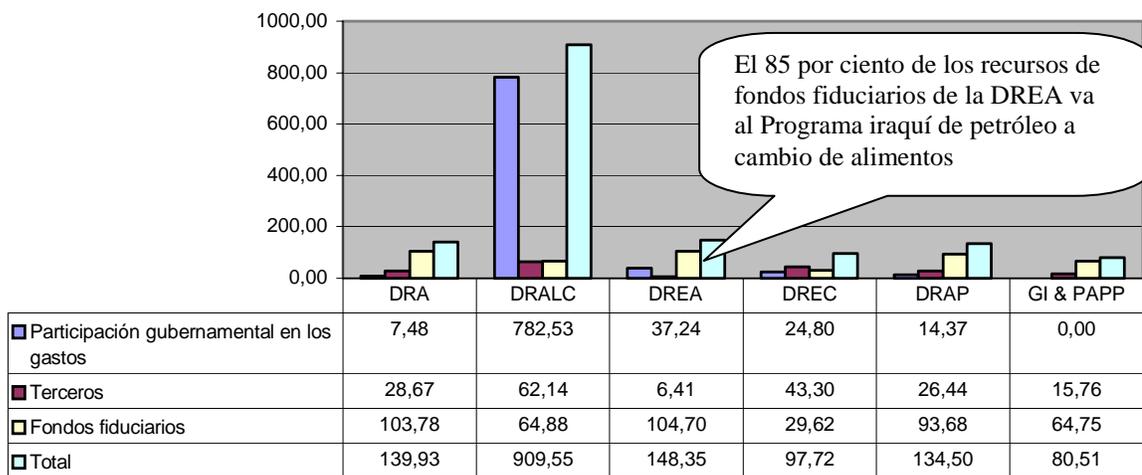


La distribución desigual de fondos complementarios entre regiones, particularmente en el caso de los bajos niveles que se dan en África, es una indicación de que esta categoría de fondos no responde necesariamente al criterio de necesidad. La concentración geográfica de los fondos complementarios en el PNUD plantea un verdadero problema para una organización cuyo mandato consiste en reducir la pobreza y en atender a las necesidades de los más vulnerables. Este problema se agrava a menudo por el hecho de que los propios donantes admiten que no saben realmente cómo poner rápidamente en marcha la reacción de desarrollo debido al enorme número de variables que intervienen.

- **Las regiones atraen fuentes diferentes de financiación complementaria.** En América Latina y el Caribe, la principal fuente de financiación complementaria es la participación gubernamental en los gastos, que se efectúa por conducto de recursos del gobierno anfitrión y préstamos gubernamentales hechos por el Banco Mundial y por el Banco Interamericano de Desarrollo. En el año 2000 la participación gubernamental en los gastos representó el 85 por ciento de los gastos totales en la región. Este fenómeno es particularmente perceptible en cinco países: Argentina, Brasil, Colombia, Panamá y Perú (los “cinco principales”), que son países que confían en que el PNUD conceptúe, formule y ejecute sus proyectos y programas y haga de vehículo para que los gobiernos traduzcan los préstamos de las IFI en proyectos viables. En 1999 la prestación combinadas de servicios en los cinco países representó aproximadamente el 78 por ciento de la prestación total de servicios en la región en

régimen de participación gubernamental en los gastos. La región de los Estados Árabes, en la que existe una elevada concentración de PCN, es la región que ocupa el segundo lugar por orden de importancia de la participación gubernamental en los gastos, aunque a niveles muy inferiores a los de la región de América Latina. A pesar de ello, en el año 2000 el importe de la participación gubernamental en los gastos prácticamente equivalió a los gastos con cargo a fondos básicos en la región. En otras regiones, la participación gubernamental en los gastos es mínima; por ejemplo, su valor mínimo se registra en África, donde representa únicamente el dos por ciento de los gastos totales de la región en el año 2000. Por otra parte, la participación de terceros en los gastos y los fondos fiduciarios son mayores en Asia y el Pacífico y en África. La región de los Estados Árabes se caracteriza también por una importante participación en los fondos fiduciarios, debido principalmente al Fondo fiduciario iraquí de petróleo a cambio de alimentos.

Tipos de gastos complementarios por regiones, 2000



4. ALINEACIÓN DE RECURSOS COMPLEMENTARIOS CON EL MANDATO DE LA ORGANIZACIÓN

Dentro del sistema, el PNUD posee un mandato general de ámbito mundial para promover el desarrollo humano. En esa calidad el PNUD es el principal proveedor de las Naciones Unidas en materia de asesoramiento y promoción para el desarrollo. El Marco estratégico de resultados (MER) del PNUD –que es uno de los dos componentes del MFMA- establece las seis categorías siguientes en materia de objetivos estratégicos concretos del PNUD para el desarrollo: 1) creación de un entorno propicio para el desarrollo humano sostenible (por ejemplo, buena gestión pública); 2) reducción de la pobreza; 3) medio ambiente; 4) equiparación de los géneros; 5) situaciones especiales de desarrollo; y 6) apoyo del PNUD a las Naciones Unidas. De ellas, las cinco primeras son esferas temáticas/programáticas, mientras que la sexta es una esfera de apoyo. Dentro de cada una de esas amplias categorías del MER hay objetivos, subobjetivos y esferas estratégicas de apoyo del PNUD. Los objetivos para cada una de las categorías consisten en: crear un entorno propicio para el desarrollo humano sostenible (DHS) (categoría 1); instituir estrategias y políticas económicas y sociales centradas en la reducción de la pobreza (categoría 2); llevar a cabo un desarrollo ecológicamente sostenible para reducir la pobreza humana (categoría 3); progresar en materia de condición de la mujer y equiparación de los géneros (categoría 4); incidencia reducida y transición y recuperación sostenibles en caso de desastres naturales y emergencias de carácter complicado (categoría 5); un sistema de las Naciones Unidas coherente y eficaz (categoría 6). El Informe anual orientado hacia los resultados (IAR) proporciona información sobre la utilización de recursos respecto de cada una de las seis categorías (u objetivos amplios) utilizadas en el MER/MFMA, así como respecto de los subobjetivos.

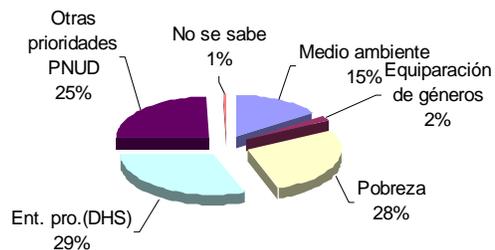
Como la evolución en el mercado de fondos complementarios entraña la elaboración de asociaciones y de arreglos concretos entre el PNUD y una amplia gama de asociados (con inclusión de gobiernos anfitriones, donantes bilaterales y multilaterales, e IFI), cabe imaginar que el incremento de los recursos complementarios podría traducirse en desigualdades temáticas de macronivel. Sobre la base de los análisis de los dos IAR preparados hasta la fecha (1999 y 2000), esas desigualdades temáticas no parecen haberse planteado a nivel global.

En el IAR del PNUD correspondiente a 1999, el orden de los siete subobjetivos más importantes no varía si se comparan los recursos básicos con los recursos complementarios. Esto subraya empíricamente el éxito relativo del PNUD en lo que se refiere al mantenimiento de sus prioridades básicas independientemente de la fuente de financiación. El IAR 2000 revela también que, al igual que en 1999, tanto en el caso de los recursos básicos como de los recursos complementarios la mayor proporción de los recursos totales del programa se facilitó en las esferas de la buena gestión pública (42 por ciento), reducción de la pobreza (31 por ciento), y medio ambiente (14 por ciento) respectivamente. El análisis indica también una creciente tendencia de incremento de los recursos complementarios en las esferas de la buena gestión pública y de la reducción de la pobreza, que son dos esferas en las que se espera que el PNUD desempeñe un papel mayor. En cuanto a la participación de terceros en los gastos y a los fondos fiduciarios, la mayor proporción es para situaciones especiales de desarrollo (30 por ciento), seguida por el medio ambiente (28 por ciento) y la buena gestión pública (26 por ciento).

Gráfico 4.1: Porcentaje de la distr. temática de gastos con cargo a fondos básicos en 2000



Gráfico 4.2: Porcentaje de la distr. temática de gastos con cargo a fondos compl. en 2000



La conclusión alcanzada en el caso de la macroalineación queda corroborada en general por datos recogidos durante visitas a países y consultas con donantes y receptores, independientemente de la situación geográfica o de los niveles de desarrollo social y económico. En los países visitados el desglose de gastos de fondos complementarios indica que corresponden a las esferas prioritarias temáticas.

La tendencia en los países visitados, aunque confirma las estadísticas globales, indica que en algunos países la financiación complementaria que aumenta rápidamente puede haber “inducido” proyectos en zonas concretas. Ahora bien, esto no ha creado una divergencia normativa importante entre las prioridades de los países y el mandato global del PNUD o el marco específico de política para el país. La principal diferencia parece estibar en el nivel de financiación más bien que en las zonas de prioridad elegidas.

**Gráfico 4.3: Distribución temática de recursos complementarios por regiones
Estimaciones presupuestarias (%)**

Regiones	Esfera temática	1996	1998	2000
		%	%	%
Otras	MEDIO AMBIENTE	0,31	0,41	0,23
	GÉNERO	0,01	0,07	0,07
	REDUCCIÓN POBREZA	0,22	0,18	0,11
	BUENA GESTIÓN PÚBLICA	0,36	0,17	0,21
	OTRAS PRIORIDADES DESARROLLO PNUD	0,09	0,14	0,30
	NO SE SABE	0,00	0,02	0,08
	TOTAL PARCIAL	1,00	1,00	1,00
DRA	MEDIO AMBIENTE	0,29	0,21	0,19
	GÉNERO	0,04	0,03	0,02
	REDUCCIÓN POBREZA	0,17	0,13	0,21
	BUENA GESTIÓN PÚBLICA	0,41	0,40	0,32
	OTRAS PRIORIDADES DESARROLLO PNUD	0,07	0,23	0,27
	NO SE SABE	0,02	0,00	0,00
	TOTAL PARCIAL	1,00	1,00	1,00
DRAP	MEDIO AMBIENTE	0,43	0,34	0,34
	GÉNERO	0,03	0,02	0,02
	REDUCCIÓN POBREZA	0,19	0,26	0,19
	BUENA GESTIÓN PÚBLICA	0,12	0,24	0,33
	OTRAS PRIORIDADES DESARROLLO PNUD	0,23	0,14	0,09
	NO SE SABE	0,00	0,00	0,03
	TOTAL PARCIAL	1,00	1,00	1,00
DREA	MEDIO AMBIENTE	0,32	0,29	0,08
	GÉNERO	0,01	0,01	0,00
	REDUCCIÓN POBREZA	0,20	0,22	0,07
	BUENA GESTIÓN PÚBLICA	0,37	0,31	0,80
	OTRAS PRIORIDADES DESARROLLO PNUD	0,09	0,16	0,04
	NO SE SABE	0,00	0,00	0,00
	TOTAL PARCIAL	1,00	1,00	1,00
DREC	MEDIO AMBIENTE	0,27	0,28	0,22
	GÉNERO	0,01	0,01	0,02
	REDUCCIÓN POBREZA	0,12	0,37	0,34
	BUENA GESTIÓN PÚBLICA	0,27	0,17	0,15
	OTRAS PRIORIDADES DESARROLLO PNUD	0,32	0,17	0,27
	NO SE SABE	0,00	0,00	0,00
	TOTAL PARCIAL	1,00	1,00	1,00
DRALC	MEDIO AMBIENTE	0,12	0,10	0,11
	GÉNERO	0,01	0,02	0,01
	REDUCCIÓN POBREZA	0,23	0,39	0,32
	BUENA GESTIÓN PÚBLICA	0,26	0,25	0,32
	OTRAS PRIORIDADES DESARROLLO PNUD	0,38	0,24	0,24
	NO SE SABE	0,00	0,00	0,00

Fuente: CGFP – BRIO

En Brasil se encauzaron inicialmente grandes transferencias de recursos gubernamentales por conducto del PNUD para servicios concretos administrativos (por ejemplo, adquisición), pero desde mediados del decenio de 1990 el gobierno brasileño ha financiado programas del PNUD en esferas estratégicas. Esta transformación fue un proceso gradual. Durante el quinto ciclo de programas por países (1992-1997), la participación en los gastos representó aproximadamente el 90 por ciento del programa del PNUD. El mencionado cambio tuvo lugar en un momento en que el gobierno comenzó un gran programa de reforma estatal que exigía intervenciones rápidas y sin trabas en términos de servicios de apoyo, en cuya realización los principales obstáculos fueron una legislación anticuada y procedimientos burocráticos obsoletos.

El PNUD prestó asistencia no solamente para las adquisiciones sino también en términos de los necesarios conocimientos técnicos y de las necesarias oportunidades para la creación de capacidad. La credibilidad y el valor añadido del PNUD se reforzaron aún más gracias a la labor en materia de desarrollo humano, concepto que había acaparado el gobierno como instrumento de asignación presupuestaria y de planificación de políticas principales en su programa de lucha contra la pobreza. A la oficina en el país se le pide con frecuencia cada vez mayor que establezca sistemas de supervisión respecto de los principales proyectos sociales gubernamentales; que inicie proyectos experimentales innovadores sobre desarrollo local y microcréditos, que puedan ampliarse en el futuro; y que ayude a elaborar los principales proyectos para presentárselos a las instituciones financieras internacionales.

En el Brasil ese tipo de arreglos involucran al PNUD en la aportación de insumos conceptuales y técnicos pero fundamentalmente en la prestación de servicios de gestión y para conseguir que haya eficacia, transparencia y que los servicios se presten oportunamente. Esas asociaciones han permitido que la oficina en el país resulte muy competente en sus actividades y no han causado ninguna macrodeficiencia.

Gráfico 4.4: Brasil–Actividades en 1998-2000, distribución por dependencias del programa

Fuente	Esferas temáticas	1998		1999		2000	
		US\$	%	US\$	%	US\$	%
Fondos básicos	Desarrollo humano	-16.331	-4,00	544.948	231,00	93.165	-48,00
	Educación	188.487	46,00	-395.162	-168,00	-244.333	127,00
	Medio ambiente	120.157	30,00	-140.592	-60,00	-118.894	62,00
	Buena gestión púb.	96.853	24,00	204.753	87,00	16.415	-9,00
	Desarrollo social	17.834	4,00	22.053	9,00	60.647	-31,00
	Total parcial		407.000	100,00	236.000	100,00	-193.000
Fondos complementarios	Desarrollo humano	5.257.331	2,00	2.869.518	2,00	3.717.055	2,00
	Educación	70.565.013	27,00	43.805.509	29,00	53.587.413	28,00
	Medio ambiente	49.669.343	19,00	33.924.250	23,00	43.936.424	23,00
	Buena gestión púb.	78.518.147	30,00	44.935.388	30,00	62.852.215	33,00
	Desarrollo social	57.633.166	22,00	24.646.335	16,00	26.610.893	14,00
	Total parcial		261.643.000	100,00	150.181.000	100,00	190.704.000
Fondos básicos + complementarios	Desarrollo humano	5.241.000	2,00	3.414.466	2,00	3.810.220	2,00
	Educación	70.753.500	27,00	43.410.347	29,00	53.343.080	28,00
	Medio ambiente	49.789.500	19,00	33.783.658	22,00	43.817.530	23,00
	Buena gestión púb.	78.615.000	30,00	45.140.141	30,00	62.868.630	33,00
	Desarrollo social	57.651.000	22,00	24.668.388	16,00	26.671.540	14,00
	Total parcial		262.050.000	100,00	150.417.000	100,00	190.511.000

Fuente: Oficina del PNUD en Brasilia

Nota: 1998-1999: Actividades realizadas
2000: Estimación de actividades

En el Pakistán, aunque la financiación complementaria se ha incrementado rápidamente –en particular la participación de terceros en los gastos-, lo que hasta cierto punto ha inducido el desarrollo de proyectos en esferas como el medio ambiente, la equiparación de géneros y la buena gestión pública, esto no ha creado una divergencia normativa importante entre las prioridades del país y el mandato mundial del PNUD o el Marco específico de cooperación con el país. La participación de terceros en la financiación se ha convertido en un incentivo para desarrollar programas y proyectos de interés especial para donantes

bilaterales, IFI y organizaciones no gubernamentales. Sin embargo, esto no ha perjudicado las esferas prioritarias del PNUD ni las prioridades del Gobierno del Pakistán, que son la reducción de la pobreza y el desarrollo social.

Gráfico 4.5: Pakistán–Esferas temáticas para las asignaciones de recursos básicos y recursos complementarios, 1998-2003 (sexto ciclo) (en miles de US\$)

Fuente	Esferas temáticas	\$	%
Fondos básicos	A. Buena gestión pública	7.046	21
	B. Equiparación de géneros	3.611	11
	C. SL (Medio ambiente)	3.607	11
	D. SL (Desarrollo de la zona) Reducción de la pobreza	17.242	50
	E. Otras	2.503	7
	Total parcial	34.009	100
Recursos complementarios	A. Buena gestión pública	3.933	12
	B. Equiparación de géneros	2.239	7
	C. SL (Medio ambiente)	17.433	54
	D. SL (Desarrollo de la zona) Reducción de la pobreza	8.519	27
	E. Otras	100	0
	Total parcial	32.224	100
Recursos básicos + complementarios	A. Buena gestión pública	10.979	17
	B. Equiparación de géneros	5.850	9
	C. SL (Medio ambiente)	21.040	31
	D. SL (Desarrollo de la zona) Reducción de la pobreza	25.761	39
	E. Otras	2.603	4
	Total parcial	66.233	100

Fuente: PNUD, Pakistán

Nota: Presupuestos aprobados al 31 de enero de 2001

En el caso de Zimbabwe toda la financiación a base de fondos complementarios queda encuadrada en el marco de cooperación con el país, incluidos los fondos complementarios generados para cuestiones complejas como la reforma de la tenencia de tierras. La oficina en el país ha clausurado algunos de sus proyectos que no estaban alineados a micronivel (por ejemplo, la seguridad en los vuelos aéreos) y se ha reorganizado en tres zonas sustantivas: pobreza, VIH-SIDA y buena gestión pública. El equipo de evaluación observó que en este país el PNUD ha tenido que desplegar esfuerzos especiales de promoción respecto del gobierno a fin de destacar la cuestión de la pobreza, pues durante algún tiempo a esta cuestión no se le reconocía prioridad nacional.

Gráfico 4.6: ZIMBABWE-Esferas temáticas para los gastos con cargo a fondos básicos y complementarios estimados para el año 2000
(en miles de US\$)

Fuente	Esferas temáticas	\$	%
Fondos básicos	A. Buena gestión pública	578	23
	B. Equiparación de géneros	52	2
	C. Medio ambiente	207	8
	D. Reducción de la pobreza	1 454	57
	E. Situaciones especiales de desarrollo	154	6
	F. Apoyo del PNUD al sistema de las Naciones Unidas	104	4
	Total parcial	2.549	100
Recursos complementarios	A. Buena gestión pública	1.775	62
	B. Medio ambiente	1.032	35
	C. Reducción de la pobreza	76	3
	Total parcial	2.883	100
Recursos básicos + complementarios	A. Buena gestión pública	2.353	43,1
	B. Equiparación de géneros	52	0,9
	C. Medio ambiente	1.239	22,9
	D. Reducción de la pobreza	1.530	28,3
	E. Situaciones especiales de desarrollo	154	2,9
	F. Apoyo del PNUD al sistema de las Naciones Unidas	104	1,9
	Total parcial	5.432	100

Fuente: Sistema de gestión basado en los resultados

En cuanto al Níger, todos los proyectos financiados con fondos complementarios pertenecen a las esferas básicas del mandato del PNUD: pobreza, buena gestión pública y medio ambiente. Estas esferas prioritarias se financian con recursos básicos, en vista del bajo nivel de fondos complementarios. Cabe mencionar de paso que en países como Níger, en los que no hay un problema de macroalineación con el mandato, los fondos complementarios, disponibles en cantidades pequeñísimas, son inadecuados, en vista de la magnitud de los retos para el desarrollo económico y humano.

Gráfico 4.7: NÍGER-Esferas temáticas para los gastos con cargo a fondos básicos y complementarios estimados para el año 2000
(en miles de US\$)

Fuente	Esferas temáticas	\$	%
Fondos básicos	A. Buena gestión pública	559	13
	B. Medio ambiente	1.858	44
	C. Reducción de la pobreza	1.750	41
	D. Apoyo del PNUD al sistema de las Naciones Unidas	7	2
	Total parcial	4.237	100
Fondos complementarios	A. Buena gestión pública	425	49
	B. Medio ambiente	76	9
	C. Reducción de la pobreza	371	42
	Total parcial	872	100
Fondos básicos + complementarios	A. Buena gestión pública	984	19
	B. Medio ambiente	1 934	38
	C. Reducción de la pobreza	2 121	42
	D. Apoyo del PNUD al sistema de las Naciones Unidas	7	1
	Total parcial	5 109	100

Fuente: Sistema de gestión basado en los resultados

A pesar de la alineación general macrotemática observada, el equipo de evaluación comprobó que a micronivel se planteaban algunos problemas de alineación. Específicamente:

1. Algunos proyectos parecen no estar enteramente alineados con los objetivos y el mandato del PNUD. En la RDP Lao, por ejemplo, la mayoría de programas y proyectos financiados con fondos complementarios estaban alineados con el mandato del PNUD y con las tres esferas delineadas en el Marco de cooperación con el país: desarrollo comunitario rural, gestión de la transición económica/buena gestión pública, y gestión de recursos naturales y medio ambiente. Sin embargo, un análisis detallado de todos los proyectos que constituyen los componentes de las tres esferas programáticas indica que un número relativamente pequeño de ellas quizá no tengan pertinencia directa para las esferas prioritarias, como por ejemplo la “aviación civil” y los proyectos de la “tercera fase de construcción de carreteras”. El nivel de desarrollo en la RDP Lao, y la considerable necesidad de asistencia que se deja sentir en prácticamente todas las esferas, han podido obligar al PNUD a abordar esas cuestiones que no parecían estar relacionadas con las esferas prioritarias de la organización.

Otro ejemplo de falta de microalineación es el caso de Arabia Saudita, en el que el PNUD interviene en la esfera de las telecomunicaciones, esfera que no corresponde a su concepto actual. Aunque quepa aducir que la participación en proyectos de telecomunicaciones puede perpetuar la imagen del PNUD como organización que se esfuerza por abarcar demasiado, es posible que la intervención en esos proyectos de infraestructura pueda ser necesaria para crear un entorno propicio a un papel futuro más orientado hacia la normativa.

En última instancia, es probable que uno tenga que depender de la gestión de las oficinas en los países para determinar qué condiciones previas se requieren para que el programa del PNUD en los países pueda arraigar. Dicho con otras palabras, en algunos países la falta de microalineación a corto plazo forzada por prioridades complementarias quizá sea un trueque necesario y deliberado para conseguir una mejor macroalineación y un mayor margen de acción para el PNUD a la larga. Estas consideraciones han de tenerse en cuenta en la estrategia global del PNUD destinada a incrementar las intervenciones a priori. Aunque esto ha sido ya reconocido en los sectores de gestión superior, y se han articulado las esferas en las que el PNUD no debería ya participar, la cuestión adquiere una mayor dimensión a causa de la diversidad de las necesidades de los países. La obligación de la organización de reaccionar a las demandas de los países prepara el camino para que el PNUD adopte una posición normativa pragmática y no requiera una alineación demasiado rigurosa mientras el grueso de las intervenciones se haga dentro del marco del MER/MFMA.

2. Otro ejemplo de mala microalineación es el extremo opuesto: una situación en la que se da un enfoque excesivamente estrecho en una o unas cuantas actividades funcionales. En Brasil, la oficina del PNUD en el país ha intervenido predominantemente en la gestión de programas y proyectos y ha llevado a cabo esa función (en las esferas temáticas adecuadas) de forma sumamente profesional. Al mismo tiempo, la creación de capacidades propias en Brasil está desarrollándose bien y se está centrando en las esferas críticas de las entidades regionales y municipales. Todo esto conduce a formular una pregunta: ¿qué tiende a hacer la oficina del PNUD en el país a la larga? Es evidente que esta cuestión no pone en entredicho la importancia de gestionar bien los programas, sino la creación de capacidad a largo plazo de la oficina local. Si la organización ha de continuar aportando una importante contribución al Brasil, se requerirán medidas a fin de acelerar el proceso del propio PNUD de fortalecimiento técnico e institucional. La cuestión de la capacidad del PNUD se estudia con más detalle en la segunda parte del Capítulo VII, que trata del desarrollo o creación de capacidades.

Conclusiones fundamentales

- La alineación de fondos básicos y de fondos complementarios con el mandato del PNUD no parece plantear una cuestión de importancia crítica a macronivel, aunque se hayan observado algunas deficiencias de alineación a micronivel.
- La obligación de que la organización responda a las demandas de los países aconseja que el PNUD no insista en que haya una alineación demasiado rigurosa siempre que el grueso de las intervenciones se efectúe dentro del marco de las zonas prioritarias definidas.

5. FUNCIÓN DE LA FINANCIACIÓN BÁSICA Y SU RELACIÓN CON LA FINANCIACIÓN COMPLEMENTARIA

El MFMA fue creado como marco de “resultados estratégicos” y de “recursos integrados”. A pesar de ello el equipo de evaluación comprobó que el MFMA todavía no ha arraigado totalmente en los países. En la actualidad el PNUD se enfrenta con el problema de la movilización integrada de recursos en el plano de los países mediante mecanismos como los marcos de cooperación con los países. El reto estriba en promover más la incorporación del MFMA a nivel de los países mediante “marcos normativos a nivel de los países”.

A pesar de la cuestión de la integración, el equipo de evaluación observó también que el predominio de la financiación complementaria y las presiones ejercidas por un “mercado imperfecto” podrían resultar perjudiciales para algunos aspectos del papel y el mandato del PNUD. La ventaja relativa del PNUD – universalidad de presencia, neutralidad y experiencia- está vinculada con la capacidad de la organización para proporcionar fondos “básicos” y coloca a la organización en una situación de ventaja sin igual para atender las necesidades de una extensa tipología de países en que se ejecutan programas en zonas prioritarias, y para ocuparse de necesidades especiales que los mercados descuidan, como por ejemplo los bienes públicos mundiales o amplios logros de desarrollo en el contexto de las metas y los objetivos de desarrollo internacionales y del milenio.

La erosión de la financiación básica puede perjudicar gravemente el papel de la organización como asociado de confianza y su capacidad para llevar a cabo su mandato en materia de DHS en los países en los que se ejecutan programas. Aunque los datos examinados por el equipo en los países visitados corrobora esa afirmación, el caso es particularmente crítico en los países menos adelantados (PMA), que no atraen altos niveles de fondos complementarios.

Tradicionalmente los fondos básicos del PNUD han financiado el fomento del diálogo normativo, la promoción, la innovación y la coordinación en las esferas prioritarias de la organización. A fin de ser creíble cuando promueve cambios normativos y cuestiones con las que desea estar asociada, la organización necesita mantener recursos básicos en cuantía adecuada. También se necesitan los recursos básicos como moneda inicial para efectos de innovación y demostración en zonas concretas, y para agrupar alianzas más amplias. Una pequeña financiación inicial a base de recursos básicos ha ayudado a los programas y proyectos a recaudar recursos complementarios (por ejemplo, en los casos de Bulgaria y de la RDP Lao, los fondos básicos catalizaron una cantidad importante de fondos complementarios).

Recuadro 1

Efecto de demostración

Una característica inherente al caso de Bulgaria es el hincapié estratégico que se hace, *ab initio*, en el comienzo de un proyecto experimental o de un experimento pequeño como parte de una política trascendental y de mayor envergadura. La experiencia inicial, si se salda con éxito o si es fácil de reiterar, iría seguida por un proyecto de mayor envergadura y por la investigación de cambios globales de política a fin de dar sostenibilidad al proyecto en escala mayor. En esa fase se invitaría a los donantes, tanto bilaterales como multilaterales, a participar y aportar sus propios conocimientos técnicos y sus propias perspectivas. Con esta estrategia se proyecta que la financiación básica de 5,4 millones de dólares genere 55,9 millones de dólares de fondos complementarios en el período 1997-2002

La financiación básica repercute también en la coordinación. La palabra coordinación se emplea en su acepción más amplia, en la que se prevé que el papel del PNUD consista en coordinar a todas las partes - gobiernos, donantes y organismos de las Naciones Unidas- en torno al programa colectivo de desarrollo.

En algunos países, se ha comprobado que el hecho de depender mucho de la financiación complementaria limita gravemente las posibilidades de coordinación eficaz y extensa a nivel de los países. El entorno parece propicio para abogar por una sinergia “de refuerzo mutuo” entre fondos básicos y fondos complementarios en esta esfera, pues en varios países, con inclusión de Bulgaria y Honduras, el incremento de los fondos complementarios ha estado afectado positivamente por el buen papel de coordinación de la oficina del PNUD en el país.

Recuadro 2 Coordinación

La oficina local del PNUD en **Brasil** ha realizado una excelente labor en la coordinación de actividades con el Gobierno del Brasil, y con instituciones multilaterales y bilaterales. La coordinación con otros organismos de las Naciones Unidas ha sido satisfactoria pero limitada. Las posibilidades de desarrollar una coordinación más amplia y más profunda en el contexto de la función de los coordinadores residentes quedaron limitadas por la dependencia de cierto número de interlocutores de las Naciones Unidas respecto de la financiación complementaria. En **Arabia Saudita**, el papel de coordinación del PNUD se ve muy obstaculizado por la dependencia excesiva respecto de la financiación complementaria. Aunque se deja sentir la necesidad de una mayor coordinación, las intervenciones del PNUD, basadas en las prioridades gubernamentales, se centran en esferas muy concretas, a veces de carácter sumamente especializado y técnico. En **Níger**, país en el que la mayoría de los recursos del PNUD provienen de la financiación básica, todas las partes interesadas consideran como un éxito el papel de coordinación de la oficina en el país. La experiencia de **Zimbabue** ha destacado la importancia de una buena coordinación para movilizar recursos complementarios. El papel de coordinación de la oficina del PNUD en el país ha brindado una plataforma para que el PNUD pudiera forjar amplias asociaciones estratégicas que han dado por resultado una mayor movilización de recursos complementarios. El caso de **Pakistán** indica que el incremento de la financiación complementaria está haciendo que el gobierno y el PNUD intensifiquen los esfuerzos de coordinación a fin de evitar una proliferación engorrosa de proyectos y programas financiados con fondos complementarios

Aparte de las actividades programáticas, los fondos básicos son también esenciales para financiar una “infraestructura” adecuada para el PNUD. Un nivel inapropiado de financiación básica perjudica la energía sustantiva y técnica de la organización y, a la larga, su capacidad de movilizar recursos complementarios. La falta de esa “infraestructura” en situaciones especiales de desarrollo, como muy recientemente ha sucedido en Bosnia y Timor Oriental, puede tener graves consecuencias para la capacidad de respuesta del PNUD y, en última instancia, para su eficacia.

Cabe hacer una observación sobre los fondos fiduciarios temáticos, de los que se puede decir que se pueden considerar “como si fueran fondos básicos”. Aparte de los recursos prometidos a título voluntario, el PNUD quizá necesite flexibilidad para atraer financiación adicional proveniente de nichos concretos del mercado. Esos “nichos del mercado” son los fondos encaminados a abordar intereses de ámbito mundial y/o a responder a intereses de la comunidad internacional en regiones concretas. Un buen ejemplo es el del VIH/SIDA, esfera para la cual los fondos se gestionan centralmente, como en el caso de los recursos básicos. El reto para esos fondos consiste en definir criterios para la asignación de recursos que equilibren las necesidades y los incentivos al desempeño. El equipo de evaluación opina que, sobre la base de un entendimiento de los actuales mercados de asistencia, en este sector hay una oportunidad para que el PNUD pueda beneficiarse de nichos del mercado vinculados con cuestiones relativas a la comunidad mundial. Ahora bien, esto no disminuye la necesidad de movilizar localmente recursos en el plano de los países.

Basándose en las observaciones antedichas, el equipo de evaluación llega a la conclusión de que la falta de una cuantía mínima de recursos básicos causa un riesgo grave para la capacidad de la organización de

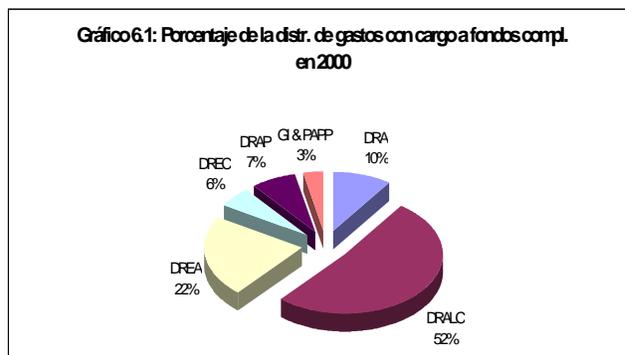
llevar a cabo su programa en consonancia con su mandato de asesor normativo de confianza, guiado por los conocimientos, para los países en que se ejecutan programas, y de firme promotor del desarrollo humano.

Conclusiones fundamentales:

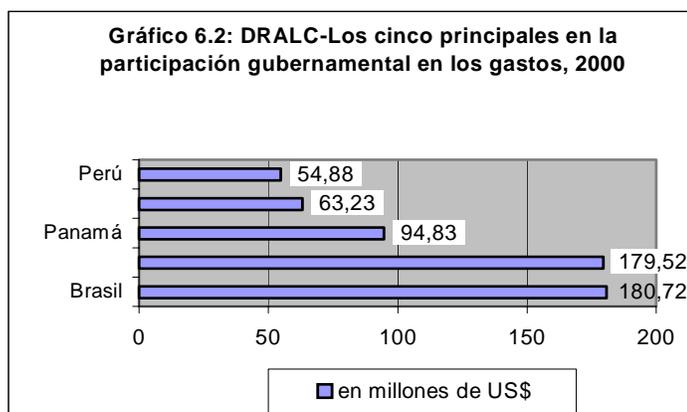
- Para mejorar los efectos a nivel de los países debe utilizarse un marco único y coherente para los recursos básicos y los recursos complementarios.
- La existencia de un marco único coherente para recursos básicos y recursos complementarios no debe enmascarar la necesidad de que haya un nivel adecuado de fondos básicos
- La financiación básica está desempeñando un papel crítico para el cumplimiento del mandato de la organización y para responder a las necesidades de una amplia tipología de países en que se ejecutan programas, cuyas necesidades no están necesariamente atendidas por recursos complementarios más “dirigidos”.

6. MOVILIZACIÓN DE RECURSOS – REITERACIÓN DE EXPERIENCIAS QUE HAN TENIDO ÉXITO

El análisis de las tendencias de la financiación básica y complementaria indica que la distribución entre regiones es muy desigual, y un análisis más detallado demuestra que regiones diferentes atraen tipos diferentes de participación en los gastos. En la presente sección se examinan las condiciones necesarias para que haya éxito en la atracción de financiación complementaria y sus posibilidades de reiteración.



En lo que se refiere a la participación gubernamental en los gastos, un ejemplo que ha obtenido especial éxito es el de la región de América Latina, que atrae cantidades considerables de fondos gubernamentales y de préstamos de IFI. El fenómeno se concentra en cinco países: Argentina, Brasil, Colombia, Panamá y Perú (los “cinco principales”).



La participación gubernamental en los gastos es menos prominente en otros países de la región de América Latina y el Caribe. Otro ejemplo del éxito de la participación gubernamental en los gastos lo proporcionan los PCN, que operan en un mercado bastante diferente del de los “cinco principales”, con disponibilidad de recursos financieros considerables pero con escasa capacidad nacional.

Diversos factores han contribuido al éxito de la participación gubernamental en los gastos en el caso de los “cinco principales”:

- **Factores políticos.** Cuando los gobiernos civiles reemplazaron a los regímenes militares en el decenio de 1970 y en los primeros años del decenio de 1980, la emergencia de democracias pluralistas obligó a determinar las prioridades de desarrollo con la participación de la sociedad civil. Objetivos descuidados desde hacía mucho tiempo, como la reforma del sector público, la creación de capacidad y la reducción de la pobreza, se convirtieron en importantes prioridades para los nuevos gobiernos. En su calidad de organización neutral, al PNUD se le pidió que ayudara a los gobiernos en la articulación de sus objetivos y en su traducción en programas y proyectos. La importancia del deseo de cambio y reforma de los gobiernos no se puede destacar demasiado en relación con los esfuerzos encaminados a movilizar recursos.

- **Factores económicos.** La “democratización de América Latina” persuadió a las IFI de que aumentasen considerablemente los préstamos y los fondos de asistencia técnica a muchos de los países. Ahora bien, el nivel de su presencia en esos países no se prestaba a llevar a cabo muchos proyectos de asistencia técnica, y para los gobiernos y para las IFI el PNUD representaba una buena solución.
- **Factor de confianza.** Los nuevos gobiernos democráticos heredaron instituciones más bien flojas. Aunque el grado de debilidad de las instituciones variase según los países, el denominador común era que los reglamentos, las leyes y los sistemas burocráticos de muchos países eran tan engorrosos que la ejecución de determinados proyectos y programas al ritmo necesario podía conseguirse mejor por conducto del PNUD. Además, los sectores públicos no contaban con recursos humanos adecuados y se consideraba al PNUD como una organización neutral, transparente y sin corrupción que podía conceptuar, formular y ejecutar proyectos y programas
- **Factor de gestión.** Otros dos factores han desempeñado también un papel decisivo en la difusión de la participación gubernamental en los gastos: la voluntad de las direcciones regionales de movilizar recursos, y el firme liderazgo y la gestión de las oficinas en los países. En el caso de la Dirección Regional de Europa y la Comunidad de Estados Independientes (DREC), la Dirección estableció criterios claros para mejorar el desempeño en materia de movilización de recursos. En el caso de la Dirección Regional de América Latina y el Caribe (DRALC), la movilización de recursos está vinculada con la estrategia presupuestaria. En esa región, los niveles bajísimos de financiación básica hubieran perjudicado gravemente la función del PNUD si la Dirección no hubiera elegido esa estrategia. En general, la introducción de técnicas de gestión modernas y de enfoques favorables a los clientes han revestido también importancia fundamental para fomentar fuertes asociaciones y amplias alianzas.

Las experiencias de otras regiones han sido diferentes en lo que se trata de la participación gubernamental en los gastos, lo que plantea la cuestión de la posibilidad de reiterar la experiencia de América Latina. En los países y regiones que no han tenido tanto éxito en atraer una participación gubernamental en los gastos, varios factores han desempeñado un papel:

- Baja capacidad y falta de éxito visible de los gobiernos en las reformas económicas
- Escaso volumen de préstamos de las IFI en países ya fuertemente endeudados.
- Falta de rendición de cuentas y transparencia percibidas en las estructuras gubernamentales.
- Impresión de que el PNUD posee una capacidad desigual de prestar servicios con eficacia.
- Infraestructura de donantes y organizaciones no gubernamentales bien establecida, especialmente en los países en los que los donantes estaban presentes desde hacía mucho tiempo (por ejemplo, las antiguas colonias)
- Falta de asociaciones firmes con las IFI.

Recuadro 3: El papel de las IFI

El papel de las IFI, particularmente el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en América Latina no se puede exagerar. Ahora bien, las experiencias varían según las regiones. En América Latina la colaboración entre el PNUD y las IFI existe desde hace mucho tiempo. En África, en cambio, las asociaciones con el Banco Mundial y con el Banco Africano de Desarrollo (BAfD) están empezando a emerger. Análogamente, en las regiones de Europa/CEI y de Asia y el Pacífico el Banco Europeo de Desarrollo (BED) y el Banco Asiático de Desarrollo (BASD), respectivamente, están empezando a examinar formas y arbitrios posibles para proporcionar fondos complementarios al PNUD

En el caso de la participación de terceros en los gastos y de los fondos fiduciarios, las experiencias que han tenido éxito están más diseminadas. A lo largo de los dos a tres últimos años, los países con importantes cantidades de participación de terceros en los gastos eran Camboya e Indonesia en Asia, Mozambique y Rwanda en África, y Guatemala, Honduras y Nicaragua en América Latina. En la región de los Estados Árabes, el Iraq recibió el 90 por ciento del total de la participación en los gastos en la región. En Europa y en la CEI, Bosnia, Tayikistán y Ucrania recibieron el 50 por ciento de la cantidad correspondiente a la región.

Por su propia naturaleza, la participación de terceros en los gastos no es fácil de prever y la distribución cambia a lo largo de los años a medida que se modifican las circunstancias. En el Anexo D se dan datos seleccionados de la distribución en el año 2000 según receptores importantes y regiones. De igual manera, en diversas regiones se han registrado aportaciones importantes de fondos fiduciarios. Ahora bien, hay que tener en cuenta que la mayor parte de esos fondos se destinaban a situaciones especiales de desarrollo y para el medio ambiente (en particular por conducto del FMAM).

Recuadro 4: Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM)

El Fondo para el Medio Ambiente Mundial es un mecanismo financiero que proporciona subvenciones y fondos en condiciones favorables a los países en desarrollo para costear proyectos y actividades encaminadas a proteger el medio ambiente mundial. La responsabilidad de la labor del FMAM la comparten el PNUD, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y el Banco Mundial. El PNUMA es principalmente responsable de la creación de capacidad y de las actividades de asistencia técnica, así como de la gestión del Programa de pequeñas donaciones en nombre del FMAM.

Los recursos del FMAM están disponibles para proyectos y otras actividades que tratan del cambio climático, la diversidad biológica, las aguas internacionales, el agotamiento de la capa de ozono y la degradación del suelo, principalmente la desertificación y la deforestación. Entre 1991 y 1999 el FMAM asignó 991 millones de dólares en concepto de subvenciones y movilizó una suma adicional de 1.500 millones de dólares para la cofinanciación (proveniente de países receptores, organismos bilaterales, otras instituciones de desarrollo, el sector privado y organizaciones no gubernamentales) para proyectos de **diversidad biológica**; 884 millones de dólares para 227 proyectos relacionados con el **cambio climático**, equiparados con 4.700 millones de dólares en concepto de cofinanciación; 360 millones de dólares para iniciativas relacionadas con las **aguas internacionales**; 155 millones de dólares para la supresión de **sustancias agotadoras de la capa de ozono**; y 350 millones de dólares para **deforestación y desertificación**.

En junio de 2000 la cartera del FMAM-PNUMA ascendía a un total de 1.045 millones (sin contar 963,35 millones de dólares en concepto de cofinanciación). Más de 580 proyectos –sin contar los programas de pequeñas subvenciones– de la actual carpeta de actividades tienen un importe de 10.000 dólares a 15 millones de dólares. Algunos de los países receptores más importantes de fondos del FMAM son Brasil, China, Federación de Rusia, Filipinas, India, Indonesia, Madagascar, México y Pakistán. En general **Asia y el Pacífico, América Latina y el Caribe y África** tienden a ser las tres regiones que reciben la mayor parte de los fondos del FMAM. El FMAM actúa sobre la base del principio de “pensar en términos mundiales” y de “obrar según las condiciones locales”. Desde ese punto de vista ofrece un buen ejemplo de disposiciones de ámbito mundial que facilitan las iniciativas a nivel de los países.

Fuente: FMAM-PNUMA y Secretaría del FMAM.

El incremento de la financiación de terceros se puede explicar por diversos factores de ámbito mundial así como por factores nacionales e institucionales específicos inherentes a cada fuente de financiación. Hablando en términos generales, todos los factores reflejan un mercado de asistencia dinámico, que procura especializarse, y que se adapta a las circunstancias variables que se dan en las zonas temáticas, en las prioridades de los países y en las condiciones regionales. Esos factores reflejan también la dinámica de las ventajas comparadas relativas entre entidades bilaterales, instituciones financieras y organizaciones no gubernamentales.

El éxito conseguido por algunos países en la movilización de recursos complementarios plantea la cuestión de si las experiencias pueden o deben reiterarse en otros países o regiones. Una rápida respuesta a la pregunta sería “sí”, pero únicamente si las condiciones en que las experiencias tuvieron éxito pueden repetirse o si se puede luchar contra las limitaciones. Conviene seguir un enfoque diferenciado que refleje las circunstancias y los retos de los países y regionales. Un enfoque diferenciado requiere un análisis de

las condiciones normativas e institucionales que existen en los países o regiones en los que puede considerarse que el “modelo” es aplicable.

La experiencia de los países visitados indica que diversos factores han intervenido en combinaciones diversas en los casos en que el PNUD ha tenido éxito en la movilización de recursos.

Gráfico 6.3:

Región	País	Part. gob. en gastos	Terceros	Fondos fid.
DRALC	Brasil	180,72	5,91	8,16
	Honduras	32,85	1,08	7,86
DRA	Zimbabwe	0,83	0,97	0,59
	Níger	-	0,43	0,13
DRAP	Pakistán	0,26	0,93	1,69
	RDP Lao	0,75	2,89	5,91
DREA	Arabia Saudita	2,99	0,07	(0,32)
DREC	Bulgaria	11,03	2,32	0,37

Brasil: Los factores que contribuyeron al éxito de la oficina del PNUD en el Brasil en lo que se refiere a la atracción de la participación gubernamental en los gastos se han examinado en la sección anterior. Una cuestión relacionada con la reiterabilidad de la experiencia brasileña es la que trata de su sostenibilidad a plazo mediano. La experiencia se basa en la participación gubernamental en los gastos y está dirigida principalmente a la gestión de programas y proyectos convenidos en el seno del Marco de cooperación con el país. Se plantean dos cuestiones: ¿es sostenible la modalidad del arreglo? ¿Deben efectuarse esfuerzos explícitos normativos en su apoyo?

En vista de que el Brasil ha conseguido un alto grado de modernización en la creación de capacidades, y en vista también de la estrecha atención que la oficina local del PNUD presta a la gestión, cabe decir que las condiciones que han fomentado el éxito de los arreglos actuales probablemente desaparecerán. A plazo mediano, e incluso antes, en dos o tres años, esas condiciones serán diferentes y menos propicias para el PNUD. Desde ese punto de vista, el arreglo actual, con sus características existentes, no parece ser fácilmente sostenible.

En vez de esforzarse por prolongar o mantener el arreglo, los esfuerzos normativos deben dirigirse al refuerzo de la capacidad de la oficina del PNUD en el país, así como del sistema del PNUD en su conjunto, para que se puedan atender las nuevas condiciones -y oportunidades- que se derivarán de las reformas que el Gobierno del Brasil está llevando a cabo. La sostenibilidad de la “experiencia brasileña” depende en gran parte de la eficacia de ese “mejoramiento” de la actual capacidad institucional y técnica.

Honduras: Poco después de las devastaciones provocadas por el Huracán Mitch en octubre de 1998, que atrajeron cantidades considerables de fondos de asistencia para emergencias con destino a Honduras, la oficina del PNUD en el país reorganizó el Marco de cooperación con el país en torno a tres esferas prioritarias: 1) medio ambiente y desarrollo; 2) buena gestión pública; y 3) reducción de la pobreza. Dentro de esas tres esferas, la oficina en el país combinó con éxito los programas/proyectos con la asistencia de emergencia.

Gracias a esa reorganización, la oficina en el país pudo atraer fondos bilaterales y fondos multilaterales en concepto de participación en los gastos. Entre los fondos multilaterales, el mayor contribuyente es el

Banco Mundial, con 45 millones de dólares, seguido por el BID con 21,8 millones, para el período 1998-2001. Durante el mismo período, el Gobierno de Honduras va a contribuir con 19,8 millones de dólares mediante asignaciones presupuestarias directas o mediante préstamos de las IFI. Esta combinación de componentes de creación de capacidades, asesoramiento normativo integrado y elementos para moderar los efectos del Huracán Mitch, que se da en los programas pergeñados por el PNUD, es una combinación atractiva y ha animado al gobierno y a los donantes a cofinanciar la actuación del PNUD. En todos los programas los fondos básicos se distribuyeron casi por igual y se utilizaron como medio de atraer fondos en concepto de participación en los gastos. Un ejemplo de éxito particular es el Fondo fiduciario para la democracia, establecido por el PNUD, que ha conseguido atraer a 25 donantes diferentes con una inversión inicial mínima de fondos básicos. Esto indica que los donantes confían en el PNUD para ocuparse de programas delicados como los referentes a la buena gestión pública.

Otro elemento importante de la estrategia de movilización de recursos por la oficina del PNUD en Honduras es su agresivo enfoque orientado hacia el cliente. En septiembre del año 2000 se llevó a cabo entre las entidades donantes un estudio del desempeño del PNUD. Muchas de las recomendaciones destinadas a conseguir un mejoramiento han sido tenidas en cuenta por los gestores y en la actualidad se están ejecutando medidas correctivas.

Zimbabwe: El incremento de fondos complementarios en Zimbabwe se atribuye a tres factores principales. En primer lugar, a mediados del decenio de 1990, bajo la nueva dirección, la oficina inició modificaciones encaminadas a mejorar la capacidad sustantiva del personal y a reducir los gastos de transacción en el desarrollo de las actividades. El resultado fue un incremento de la capacidad de la oficina para generar y ejecutar programas con rapidez y eficacia, así como de su capacidad de determinar y responder efectivamente a las “oportunidades” que se presentaban en sus esferas prioritarias. En segundo lugar, el papel de coordinación de la oficina ha brindado una plataforma sobre cuya base el PNUD ha forjado amplias asociaciones estratégicas con el Banco Mundial y donantes bilaterales, así como dentro del sistema de las Naciones Unidas. Todo esto ha dado por resultado contribuciones relativamente elevadas en términos de participación de terceros en los gastos y de fondos fiduciarios.

Por último, sin que esto quiera decir que sea menos importante, en el plano normativo el PNUD ha elaborado una estrecha relación con el gobierno y la sociedad civil, a los que ha inspirado mucha confianza y respeto mutuo. Gracias al liderazgo de la oficina en el país, el PNUD ha participado directamente en muchas cuestiones de importancia nacional, muy recientemente en la cuestión de la reforma de la tenencia de tierras. Esta especial relación se ha manifestado con la contribución gubernamental de 800.000 dólares de sus propios fondos al PNUD en el año 2000, mediante la participación gubernamental en los gastos, hecho realmente notable en vista del deterioro de las condiciones económicas y sociales en Zimbabwe.

Con la crisis actual, el PNUD se enfrenta con el reto de mantener sus ventajas en momentos en que el gobierno se centra más en la “gestión de crisis” y menos en el desarrollo socioeconómico; en momentos también en que los donantes están empezando a dirigir sus recursos a las organizaciones no gubernamentales en un intento por conseguir mayores repercusiones directas en la sociedad civil, particularmente en relación con la lucha contra la crisis del SIDA y sus consecuencias sociales. Esta situación pone de relieve el hecho de que la organización tiene que adaptarse cuando cambian las condiciones.

Níger: La movilización de recursos en Níger se efectúa principalmente presentando propuestas de programas y de proyectos a los donantes. El PNUD está adquiriendo un dinamismo cada vez mayor en esta esfera y sabe que se necesita un enfoque integrado para la movilización de recursos. Un factor considerado positivo en el esfuerzo de movilización de recursos es el papel de coordinación de la oficina en el país, reconocido por el gobierno y por los donantes, y el grado de confianza que el PNUD ha originado entre sus asociados.

Ahora bien, la oficina en el país se sigue enfrentando con una serie de retos. Algunos donantes se han retirado de Níger debido a la inestabilidad del entorno político, lo que explica en parte los escasos niveles de financiación. La situación está mejorando ahora, aunque los donantes tradicionales siguen tendiendo a preferir la ayuda bilateral. Las organizaciones no gubernamentales que tienen acceso directo a los beneficiarios constituyen una fuerte competencia en lo que se refiere a la financiación complementaria. Por último, es necesario volver a establecer un entorno de confianza entre el gobierno y los donantes.

Pakistán: El Gobierno de Pakistán reconoce que para conseguir mejoras sostenibles en las condiciones sociales es necesario un marco macroeconómico favorable. Por esta razón está esforzándose por reducir los desequilibrios internos y externos. Sin embargo, frente a las bajas tasas de crecimiento económico, las prioridades inmediatas son la reducción de la pobreza, particularmente entre las mujeres y los niños de las zonas rurales, y el desarrollo social. Dentro de este contexto el problema de atraer financiación complementaria para cambios normativos nacionales estriba en los flojos vínculos entre resultados agregados y proyectos numerosos, a menudo diseminados. La oficina del PNUD en el país está empezando a centrar su atención en esos “vínculos estratégicos” y en las asociaciones. Como ejemplo cabe citar que tiene actualmente en preparación el “programa nacional de desarrollo sostenible” (NSDP) que, entre otras cosas, abordará el nexo pobreza-medio ambiente dentro de un marco holístico.

Entre 1998 y 2001 la financiación complementaria ha aumentado de dos millones a más de 11,3 millones de dólares. El rápido crecimiento de los compromisos con cargo a fondos complementarios en Pakistán se explica en particular por la financiación con cargo al FMAM y a la participación de terceros en los gastos, en las esferas de la reducción de la pobreza, buena gestión pública y equiparación de los géneros. El rápido incremento de los recursos complementarios está empezando a crear tensiones para la oficina del PNUD en el país, para el propio gobierno, y dentro de las interacciones institucionales entre bilaterales, otros donantes, las IFI y otros organismos especializados de las Naciones Unidas. A nivel del PNUD, esas tensiones tienen que ver con los poderes de convocación de la organización, sus funciones de coordinación y el papel que se supone desempeñará en la coordinación y promoción de asociaciones estratégicas. El crecimiento de la financiación complementaria, con la utilización de nuevas metodologías y de sistemas dinámicos de gestión, está ejerciendo presión también en la oficina en el país y en el gobierno para que fortalezcan sus bases técnicas y de recursos humanos. También destaca la necesidad de que el PNUD intensifique el apoyo que presta a los esfuerzos del gobierno encaminados a conseguir un marco normativo coherente frente a la rápida expansión de las iniciativas realizadas con cargo a fondos complementarios.

RDP Lao: El cambio de política gubernamental a partir de 1986, como resultado del cual la RDP Lao se halla en plena transición de una sociedad cerrada con una economía dirigida a una sociedad más abierta con una economía de mercado –aunque dicho cambio todavía esté en curso- ha suscitado la atención de muchos donantes bilaterales, especialmente los países nórdicos. La asistencia al gobierno en su proceso de reforma se ha convertido en una prioridad para esos países. Como muchos donantes que desearían prestar asistencia al país carecen de infraestructura establecida para elaborar y ejecutar sus propios programas, el PNUD se convirtió en el único vehículo viable para encauzar fondos con destino a la asistencia técnica. Al mismo tiempo, el Gobierno tenía y sigue teniendo gran respeto por el PNUD como organismo transparente y neutral, y el papel de la oficina del PNUD de asistencia al Gobierno en la formulación de programas, políticas y planes estratégicos constituye un importante factor para la atracción de fondos complementarios.

La combinación de los factores mencionados, combinada con fuertes incentivos de la Dirección Regional del PNUD y con la activa participación de la gestión de la oficina en el país, ha permitido que el PNUD movilice cantidades importantes en concepto de participación gubernamental en los gastos y contribuciones bilaterales. Las contribuciones del Gobierno han representado aproximadamente el 12 por ciento de los fondos complementarios, y el resto proviene de la participación de terceros en los gastos,

principalmente por cuenta de Noruega, Países Bajos, Dinamarca, Australia y Suecia. Las contribuciones de las IFI han sido insignificantes, pues persiguen la consecución de sus intereses directamente mediante préstamos y acuerdos de asistencia técnica con el gobierno.

Cabe citar que las cuestiones humanitarias también han atraído donantes que han contribuido mucho a un fondo fiduciario –UXO, o sea municiones sin detonar- para superar las limitaciones sociales y económicas causadas por las municiones sin detonar (por ejemplo, las minas terrestres).

Bulgaria: Dos elementos han revestido importancia crítica para el éxito de la experiencia en Bulgaria: la “estrategia” seguida para reforzar la eficacia del desarrollo, y el proyecto “Bella Bulgaria”, que consiguió galvanizar a toda la sociedad búlgara así como a la comunidad de donantes. En el primer caso, la oficina en el país concibió una estrategia que, con recursos básicos, prestaría apoyo a proyectos experimentales en algunas de las esferas más críticas, como la reducción de la pobreza, la generación de empleo y la descentralización. La idea consiste en reiterar un proyecto en mayor escala una vez que se conocen y se han desarrollado sus bases. A continuación se invita a otros donantes a participar y, con el tiempo, el gobierno cambia las políticas nacionales o locales a fin de reforzar la sostenibilidad de los nuevos proyectos. La iniciativa paralela consistente en inducir cambios normativos a un nivel más elevado del sector público es igualmente importante, como en el caso del proyecto “Bella Bulgaria”, que ha llevado a efectuar cambios normativos en la legislación laboral y en la descentralización y buena gestión pública local.

A través de esa estrategia y esa iniciativa, las estimaciones para el período 1997-2002 indican que la financiación básica de 5,4 millones de dólares habrá generado 55,9 millones de dólares de fondos complementarios⁴. De esta cantidad, el gobierno cofinanciará 26 millones de dólares, y nueve donantes bilaterales, así como la Unión Europea (UE), están aportando contribuciones considerables a través de la participación de terceros en los gastos. Para Bulgaria esto representa un vínculo de importancia crítica que, entre otras cosas, expresa el desarrollo de capacidades, la eficacia de la coordinación y la propiedad para los interlocutores fundamentales. Se ha observado que la existencia de acuerdos claros de ámbito mundial entre el PNUD y los donantes facilita mucho los acuerdos locales a nivel del país, como se ha puesto de relieve en los casos de la Unión Europea y los Países Bajos.

Arabia Saudita: Con su actual condición de PCN, Arabia Saudita ha llevado a cabo una transición de país receptor a país donante. El gobierno sufragará los gastos de la oficina del PNUD y participa en los gastos del programa. Las contribuciones hechas al PNUD se destinan a esferas muy concretas de conformidad con las prioridades del gobierno. El reto que se le presenta al PNUD en Arabia Saudita se refiere a su capacidad técnica para atender las necesidades y demandas del gobierno en esferas que a veces son muy especializadas, como por ejemplo el medio ambiente o la tecnología de la información. En esta situación, que es parecida a la de otros PCN, al valor agregado del PNUD se le considera como su capacidad de aportar conocimientos técnicos y especializados de ámbito mundial para atender necesidades concretas de desarrollo. Ahora bien, en los casos en los que no hay valor agregado del PNUD, la oficina en el país comprueba que los recursos reservados para la asistencia al desarrollo van a poder de empresas privadas que están mejor situadas y que tienen mayor capacidad.

Conclusiones fundamentales

- Hay amplias variaciones entre los países y las regiones en términos de movilización de recursos. Las experiencias que han tenido éxito son numerosas, pero las condiciones para el éxito parecen variar según el tipo de recursos y las condiciones institucionales y normativas existentes.

⁴ Cifras facilitadas por la oficina del PNUD en Bulgaria.

- La reiteración de experiencias que han tenido éxito depende del entendimiento de las condiciones institucionales y normativas existentes que han propiciado el éxito, así como de un análisis de los factores que han contribuido a él
- En general, y particularmente teniendo en cuenta las experiencias de los países visitados, el equipo de evaluación llegó a la conclusión de que el éxito dependía de que por lo menos existiera alguno de los siguientes factores:
 - ✓ Existencia de un entorno y marco normativo;
 - ✓ Intereses concretos y voluntad de los donantes multilaterales, bilaterales, de otros donantes, de las IFI y de las organizaciones no gubernamentales;
 - ✓ Voluntad del gobierno de utilizar sus propios fondos básicos para prestar apoyo a los programas prioritarios (en caso de que el gobierno participe en los gastos);
 - ✓ Asociaciones sustantivas con donantes y con IFI en torno a tareas y funciones específicas; y
 - ✓ Capacidad técnica, de gestión y de liderazgo de las oficinas del PNUD en el país, que es, con mucho, el elemento de éxito más crítico. Esta capacidad, en cuya importancia no se podrá insistir demasiado, es determinante y particularmente importante cuando en el plano nacional hay poca capacidad.

7. DESARROLLO DE CAPACIDADES

7.1 Capacidad nacional

La creación de capacidad nacional es una de las intervenciones fundamentales del PNUD. Según el MFMA, el 70 por ciento de los logros del PNUD han tenido lugar en la categoría de creación de capacidades. A pesar de ello no siempre es fácil definir y medir el desarrollo de capacidades, determinar si está teniendo lugar, o definir los factores que influyen en él.

En términos generales, la interacción de factores que afectan al desarrollo de capacidades en el plano del país anfitrión y, hasta cierto punto, en el plano del PNUD, depende mucho de que los mercados respectivos suministren “recursos básicos” o “recursos complementarios”. Cuando los mercados suministran principalmente “recursos complementarios” por conducto de la participación gubernamental en los gastos, es como si el país anfitrión fijara la pauta de su propio desarrollo de capacidades. Esta pauta puede coincidir o no con la del PNUD, aunque los sectores normativos de ambas partes deberían persuadirse de que les convendría que coincidieran a ese respecto. Sea como fuere, para defender su pertinencia el PNUD debería definir su propio marco normativo a fin de asegurar su crecimiento técnico e institucional. Uno de esos ejemplos es el caso de Brasil en la actualidad. El país está acelerando las reformas para modernizar su entorno jurídico y sus engorrosos procedimientos de gestión del sector público. Durante la misión de evaluación, las autoridades declararon que en esa esfera se había conseguido un considerabilísimo desarrollo de las capacidades nacionales. La segunda observación es que, desde un punto de vista técnico y científico, el país ha conseguido ya un alto nivel de modernización, particularmente en el plano nacional (en contraste con las zonas regionales y municipales). En suma, el desarrollo de las propias capacidades del Brasil está funcionando bien y ahora se centra la atención en las esferas críticas de las entidades regionales y municipales. Lo que merece especial atención es la cuestión de determinar qué programas de desarrollo de capacidades deben reforzarse a corto plazo para que pueda haber una importante contribución del PNUD en Brasil.

Cuando los mercados están alimentados principalmente por “recursos complementarios” de donantes bilaterales, multilaterales o de una entidad como la UE, como sucede en el caso de Bulgaria, el desarrollo de la capacidad del país anfitrión se verá fuertemente sometido a la influencia de los intereses a largo plazo de “terceros”. Esos intereses, naturalmente, tienen que ser totalmente compatibles con los del país anfitrión, así como con las prioridades y el mandato del PNUD. El reto para el PNUD consiste en lograr que se mantenga esa compatibilidad.

Otra dimensión se presenta cuando uno se fija concretamente en la financiación de terceros (participación de terceros en los gastos y fondos fiduciarios). El rápido incremento de la financiación de terceros tiene repercusiones importantes para las necesidades en materia de desarrollo de capacidades, tanto en el plano nacional como para las oficinas del PNUD en el país. Como se ha puesto de relieve en países como Bulgaria y Pakistán, la financiación de terceros entraña, entre otras cosas, nuevos enfoques, nuevas metodologías, sistemas de evaluación basados en los mercados, y marcos dinámicos de gestión basados en la eficacia y en los resultados. Estos nuevos métodos influyen en las actividades financiadas con fondos básicos, así como con fondos complementarios, y esto plantea un reto en materia de desarrollo de capacidades para los gobiernos y también para las oficinas del PNUD en el país. Centrándose concretamente en el caso de Bulgaria, si el desarrollo de capacidad institucional está asociado con: 1) la sostenibilidad de los proyectos y la posibilidad de reiterarlos; 2) la propiedad gubernamental; y 3) las repercusiones en políticas combinadas generales, entonces hay razón suficiente para sugerir que la reciente expansión de los fondos complementarios ha reforzado el desarrollo de capacidades a todos los niveles.

Los atributos respectivos de los recursos básicos y de los recursos complementarios influyen en el desarrollo de capacidades nacionales de formas diferentes. Una forma esquemática de enfocar la cuestión

consiste en observar la fortaleza y la debilidad de cada categoría para influir en el desarrollo de capacidades. En un entorno “dominado por los fondos básicos”, el PNUD tiene mayor margen para influir en la naturaleza del desarrollo de capacidades y en los medios necesarios para llevarlo a cabo. Una de las debilidades de este enfoque es que el grado de propiedad de las entidades nacionales quizá sea limitado. En tal caso, aumenta la presión sobre el PNUD para lograr que el componente de creación de capacidades de su intervención refleje exactamente las necesidades y demandas de sus asociados nacionales. Por otra parte, en un entorno alimentado con fondos complementarios, el desarrollo de capacidades tiende a seguir las preferencias de los donantes (en el caso de la participación de terceros en los gastos y de los fondos fiduciarios), o está dictado por el gobierno anfitrión (en el caso de la participación gubernamental en los gastos, cuando hay propiedad absoluta que recae en entidades nacionales). Esto, a su vez, obliga al PNUD a examinar la naturaleza de su propia capacidad y a alinearla con un entorno regido por factores externos, tanto si se trata del punto de vista de los donantes como si se trata del punto de vista del gobierno.

Sin embargo, en situaciones “de la vida real”, como puede verse por los anteriores ejemplos, hay múltiples combinaciones posibles de procesos y de resultados, según el entorno en que opere el PNUD. En estos casos la correlación entre fuente de los fondos y desarrollo de capacidades resulta algo confusa.

En países como la RDP Lao, la creación de capacidades es una cuestión complicada. Con capacidades sumamente bajas en el gobierno y una falta de recursos humanos cualificados en todos los sectores de la economía, todos los proyectos, tanto básicos como complementarios, contienen importantes componentes de creación de capacidades. En realidad, los proveedores de fondos complementarios insisten en la creación de capacidades en los proyectos a los que aportan una contribución. Los programas financiados con fondos básicos y fondos complementarios refuerzan en primer lugar la capacidad del sector público. Al mismo tiempo, el sector privado en plena expansión tienta al personal gubernamental cualificado ofreciéndole salarios más elevados, con lo cual la creación de capacidades es una actividad sin fin.

En Pakistán se pudo observar que el rápido crecimiento de la financiación “de terceros” tiene importantes repercusiones para el desarrollo de capacidades tanto en el plano del país como para el desarrollo “interno” de la oficina local del PNUD. De todos modos, la cuestión fundamental es la sostenibilidad de nuevos proyectos y programas mediante el refuerzo de las respectivas capacidades institucionales y técnicas, sea cual fuere la fuente de financiación.

A pesar de las indicaciones de correlación entre la financiación complementaria y el desarrollo de capacidades en algunos países –Brasil, Bulgaria y, hasta cierto punto, Honduras- el equipo observó que hay una convergencia de opiniones entre las entidades nacionales, la comunidad de donantes y las oficinas del PNUD en los países (en los países visitados) en el sentido de que la naturaleza y la calidad de los programas propiamente dichos, así como el grado de propiedad nacional, son más importantes para la creación de capacidades nacionales que la fuente de financiación.

Conclusiones fundamentales:

- En vista de la variada combinación de programas y de circunstancias inherentes a los países, es difícil llegar a una sola conclusión general acerca de si el desarrollo de capacidades ha mejorado o no ha mejorado considerablemente en el plano nacional tras la expansión de la financiación complementaria.
- En teoría, los atributos respectivos de la financiación básica y de la financiación complementaria parecen tener una influencia concreta en la naturaleza del desarrollo de capacidades. Ahora bien, debido a la multiplicidad de factores presentes en el proceso de desarrollo, es imposible establecer una correlación directa entre la fuente de los fondos y el desarrollo de capacidades. La propiedad nacional parece tener un papel más importante como factor determinante.

7.2 Capacidad del PNUD

El nuevo PNUD, según lo prevén los Planes de actividades del Administrador y otros documentos, requiere una organización más flexible y sustantiva, que pueda aprovechar las oportunidades cuando surjan. El PNUD ha de ser un “asociado de confianza con capacidad de liderazgo que ayude a los países en que se ejecuten programas a superar sus retos de desarrollo mediante un apoyo rápido y de alta calidad en esferas determinadas”. Para llevar a cabo esa transformación en el contexto de la movilización y gestión de recursos (particularmente recursos complementarios), el PNUD necesita un conjunto concreto de aptitudes a fin de responder mejor a los retos emergentes.

El equipo de evaluación estima que las capacidades del PNUD –particularmente sus capacidades de coordinación y sus cualidades de liderazgo- son fundamentales para la efectividad del desarrollo general y en particular para el éxito en la movilización de recursos. El equipo de evaluación observó que la capacidad de las oficinas en los países de movilizar recursos para apoyar prioridades a nivel de los países varía en cada país. Algunos factores afectan la capacidad de las oficinas del PNUD en un país para recaudar fondos efectivamente, como por ejemplo las aptitudes empresariales, la disponibilidad de conocimientos técnicos sustantivos, una mentalidad dispuesta a asumir riesgos, la existencia de asociaciones y alianzas de amplia base, y un sistema apropiado de gestión y de incentivos.

El equipo de evaluación comprobó también que en general, el PNUD necesita convertirse en un mejor asociado local para los donantes, para lo cual debe poner a disposición su experiencia global más fácilmente y debe racionalizar sus modos de operación. Tiene que estar en condiciones de ayudar a desarrollar “la buena solución (o una de las mejores soluciones)” para que se adapte a las circunstancias locales. Esto requiere que el PNUD aproveche mucho más la experiencia que ha acumulado, tanto dentro de los países como en el plano mundial. Ahora bien, el PNUD no destaca en lo que se refiere a la memoria o al conocimiento de sus capacidades, principalmente porque no tiene suficiente continuidad y no administra con eficacia su memoria institucional.

- **Capacidad y alineación del PNUD**

Como ya se ha mencionado, el equipo de evaluación comprobó que en general hay una “macroalineación” del mandato en lo que se refiere a los recursos disponibles en el plano de las oficinas en los países, en el sentido de que los recursos recaudados se asignan a programas cuyos resultados apetecidos consisten en mejorar la normativa, desarrollar capacidades y lograr resultados en términos de los objetivos generales de desarrollo del PNUD.

En Honduras, por ejemplo, la oficina del PNUD en el país consolidó muchos proyectos y volvió a definir sus esferas prioritarias de la forma siguiente: 1) medio ambiente y desarrollo; 2) buena gestión pública; y 3) pobreza. Dentro de esas tres esferas la oficina en el país no solamente amplió los programas y los combinó con éxito con la asistencia de emergencia, sino que también consiguió movilizar fondos en mucha más cuantía que la prevista en el Marco original de cooperación con el país. La nueva configuración del programa coincidía casi completamente con las prioridades de los donantes multilaterales y de los donantes bilaterales. Los fondos complementarios dirigidos al PNUD para la ejecución de proyectos coincidían también plenamente con el mandato del PNUD. En realidad, esos fondos se utilizaron para fines de buena gestión pública, erradicación de la pobreza y mitigación de la degradación ambiental, actividades que se suponía contribuirían al desarrollo humano sostenible.

A pesar de la macroalineación general del mandato, sigue planteándose la cuestión del hincapié que merecen la mayor parte de las actividades que realiza el personal de la oficina local del PNUD y su carácter intrínseco. Esta cuestión tiene importantes repercusiones para la capacidad del PNUD a nivel de los países ya que si las actividades de las oficinas en los países acaban por centrarse predominantemente en la gestión de programas o proyectos, se correrá el riesgo de que haya una microdesalineación. Como

ya se ha examinado con mayor detalle, una microdesalineación reflejaría un enfoque demasiado estrecho de una o de unas cuantas actividades funcionales, o de actividades ajenas al mandato del PNUD y que no corresponden a él. Esto no equivale a decir que la gestión no sea un factor de importancia crítica para el éxito o el fracaso de un programa o un proyecto. Como ilustra el caso de Brasil, la gestión reviste importancia crítica y la oficina del PNUD ha llevado a cabo esa función (en las “debidas” esferas temáticas) en forma sumamente profesional. La cuestión estriba, por lo tanto, en el desarrollo de la capacidad a largo plazo de la oficina local; es decir, de qué forma se desarrolla y en qué esferas concretas. En general, en el entorno actual y teniendo en cuenta la pauta hacia la integración, se ejercerá presión sobre el PNUD para que desarrolle nuevas capacidades y aptitudes para responder de forma competitiva. Como se ha podido comprobar en diversas visitas a países, el PNUD carece de conocimientos especializados suficientes, de aptitudes especializadas y de conocimientos generales en esferas muy polarizadas.

Integración del desarrollo de capacidades después de la gestión de proyectos

Aunque haya habido muchos casos en los que la contribución conceptual y técnica de la oficina del PNUD en los países ha sido muy considerable, la modalidad predominante en muchos países parece ser la gestión de proyectos. En tal caso, podrían plantearse cuestiones acerca de si la “microalineación” está desviando la dirección del desarrollo de capacidades en la oficina del PNUD en el país. No se plantea esta cuestión con intención de poner en duda la importancia de la buena gestión de los programas. Más bien su intención es enfocar el desarrollo de capacidades a largo plazo de la oficina local y, por consiguiente, la sostenibilidad del PNUD como asociado activo y valioso de los países anfitriones.

- **Interacción entre el PNUD y la capacidad nacional**

Algunos pueden alegar que la prioridad del PNUD debería ser la capacidad del país anfitrión, o que el PNUD puede recurrir siempre a la “subcontratación” cuando necesite prestar un apoyo muy especializado. Otros pueden alegar que aspectos como el sistema de servicios subregionales de recursos acabarán por reforzar la capacidad del PNUD a nivel de los países.

Sin embargo, el equipo de evaluación comprobó que, en general, a medida que las circunstancias cambian y que los países mejoran sus propias capacidades, el PNUD se enfrentará con un reto, pues tendrá que desarrollar una capacidad sustantiva más técnica para poder seguir siendo útil y poder responder a los retos que se planteen. En Brasil, como ya se ha indicado, la actual política del gobierno consiste en modificar las condiciones que definen el “mercado” para el PNUD. El Gobierno brasileño está reformando –en realidad está tratando de suprimir– las condiciones propicias en las que se ha desarrollado el éxito actual del arreglo con el PNUD. A plazo mediano, o incluso más rápidamente (quizá dentro de los dos o tres próximos años), esas condiciones serán diferentes y menos propicias para el PNUD. Desde este punto de vista, el arreglo actual, con sus características existentes, no parece ser fácilmente sostenible.

Esto plantea la cuestión de si deben desplegarse esfuerzos normativos especiales para conservar o prolongar el arreglo actual. La mejor respuesta es que los esfuerzos normativos deben dirigirse más bien a mejorar la capacidad de la oficina local del PNUD, así como la del sistema del PNUD en su conjunto,

para poder atender las nuevas condiciones –y oportunidades- que existirán tras las reformas que el Gobierno del Brasil está llevando a cabo. La sostenibilidad del “caso brasileño” depende mucho de la eficacia de ese mejoramiento de la actual capacidad institucional y técnica.

Incluso se puede preconizar que la sostenibilidad efectiva del sistema del PNUD en su conjunto depende en gran parte de su capacidad de mejorarse en los planos técnico, institucional y normativo. En un mercado de desarrollo en plena evolución y cada vez más competitivo eso parece ser la respuesta adecuada en términos de política.

En suma, la propia creación de capacidades del Brasil está llevándose a cabo con éxito. Lo que requiere especial consideración es la cuestión de los programas de desarrollo de capacidades que deben reforzarse a corto plazo a fin de conseguir una importante contribución del PNUD en el Brasil. Esa cuestión se centra más en el desarrollo interno de capacidades a medio plazo en la oficina local del PNUD. Se necesitarán medidas para acelerar el propio proceso de fortalecimiento técnico e institucional del PNUD. (El PNUD podría, por ejemplo, estudiar la conveniencia de conseguir una ventaja relativa en materia de medio ambiente o de descentralización, en vista del interés de ámbito mundial y el interés de terceros en el medio ambiente, y el interés del Brasil en la descentralización).

Quizá pueda establecerse una “reserva financiera” a nivel del país con las ganancias netas provenientes de actividades relacionadas con los fondos complementarios y del interés de los depósitos de “moneda” del PNUD y del Gobierno del Brasil. Esa reserva podría proporcionar los medios de sufragar los costos más elevados que hay que considerar para atraer a profesionales de nivel muy elevado para que explotaran los “nichos” técnicos que pudieran surgir. También se necesitarán incentivos especiales para recompensar los casos de desempeño excelente en el plano local. En el caso de Arabia Saudita podría considerarse también un sistema análogo, pues se pide cada vez más al PNUD que concentre sus actividades en “cuestiones menos ásperas” aunque sean pocos los que entienden de qué trata la labor normativa. Como se sugirió durante una de las visitas al país, una parte de los reembolsos podrían destinarse al establecimiento de un fondo para la prestación de servicios de asesoramiento.

En el caso de Bulgaria, sería difícil no llegar a la conclusión de que el desarrollo de capacidades, en el plano gubernamental y en el plano de la oficina del PNUD, se ha visto reforzado en los últimos años, período durante el cual la financiación complementaria se ha ampliado tan considerablemente. En Bulgaria, la oficina experimental del PNUD concibió una estrategia según la cual, con fondos básicos, se prestaría apoyo a proyectos experimentales en algunas de las esferas más críticas, como la reducción de la pobreza, la generación de empleo y la descentralización. La idea fundamental es que, una vez que las bases del proyecto se establezcan y desarrollen, el proyecto podría reiterarse en mayor escala. Se invitaría a otros donantes a participar y con el tiempo el gobierno podría modificar las políticas locales o nacionales a fin de dar más sostenibilidad a los nuevos proyectos.

La lección aprendida gracias a la experiencia búlgara es que el asesoramiento normativo, en particular el que está encaminado a integrar cambios normativos, requiere una base empírica. Aparte de lo que una buena teoría económica puede ofrecer, existe la necesidad fundamental de aprender sus características específicas, así como los marcos institucionales que condicionan dicha teoría. Otra lección aprendida es que las iniciativas normativas pueden funcionar bien a base de ese enfoque dinámico experimental.

El equipo de evaluación observó que la cuestión de la capacidad de las oficinas en los países reviste importancia aún más crítica cuando las circunstancias nacionales son difíciles y las capacidades locales están bajo presión. En el caso de la RDP Lao, el bajo nivel de capacidad técnica cualificada en el plano nacional está impulsando al PNUD a mejorar su propia capacidad tanto a nivel de gestión como al nivel técnico. El mismo factor de incentivos debería estar presente en regiones como África subsahariana. Ahora bien, en este caso se diría que el PNUD no ha respondido adecuadamente al reto proporcionando las capacidades fuertes y las oficinas en los países bien organizadas que se requerirían para poder ayudar

a los gobiernos receptores a movilizar recursos y a conseguir resultados esenciales en materia de desarrollo. Ciertamente hay algunas excepciones de importancia a esa tendencia, incluido el papel ejemplar de intermediario que la oficina del PNUD en Zimbabwe ha desempeñado, y los progresos que la oficina en Níger ha podido conseguir en lo que se refiere a estimular la confianza gubernamental en el PNUD como coordinador y asociado para el desarrollo.

- **Capacidad del PNUD en materia de promoción y coordinación**

La relación entre el papel de coordinación de la oficina local del PNUD, por una parte, y la expansión de los recursos complementarios, por otra, es una relación de interdependencia y de dinamismo. La dirección o la secuencia de las causalidades relativas indicaría en la mayor parte de los casos que el incremento de los fondos complementarios es principalmente consecuencia de una buena función de coordinación. Aunque hay algunos casos en los que el incremento considerable de la financiación complementaria puede tener lugar sin gran relación con la actividad de coordinación, esos casos tienden a ser excepcionales.

En Bulgaria, las actividades de coordinación de la oficina local del PNUD contribuyeron decisivamente a incrementar, en términos netos, la financiación complementaria y a mejorar la efectividad general de los esfuerzos de desarrollo del gobierno y de los donantes bilaterales, multilaterales y de otro tipo, de las organizaciones no gubernamentales y de la UE. En Honduras, donde se reconoce que el PNUD posee una capacidad superior para concebir, formular y ejecutar proyectos de asistencia técnica, se recurre en parte al PNUD como vehículo para los gobiernos y organismos bilaterales que tienen una escasa capacidad de prestación de servicios. El Banco Mundial no tiene recursos humanos en el país para prestar su propia asistencia técnica y el PNUD es un vehículo conveniente y eficaz para el Banco. En el Níger, el PNUD reorganizó su oficina e instituyó una dependencia para que coordinase programas y ayudase a movilizar recursos a fin de colmar el vacío entre la suspensión y la reanudación de las actividades de los donantes.

Como ya se ha indicado, la oficina local del PNUD en el Brasil ha efectuado una excelente labor de coordinación con el Gobierno del Brasil, con muchos de sus organismos a todos los niveles, y con instituciones multilaterales y bilaterales. Esto lo han reconocido todos los “terceros” y también el propio Gobierno. Mientras que las relaciones con el Banco Mundial y con el BID son amistosas, muy profesionales y basadas en asociaciones concretas para llevar a cabo funciones y tareas específicas, la coordinación con otros organismos de las Naciones Unidas ha sido satisfactoria pero limitada. Esa coordinación se convierte en un reto cuando esos organismos tropiezan también con situaciones financieras difíciles y tienen que “competir” para conseguir recursos complementarios. La Misión de la Junta Ejecutiva enviada al Brasil lo expuso muy acertadamente cuando hizo observar lo siguiente:

“La coordinación general en el sistema de coordinadores residentes es limitada. Los funcionarios de los equipos de las Naciones Unidas enviados sobre el terreno estiman que el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) puede revelar nuevas esferas de cooperación pero dudan de que un MANUD pueda mejorar tangiblemente la efectividad operacional en el Brasil. Las posibilidades de ampliar y profundizar la coordinación están limitadas por el hecho de que algunos interlocutores de las Naciones Unidas recurren a la financiación complementaria”⁵.

⁵ Véase el Informe de la Misión de la Junta Ejecutiva a Brasil (20 a 28 de febrero de 1999), página 6.

Esto puede aplicarse también al caso de Zimbabwe, país en el que el PNUD tiene un importante papel de coordinación que desempeñar en esferas en las que no hay ningún organismo que dirija las actividades, pero en las que el Banco Mundial a menudo también quiere ser un organismo de coordinación.

En Pakistán, donde la oficina del PNUD en Islamabad puede desempeñar todavía un importante papel de coordinación con donantes bilaterales y otros donantes, otros organismos de las Naciones Unidas, organizaciones no gubernamentales y el propio gobierno, el estancamiento del nivel de recursos básicos limita su capacidad y su influencia. La identidad y la imparcialidad de la oficina local de las Naciones Unidas le da un poder de comunicación considerable, pero necesita una fuerte combinación de recursos básicos y una base de recursos humanos mejor para mantener su situación real y eficaz. Cuando la parte más importante de la financiación proviene de iniciativas de terceros, que es lo que sucede en Pakistán, el alcance real de los poderes de comunicación del PNUD se ve algo comprometido. Aunque correspondan a un marco general normativo compartido por todas las partes, las fuentes de financiación pueden acabar también por ser las fuentes predominantes de coordinación. Entonces se corre el riesgo de que el PNUD sea considerado como prestamista de última instancia⁶, o de que el esfuerzo general añadido de todas las partes resulte menos eficaz que lo que sería con arreglo a un programa integrado y bien coordinado. Eso no tiene por qué ser así. Un sistema de gestión moderno y eficaz, con los debidos incentivos explícitos, puede permitir obtener los resultados de coordinación apetecidos, incluso en un entorno en el que los donantes bilaterales y otros donantes, las organizaciones no gubernamentales y las IFI quieren mostrar, como es muy natural, sus respectivas contribuciones en las esferas que tienen su preferencia particular.

En reuniones con representantes de organismos de las Naciones Unidas (FAO, OMS, PMA y otros) en el Pakistán la conclusión alcanzada no se refería únicamente a la cuestión del papel de coordinación del PNUD sino también al problema más general del sistema de las Naciones Unidas en conjunto. La financiación complementaria no estaba considerada como un problema que afectaba únicamente al PNUD. La disminución de la financiación “básica” del PNUD era un problema para todos los organismos de las Naciones Unidas, algunos de los cuales están comprobando que desarrollan muy pocas actividades con el PNUD a pesar de que hace unos cuantos años eran sus organismos de ejecución preferidos.

En suma, se diría que la reducción de la financiación básica y la expansión de la financiación complementaria han tenido amplios efectos sistémicos para otros organismos de las Naciones Unidas y sitúan el papel de coordinación del PNUD y su capacidad eficaz de comunicación en un contexto diferente y probablemente más difícil que hace unos cuantos años. Los donantes bilaterales y otros donantes, las IFI y las organizaciones no gubernamentales siguen estimando que hay un papel importante para el PNUD y para los recursos básicos en la financiación de proyectos y programas de desarrollo en Pakistán. Esta opinión no está circunscrita al interés de tener acceso a más fondos y reconoce la importancia fundamental de los “bienes públicos internacionales” y de una institución neutral como el PNUD para desplegar un esfuerzo coherente de desarrollo.

Una situación análoga prevalece en la RDP Lao, en la que la falta de oferta de fondos básicos tendrá potencialmente graves repercusiones para la capacidad de la oficina del PNUD en el país de gestionar fondos complementarios. La oficina del PNUD en la RDP Lao supone que habrá reducciones en su

⁶ El DFID, que es uno de los mayores donantes de Pakistán, ha declarado en su “Documento institucional de estrategia” (2000) que en conjunto el PNUD “acusa algunas debilidades”. El documento sigue diciendo que el PNUD tiene “un mandato muy extenso y que su naturaleza orientada a responder a las demandas de países en que se ejecutan programas y de donantes revela que ha intentado abarcar una amplia gama de cuestiones con lo que ha perdido la posibilidad de ocuparse debidamente de todas ellas. A veces se le considera como un donante al que se recurre si ninguna de las demás organizaciones puede financiar determinadas actividades. Los programas del PNUD no están siempre bien enfocados, ni están bien preparados o son eficaces. La amplia gama de actividades desarrolladas crea un riesgo de fricción con otras organizaciones. El PNUD debe continuar el proceso en curso de definir de nuevo sus campos de operaciones, cesando su actividad en aquellos campos en los que no posee una ventaja relativa clara”.

financiación básica y prevé que eso afectará su capacidad de gestionar también fondos complementarios. Por lo tanto, aunque hasta la fecha la oficina en el país no ha padecido un déficit de fuerza de trabajo para gestionar la entrada de fondos complementarios, está preparando la racionalización de sus actividades.

Un importante aspecto de la capacidad de coordinación de las oficinas locales del PNUD que puede quedar perjudicado por el predominio de la financiación complementaria es la función de promoción. A medida que la financiación complementaria tiende a establecer el programa de trabajo, el papel de promoción del PNUD en nuevas esferas o en esferas que quizá hayan quedado “descuidadas sin mala intención” resulta cada vez más difícil de asumir.

En Zimbabwe, el PNUD ha tenido una oportunidad de desempeñar muchas funciones, incluida una función de promoción durante el proceso de reforma constitucional. Ése era un proceso en el que muchos donantes no querían quedar involucrados, y en el que muchos interlocutores nacionales no querían que hubiera participación exterior. El PNUD desempeñó un importante papel de intermediario para conseguir que las diversas partes interesadas comprendieran las opiniones de los demás y las consecuencias de las decisiones normativas para el desarrollo humano (en particular por lo que se refiere a cuestiones muy delicadas como la reforma de la tenencia de tierras). En un mercado cada vez más impulsado por los donantes y por recursos complementarios, esa función de promoción quizá sea cada vez menos frecuente para el PNUD.

- **Gestión/liderazgo y capacidad del PNUD**

El equipo de evaluación ha comprobado que quizá la capacidad de importancia más crítica para el PNUD a medida que se transforma en una organización más sustantiva y más flexible es la capacidad de liderazgo para las oficinas locales del PNUD. Ese liderazgo se puede reproducir en otros lugares, pero únicamente si se dan determinadas condiciones. Entre ellas la principal es la adopción de una política institucional del PNUD y de un cambio estructural a fin de buscar, encontrar y mantener personal de categoría superior que tenga muchas probabilidades de demostrar cualidades de liderazgo excepcionales. También revisten importancia crítica para el staff del PNUD las aptitudes empresariales, una mentalidad que no rehuya los riesgos y la capacidad de promover asociaciones y alianzas de amplia base.

Un fuerte liderazgo y las capacidades de gestión repercuten positivamente en la capacidad de la oficina de un país para movilizar y administrar recursos. En la RDP Lao, el éxito alcanzado por el PNUD en la movilización de fondos dependió sin duda alguna de la capacidad de persuasión del equipo de gestión de la oficina en el país y del interés de los donantes en la participación de terceros en los gastos y en los fondos fiduciarios, así como de las circunstancias particulares del país. Una combinación positiva de esos tres elementos en la RDP Lao dió por resultado un fuerte factor de atracción.

La afluencia de fondos complementarios puede ayudar también a crear capacidad dentro de las oficinas del PNUD en el país. En Honduras, por ejemplo, la oficina del PNUD mejoró las capacidades de su personal para gestionar la financiación complementaria. El personal de la oficina, que ya tenía un buen nivel de capacidad, recibió responsabilidades de alto nivel. Se determinaron también las iniciativas y el desempeño del personal. Esto motivó sin duda alguna al personal a mejorar sus propias capacidades. Como resultado de ello, el PNUD ha demostrado en Honduras buenas capacidades para gestionar el aumento del volumen de los recursos complementarios.

En Pakistán, por otra parte, es difícil llegar a una sola conclusión general en cuanto a si la capacidad local del PNUD ha quedado mejorada suficientemente mediante la expansión de la financiación complementaria, en vista de que las circunstancias inherentes a los proyectos eran muy variadas. El personal de la oficina del PNUD en el país estima que se está ajustando al reto y que, muy probablemente, los efectos globales del crecimiento de la financiación complementaria para la capacidad del PNUD han sido positivos, pero es difícil determinar los detalles concretos del proceso.

La RDP Lao ofrece otro matiz en la relación entre la fuente de fondos y el desarrollo de la capacidad de la oficina local del PNUD. En la RDP Lao se ha comprobado que, independientemente de la fuente de fondos, no hay duda de que la concepción y la destreza del personal mejoran gracias a su participación en diversos proyectos. El desarrollo de la capacidad del personal parece depender más de la responsabilidad asignada que de la fuente de financiación.

Aparte de las capacidades de liderazgo y gestión del PNUD, hay varios factores que también desempeñan un papel preponderante en el encauzamiento de fondos complementarios hacia el PNUD. Esos factores tienen menos que ver con el liderazgo y la gestión del PNUD y más que ver con las capacidades nacionales. En algunos países, los donantes –especialmente los donantes bilaterales- consideran que la burocracia gubernamental carece fundamentalmente de capacidad técnica para formular y ejecutar proyectos. En consecuencia, conciertan acuerdos con el PNUD para la prestación de asistencia técnica recurriendo a la capacidad de la organización en las esferas en las que coinciden las prioridades del PNUD y de los donantes.

- **Sistemas institucionales y capacidad de movilización de recursos**

Al parecer las características concretas de los mercados de recursos básicos o de recursos complementarios tienen más influencia en el desarrollo de capacidades que la modalidad de ejecución. Dicho lo que antecede, el equipo de evaluación comprobó que las capacidades de las oficinas locales en los países de movilizar recursos pueden verse obstaculizadas por los procedimientos y sistemas institucionales asociados con los tres tipos diferentes de cofinanciación. Las actuales modalidades de ejecución no parecen brindar suficiente flexibilidad al PNUD para elegir el modo más apropiado de prestación de servicios. Como se observó en la evaluación de la ejecución directa, en algunos casos un enfoque a base de la ejecución directa puede ser el más eficaz en función del costo, teniendo en cuenta factores como la velocidad, capacidad nacional y rendición de cuentas. En otros casos, otros métodos de prestación y asociaciones más estructuradas pueden ser la mejor solución.

Aunque se ha descentralizado cierto grado de autoridad a nivel de los países, los sistemas de concertación de acuerdos, presentación de informes y contabilidad pueden mejorarse más. De hecho, para remediar la deficiencia de los sistemas institucionales, algunas oficinas en los países están pergeñando ya sus propios sistemas. La evaluación de la ejecución directa destacó numerosos ejemplos en los que las oficinas –a pesar de las limitaciones- pudieron superar los retos en materia de velocidad, capacidad de respuesta y calidad cuando pudieron determinar las expectativas de los asociados que aportaban fondos.

Conclusiones fundamentales:

- La capacidad de las oficinas del PNUD en los países y el liderazgo proactivo son factores fundamentales para el éxito de la movilización de recursos. Son particularmente importantes las aptitudes empresariales, los conocimientos sustantivos técnicos, una mentalidad que no rehuye los riesgos, la existencia de asociaciones y alianzas de amplia base, y sistemas apropiados de incentivos y de gestión.
- El PNUD se está enfrentando con el reto de tener que dotarse de una capacidad sustantiva técnica – aparte de la gestión del proyecto- para seguir siendo útil y para poder responder a los retos que se planteen. Esto se aplica particularmente al caso de las oficinas en los países, en los que el reto existe aparte de las capacidades ya previstas con el establecimiento de los servicios subregionales de recursos.
- Un incremento de los recursos complementarios puede tener repercusiones positivas para la capacidad de las oficinas del PNUD en los países. La cuestión de la capacidad de la oficina en el país

es aún más crítica si las circunstancias nacionales son difíciles y si las capacidades locales están sometidas a presión.

- El incremento de la financiación complementaria entraña un entorno de coordinación más difícil para el PNUD y un debilitamiento de su capacidad de desempeñar un papel de promoción en nuevas esferas o bien en sectores que estaban “descuidados”
- Las capacidades de las oficinas locales en los países para movilizar recursos se pueden ver obstaculizadas por los sistemas institucionales y los procedimientos asociados con los tres tipos diferentes de cofinanciación. Los sistemas institucionales existentes son engorrosos cuando se trata de rendir cuentas de los diversos tipos de fondos complementarios y de informar sobre ellos.

7.3 Capacidad de recuperación de costos

- **Sistema de recuperación de costos**

La recuperación de los costos asociados con los servicios y programas de actividad se está convirtiendo en una cuestión importante para el PNUD. A veces, los donantes se han mostrado reticentes a sufragar el costo de administración de proyectos realizados con fondos complementarios porque sus gobiernos habían contribuido a los gastos estructurales del PNUD por conducto de la financiación básica. En consecuencia contaban con que sus contribuciones suplementarias (asignaciones complementarias) se destinaran a programas concretos y no a gastos generales de la organización y reaccionaban con susceptibilidad a la posibilidad de que hubiera “subvenciones cruzadas”, es decir que los recursos básicos y los recursos complementarios subvencionasen, cada uno, las actividades del otro.

Antes que nada, es importante distinguir entre el papel de los recursos básicos y el de los recursos complementarios. Los fondos básicos son para apoyar a la red del PNUD en todo el mundo y para suministrar “dinero inicial” para programas que tropiezan con dificultades para encontrar financiación y cuyo desarrollo puede llevar años. Su intención no es llevar a cabo proyectos complementarios, que deben financiarse íntegramente con todos los costos sufragados, incluidos los gastos operacionales de los servicios y su vigilancia por cuenta del PNUD, siempre que dichos costos estén bajo control. Por consiguiente, existe una clara necesidad de, en primer lugar, modificar la idea que tienen los donantes de la función de los recursos básicos y de los recursos complementarios, y, en segundo lugar, de aclarar si hay casos de subvención cruzada y, de ser así, si la cuestión es digna de preocupación.

- **Fijación de precios/costos marginales**

La fijación de precios/costos marginales es el procedimiento operacional normal del PNUD cuando se trata de financiación complementaria. Con arreglo a la decisión 98/2 de la Junta Ejecutiva del PNUD, el PNUD suele cargar del tres al cinco por ciento de los gastos adicionales originados por la administración de actividades financiadas con fondos complementarios. A fin de atraer fondos, el PNUD acepta a veces que se pague menos del tres por ciento a que tiene derecho, como resultado probablemente de la necesidad de asegurarse una parte del mercado. Las economías de escala se pueden conseguir cuando se trata de programas grandes y cuando los sistemas están bien establecidos; ahora bien, en regiones o países menos afortunados, se tiene la legítima preocupación de que una recuperación de costos inadecuada reduzca la disponibilidad de fondos para el desarrollo de nuevas actividades. La sede del PNUD se preocupa cada vez más por esta cuestión y está insistiendo sistemáticamente en que se recuperen los costos administrativos en todos los proyectos de fondos fiduciarios y de participación en los gastos.

En el párrafo 9 de su decisión 98/2, la Junta Ejecutiva pidió que, cuando el PNUD planificase, ejecutase y administrase actividades financiadas con recursos complementarios, se recuperasen plenamente “los

costos adicionales que deriven de las actividades financiadas con recursos complementarios”⁷. Aunque la recuperación de costos no está bien documentada en las oficinas en los países debido a la falta de sistemas de contabilidad de costos, se ve que la cifra del tres al cinco por ciento de los precios/costos no es suficiente. Esta cuestión es urgente y algunos países están efectuando estudios detallados sobre ella.

En Honduras, país en el que los fondos complementarios están combinados con fondos básicos y los presupuestos resultan más complejos, es natural que haya preocupación por los costos de gestión, pues esos costos pueden reducir directa o indirectamente los limitados fondos básicos. En Honduras los componentes complementarios son varias veces mayores que los componentes básicos, y por eso la cuestión es aún más difícil. A partir de 1999 los fondos complementarios han aumentado casi exponencialmente. Por lo tanto, la modesta prima de gestión que varía entre el tres por ciento y el tres y medio por ciento constituye una grave preocupación y, *prima facie*, plantea la cuestión de un subsidio que puede provenir del presupuesto propiamente dicho del PNUD a fin de llevar a cabo los proyectos.

A mediados del decenio de 1990 esta cuestión saltó a la superficie en Honduras y se llevó a cabo un estudio interno a fin de volver a analizar la cuestión de la recuperación de costos. El estudio reveló que una prima del tres por ciento cubría en realidad los gastos administrativos; ahora bien, en los casos en que la oficina en el país participaba en la ejecución, el costo rebasó la prima habitual del tres al tres y medio por ciento. La oficina está ahora en negociaciones con los proveedores de fondos complementarios para separar los costos administrativos de los costos de ejecución. A cada proyecto se le cargará un honorario adicional siempre que haya habido costos de ejecución además de los costos administrativos. No está de más indicar que los donantes consideran esta actitud de la oficina en el país de forma muy positiva. En suma, consciente de que los costos pueden variar y en vista de lo limitados que son los fondos básicos, la oficina en el país ha tomado las medidas necesarias para conseguir la plena recuperación de los costos⁸.

En los “países contribuyentes netos” (PNC) las cosas son relativamente sencillas porque los gobiernos sufragan todo el costo de la presencia y actividades en el país del PNUD (y de otros organismos de las Naciones Unidas, además del Banco Mundial). Ahora bien, esto limita el grado de iniciativa que puede tener el PNUD para la realización de programas. Al mismo tiempo, los PCN parecen reaccionar con sensibilidad cada vez mayor ante el costo de la presencia de las Naciones Unidas (por ejemplo, hay 200 funcionarios en Arabia Saudita), y han comenzado a analizar la contribución de cada organismo a sus procesos de desarrollo. También en este caso el “dinero por eficacia” adquirirá una importancia crítica como criterio de financiación y no hay lugar para la complacencia respecto de los organismos de las Naciones Unidas y de otros interlocutores. En países que tienen medios más modestos la situación es mucho más compleja. En los países más pobres el PNUD frecuentemente no obtiene mucho más que locales en concepto de contribución gubernamental a los gastos locales de las oficinas.

Otras oficinas del PNUD en los países, que se encuentran en circunstancias análogas, deberían tener en cuenta el enfoque seguido por Honduras. Esta innovación –la primera en su género– en la elaboración de una “contabilidad basada en actividades/costos” es una tentativa para superar las deficiencias de la “fijación de precios marginales” de los proyectos sufragados con fondos complementarios para crear una comprensión mejor de la “economía real” de una oficina en un país. Ese sistema proporciona una idea mucho mejor de los verdaderos gastos en las diferentes fases de desarrollo del proyecto. También permite obtener una evaluación mejor de los gastos generales o, más bien, de los gastos operacionales. Y en los casos en que hay una aportación técnica, todo parece indicar que la tasa de recuperación debería ser por lo menos del cinco por ciento y quizá más elevada aún.

⁷ La decisión 98/2 de la Junta Ejecutiva figura en el Anexo B.

⁸ La asistencia del Gobierno del Japón se presta siguiendo una modalidad particular y de ella se ocupan el PNUD/UNOPS; es posible que siga estando dentro de la tasa fijada para la recuperación de costos. Como la UNOPS no está representada en Honduras, el PNUD actúa en su nombre.

- **Subvenciones cruzadas**

A veces se ha planteado la cuestión de si los fondos básicos están quizás subvencionando programas o proyectos intensivos a base de fondos complementarios. Se alega que los recursos básicos e incluso los gastos generales de la sede del PNUD quizá acaben por financiar, y por lo tanto por subvencionar, una parte por lo menos de un proyecto financiado con fondos complementarios. En otras ocasiones, los observadores alegan que sucede lo contrario, es decir que los recursos complementarios, mediante los beneficios netos obtenidos de la recuperación de costos u otros arreglos financieros derivados de las asociaciones complementarias, están subvencionando los programas a base de gastos con cargo a fondos básicos.

Ésa es realmente una discusión interesante pues sugiere que, de alguna manera, una fuente de financiación es “mejor” que la otra en lo que se refiere a la contribución a la eficacia del desarrollo. Muchos observadores del exterior se preguntarían qué importancia puede tener la fuente de financiación y los beneficios derivados de mezclar fondos o de efectuar subvenciones cruzadas si el programa se ha estimado (*ex ante* y *ex post*) que ha sido eficaz para los fines para los cuales estaba destinado.

Sin pretensión alguna de zanjar esta controversia, en el caso del Brasil debe recordarse que los recursos complementarios constituyen el 98 por ciento de los recursos totales y que realmente representaban la participación gubernamental en los gastos. Esos fondos complementarios son fondos básicos del presupuesto del propio Brasil. ¿Puede decirse que sea ésta una situación en la que recursos “complementarios” están subvencionando a los minúsculos fondos básicos del PNUD? ¿No estaría entonces Brasil subvencionando proyectos básicos?

El cuadro que figura a continuación ofrece una estimación de la recuperación de costos correspondiente al Brasil para el período 1997-2002. Los reembolsos a la sede del PNUD son de siete millones de dólares y los fondos para financiar costos emergentes nuevos y marginales de proyectos complementarios ascienden a 28,2 millones de dólares. La cuestión que se plantea es: ¿qué cantidades “netas-netas” están financiando realmente (o potencialmente) proyectos básicos?

Gráfico 7.1: Brasil–Estimación de la recuperación de costos 1997 – 2002
(en US\$)

Año	Servicios con cargo a fondos complementarios (brutos) a)	Recuperación de costos brutos (3% de a) b)	Reembolso a la sede del PNDU (20% de b) c)	Recupeación de costos netos para PNUD/Brasilia b) – c) d)
1997	194 202 531	5 675 125	1 135 025	4 540 100
1998	255 211 521	6 704 776	1 340 955	5 363 821
1999	143 098 348	4 228 671	845 734	3 382 937
2000	190 511 111	5 585 486	1 117 097	4 468 389
2001	213 372 444	6 187 880	1 237 576	4 950 304
2002	238 977 138	6 930 350	1 386 070	5 544 280
Total	1 235 373 093	35 312 289	7 062 458	28 249 831

Fuente: Estimación de la oficina del PNUD en Brasil

Otra fuente de subvención “discutible” de fondos básicos por fondos complementarios es la rentabilidad en concepto de interés ganada por el PNUD y el país de que se trate con el “dinero” depositado en bancos comerciales durante la ejecución de proyectos. ¿A quién pertenecen esos recursos?

Para dilucidar esas discusiones “en redondo” quizás sea útil recordar que lo que se supone que es importante es la eficacia del proyecto en términos de las prioridades de los países. En el caso del Brasil por lo menos, el país es el beneficiario de los proyectos. ¿No cabe suponer pues que, en general, el Brasil debe desempeñar un papel predominante en decidir de qué forma se utilizan sus propios recursos complementarios, así como respecto de las cuestiones que afectan a los proyectos básicos que financia con cargo a la rentabilidad financiera de esos recursos complementarios?

En un país como la RDP Lao, en el que grandes fondos complementarios están combinados con fondos básicos cada vez menores, el costo de la gestión es una cuestión importante. En la RDP Lao los componentes complementarios representan varias veces el múltiplo de los componentes básicos y el honorario de gestión medio es del tres por ciento. Las conversaciones con la dirección de la oficina en el país indican que existe una real posibilidad de que fondos básicos subvencionen proyectos que poseen gran cantidad de componentes complementarios. Ahora bien, en la actualidad esa impresión se basa principalmente en la intuición. La administración tiene la intención de llevar pronto a cabo un estudio a fondo para corroborar las impresiones y para adoptar las medidas apropiadas necesarias para conseguir que los limitados fondos básicos no subvencionen proyectos financiados con fondos complementarios.

En Níger, la recuperación media de costos es también del tres por ciento, que probablemente es un porcentaje demasiado modesto. En vista de que la región de África subsahariana no atrae grandes cantidades de fondos complementarios, y que no hay economías de escala, una recuperación inadecuada de costos complementarios acabará por reducir la disponibilidad de fondos para el desarrollo de nuevas actividades. Ahora bien, al mismo tiempo los fondos complementarios, por modestos que sean, ayudan a mantener una masa crítica (así como visibilidad e impacto) de la actividad del PNUD en países como Níger y, por consiguiente, son siempre bien acogidos. Lo que debe tenerse en cuenta es si la parte de los costos realmente recuperada es demasiado pequeña para que las operaciones necesarias resulten interesantes desde el punto de vista económico.

Hay algunas pruebas de que, en vista de lo limitada que ha sido la recuperación de costos de la gestión de programas por el PNUD, ha habido cierta subvención de fondos complementarios por los fondos básicos en la medida en que hay una fijación de precios marginal para los fondos complementarios. Al mismo tiempo, en vista de la pauta de distribución de la financiación complementaria (el grueso de dicha financiación se da en América Latina, región en la que los fondos básicos son limitadísimos), la cuestión de las “subvención cruzadas” se aplica principalmente a los países y regiones (como África subsahariana) que obtienen cantidades importantes de fondos básicos y fondos complementarios relativamente pequeños. En esos casos, esos fondos complementarios han contribuido a mantener una masa crítica de proyectos y de desembolsos en esas oficinas en los países.

En conclusión cabe decir a estas alturas que la determinación de los costos marginales de los recursos complementarios por el PNUD no es sostenible a la larga y podría incluso perjudicar la eficacia del PNUD para el desarrollo. Esta cuestión debe abordarse adecuadamente haciendo que los recursos básicos y los recursos complementarios tengan mayor coherencia entre sí. Igualmente, aunque haya subvención cruzada -de recursos básicos por recursos complementarios y de recursos complementarios por recursos básicos- en algunos casos, no parece revestir dimensiones críticas. Lo que sí es crítico es la capacidad del PNUD de conocer el costo de sus actividades y de reflejarlo de forma realista. Por consiguiente deben elaborarse sistemas de contabilidad basados en las actividades y en los costos, que permitan determinar el costo real de las operaciones y de la asistencia técnica.

Conclusiones fundamentales:

- La fijación de precios/costos marginales de servicios complementarios es causa a menudo de que la recuperación de costos sea inadecuada, con lo que se reduce la disponibilidad de fondos para llevar a cabo nuevas actividades.
- El tres a cinco por ciento que carga generalmente el PNUD para la gestión de fondos complementarios en el contexto de una ejecución nacional no parece ser suficiente.
- Ocasionalmente puede haber subvenciones cruzadas; en algunas regiones la financiación básica subvenciona los programas complementarios y en otras (por ejemplo en América Latina) la financiación complementaria puede subvencionar programas básicos.
- La cuestión de las subvenciones cruzadas no parece ser de importancia crítica, pues donde más importancia tiene es en las regiones que reciben recursos complementarios modestos y recursos básicos importantes. En esos casos, los recursos complementarios que se reciben han ayudado a mantener una masa crítica de programas y proyectos del PNUD.
- Los sistemas de contabilidad basados en las actividades y en los costos dan una idea más clara de los gastos reales –y permiten hacer una mejor evaluación de los gastos generales u operacionales- en diversas fases del desarrollo del proyecto.

8. CUESTIONES QUE SE LE PLANTEAN AL PNUD

Las secciones anteriores han puesto de relieve para el PNUD diversas cuestiones relacionadas con los fondos complementarios que se han revelado durante la evaluación. Un breve resumen del capítulo fundamental sobre “conclusiones emergentes” expone a continuación esas cuestiones y explica las bases de las recomendaciones que se formulan en la próxima sección.

- **Alineación:**

La alineación de los fondos básicos y los fondos complementarios con el mandato del PNUD no parece plantear un problema crítico a macronivel, aunque se han observado algunas desalineaciones a micronivel. Incluso teniendo en cuenta esas desalineaciones a micronivel, la necesidad de que la organización reaccione a las demandas de los países aboga en contra de una alineación demasiado rigurosa, por lo menos mientras el grueso de las intervenciones del PNUD quede dentro de las esferas prioritarias definidas.

- **Función de los recursos básicos y relación con los recursos complementarios:**

Debe utilizarse un marco único coherente para los recursos básicos y los recursos complementarios para conseguir mejores efectos a nivel de los países, pero sin enmascarar la necesidad de un nivel adecuado de recursos básicos. La financiación básica desempeña un papel crítico en la promoción del mandato de la organización y en la respuesta a las necesidades de una amplia tipología de países en que se ejecutan programas, necesidades que no se atienden necesariamente con recursos complementarios más “dirigidos”.

- **Movilización de recursos—Repetición de experiencias que han tenido éxito**

Entre los países y las regiones hay amplias variaciones en términos de movilización de recursos. Las experiencias que han tenido éxito están muy extendidas, pero las condiciones necesarias para el éxito varían según el tipo de recursos y las condiciones institucionales y la política existentes. La repetición de experiencias que han tenido éxito depende de la comprensión de esas condiciones institucionales y de esa política existentes que han llevado al éxito, así como de un análisis de los factores que han contribuido al éxito.

- **Capacidad nacional:**

En vista de lo diversas que son las circunstancias específicas de programas y países, es difícil llegar a una conclusión general única sobre si el desarrollo de capacidades ha mejorado mucho o no en el plano nacional gracias a la expansión de la financiación complementaria.

- **Capacidad del PNUD:**

El liderazgo proactivo y la capacidad de las oficinas del PNUD en los países son factores fundamentales para el éxito de la movilización de recursos. Un incremento de los recursos complementarios puede repercutir positivamente en la capacidad de la oficina del PNUD en el país, pero también entraña un entorno de coordinación más difícil para el PNUD y un debilitamiento de su capacidad de desempeñar un papel de promoción en nuevas esferas o en sectores que de lo contrario quedarían “descuidados”.

- **Recuperación de costos:**

La fijación de precios/costos marginales para los servicios complementarios se traduce a menudo en una recuperación de costos inadecuada, con lo que se reduce la disponibilidad de fondos para el desarrollo de nuevas actividades. Lo modesto del honorario de gestión, que varía entre el tres y el tres y medio por ciento, constituye una grave preocupación y, *prima facie*, plantea la cuestión de si debe percibirse un subsidio probablemente con cargo al presupuesto propiamente dicho del PNUD para llevar a cabo los proyectos. Los sistemas de contabilidad basados en las actividades y los costos brindan una mejor idea de los gastos reales –y permiten evaluar mejor los gastos generales u

operacionales- en diversas fases del desarrollo del proyecto. Puede haber casos de subvención cruzada pero no se puede decir que eso constituya un problema crítico.

9. RECOMENDACIONES

La presente evaluación se orientó hacia el futuro para tener en cuenta el entorno en que está operando actualmente el PNUD, es decir, su transformación en organización que proporciona principalmente asesoramiento normativo, transformación combinada con una descentralización y reducción interna de dimensiones; un entorno de asistencia variable y más competitivo, y la creciente importancia de los recursos complementarios.

Las recomendaciones de la evaluación se basan en los datos empíricos reunidos por el equipo de evaluación y están destinadas a brindar útil información a la organización para cuando defina su estrategia y su normativa en materia de fondos complementarios.

9.1 Reforzar los vínculos entre fondos básicos y fondos complementarios

La financiación complementaria obedece a una dinámica diferente que la financiación básica, particularmente porque es más competitiva y tiende algo más a reconocer las preferencias de los donantes. Para el PNUD, sin embargo, la finalidad última de una mejor comprensión de los atributos de la financiación complementaria consiste en lograr una mayor coherencia con la financiación básica, a fin de promover el mandato de la organización en respuesta a las necesidades de los países en que se ejecutan sus programas.

El enfoque integrado de la financiación básica y la financiación complementaria que se desarrolla en el MFMA y en el Marco estratégico de resultados representa el método apropiado en el momento adecuado, especialmente si se tienen en cuenta las realidades emergentes del mercado de asistencia. Un enfoque integrado permite que el PNUD presente un marco coherente para su mandato, su forma de operar y, por último, los resultados en que está tratando de influir. También ofrece un instrumento racional y coherente para movilizar recursos en apoyo de las necesidades de los países dentro del marco de las prioridades establecidas.

Ahora bien, en el plano de los países el proceso MFMA no ha acabado de arraigar debidamente y el proceso consistente en integrar los recursos básico y los recursos complementarios en un marco coherente podría impulsarse con mayor energía y con mayor coherencia. Esto requerirá un esfuerzo encaminado a profundizar la coherencia entre fondos básicos y fondos complementarios en los procesos de programación a nivel de los países, así como en el MER/MFMA, a fin de que se conviertan en verdaderos marcos normativos a nivel de los países que permitan que la movilización de recursos se gestione de forma coherente, integrada y dinámica. Esto puede moderar en parte algunas de las quejas acerca de la falta de previsibilidad de la financiación complementaria. También puede ser particularmente útil para los gobiernos en sus esfuerzos por conseguir coherencia, continuidad y efectividad de sus marcos generales de política económica en apoyo de sus esfuerzos para la movilización de recursos.

Al mismo tiempo, la distribución desigual de los fondos complementarios entre regiones y países pone de relieve para el PNUD la necesidad de incrementar su capacidad de atraer ese tipo de financiación de forma más equilibrada, particularmente en países o regiones en los que las necesidades alcanzan su máximo valor, como por ejemplo África subsahariana y Asia meridional.

9.2 Abordar el desequilibrio entre la financiación básica y la financiación complementaria

Al equipo le quedan pocas dudas de que, a no ser que se incrementen los niveles de fondos básicos, la capacidad del PNUD para llevar a cabo su mandato general de desarrollo y compromisos concretos como los Objetivos de desarrollo internacional (ODI) y las metas del Milenio, es probable que se vea obstaculizada gravemente. La ventaja relativa del PNUD al responder a las demandas de los países en que se ejecutan programas respecto de esferas prioritarias fundamentales está vinculada con su carácter

universal y neutral. La disponibilidad de financiación básica es esencial para aprovechar esa ventaja relativa y para permitir que la organización progrese en su mandato relativo al desarrollo humano sostenible.

Es difícil determinar qué niveles de financiación básicas son adecuados en relación con las tareas que se espera lleve a cabo la organización. Esto quizás requiera un nuevo examen en las prácticas actuales y la intensificación del debate con la Junta Ejecutiva para invertir la tendencia a la disminución de los recursos básicos. En la mayor parte de los países visitados, la disminución de los fondos básicos ejerce una presión adicional sobre la organización y ha limitado su capacidad de llevar a cabo su mandato. A pesar del éxito de MFMA/IAR, hay pocas señales de que los niveles de financiación básica vayan a incrementarse sustancialmente a corto plazo.

9.3 Volver a examinar la relación entre recursos básicos y recursos complementarios

El PNUD necesita examinar de nuevo el vínculo entre recursos básicos y recursos no complementarios a fin de elaborar un enfoque más equilibrado y más dinámico de su utilización. Los recursos complementarios tienen que quedar alineados más estrechamente con el “mercado imperfecto” de la asistencia y con los nichos específicos que se espera colmen. Como se ha alegado, cada una de las modalidades de financiación complementaria –participación gubernamental en los gastos, participación de terceros en los gastos, y fondos fiduciarios- posee su propia dinámica que debe ser analizada cuidadosamente e incorporada a la estrategia general del PNUD.

Al mismo tiempo, pueden ponerse también de relieve las ventajas de que el PNUD posea la flexibilidad necesaria para atraer centralmente fondos adicionales –por ejemplo, a través de los fondos fiduciarios temáticos- a fin de financiar cuestiones de ámbito mundial o regional que no queden debidamente financiadas por la financiación básica. Los fondos fiduciarios temáticos que responden a las prioridades de desarrollo emergentes representan un mercado emergente importante en el marco de la “economía de asistencia” global. El PNUD necesita adoptar una estrategia de posicionamiento competitiva a fin de atraer y gestionar centralmente esos fondos que son “casi como fondos básicos”. Esa estrategia necesitará imitar las estrategias de movilización de recursos complementarios en términos de velocidad, posibilidades de respuesta y orientación fundamental. Ahora bien, ha de tenerse cuidado y evitar que esos fondos no entren en competencia con los fondos básicos por lo que se refiere a las actividades afectadas. Por último, la estrategia de posicionamiento debe tener en cuenta también los criterios para la utilización de fondos fiduciarios temáticos, incluida la forma de integrar de la mejor manera posible la cuestión de la necesidad y la del desempeño.

9.4 Adoptar un enfoque diferenciado de la movilización de recursos

En vista de las amplias diferencias que hay entre países y regiones en lo que se refiere a la movilización de recursos complementarios, el PNUD debe concentrarse en la elaboración de una estrategia diferente que sea específica respecto de las condiciones sociales, económicas y políticas existentes en cada región, y en los países dentro de las respectivas regiones, y compatible con ellas. A fin de tener en cuenta las diferentes pautas que surgen en la movilización de recursos y en las lecciones aprendidas, entre otras cosas el PNUD debe tener capacidad suficiente para analizar las condiciones normativas e institucionales que existen en el plano mundial y en el plano de los países y que influyen en la capacidad de recaudar recursos complementarios. En el plano global la estrategia de movilización de recursos del PNUD debe guiarse por principios claramente articulados, pero sobre el terreno los rasgos específicos de la estrategia probablemente variarán según los países, reflejando las diferentes circunstancias de cada país y de cada región. En cierto modo cada país ha de preparar su propia estrategia de movilización de recursos, aprovechando las lecciones aprendidas, y una evaluación de la forma en que los factores fundamentales se agrupan en un contexto concreto. Hay que desplegar esfuerzos especiales para comprender mejor los

obstáculos que se oponen a la movilización de recursos complementarios en regiones/países en los que las necesidades alcanzan el máximo nivel, y para desarrollar estrategias apropiadas.

Tradicionalmente el PNUD ha estado recurriendo una y otra vez al mismo grupo de donantes. Como parte de la estrategia global, la identificación de fuentes de financiación emergentes (sector privado, fundaciones) es tan indispensable como el fortalecimiento de las asociaciones del PNUD con organismos multilaterales y bilaterales esenciales (especialmente las IFD). En ese contexto el establecimiento de claros acuerdos globales entre el PNUD y los donantes debería facilitar mucho la concertación de acuerdos análogos en el plano de los países.

Un elemento común y de importancia crítica será el claro compromiso y la clara prioridad del PNUD respecto de la movilización de recursos en apoyo de prioridades esenciales para el desarrollo. Ese compromiso ha de formar parte integrante de un enfoque global de la organización que, entre otras cosas, exponga claras expectativas de desempeño que, en vista de la diversidad de los países, convendría negociar individualmente. Para hacer frente al reto de la obtención de recursos, las competencias y aptitudes de los equipos de las oficinas del PNUD en los países deben reforzarse considerablemente, centrándolas en los siguientes factores:

- Orientación hacia los resultados, prestando especial atención al cambio de importancia, que de las aportaciones pasa a centrarse en los resultados y productos, y a las consecuencias de las intervenciones del PNUD en el contexto más amplio del desarrollo, más allá de la consecución inmediata de sus programas y proyectos. Esto requiere una comprensión más amplia de las asociaciones estratégicas necesarias para influir en los resultados del desarrollo en una situación dada, así como un sólido dominio de las técnicas necesarias para planificar adecuadamente, medir y evaluar el desempeño de la organización.
- Competencias sustantivas y técnicas en las zonas temáticas de prioridad para el PNUD. Los recursos complementarios requieren más competitividad y más capacidad de respuesta. En un entorno en el que los donantes pueden elegir hacia dónde dirigir sus fondos para el desarrollo, y en el que los gobiernos están modernizando sus propias capacidades y al mismo tiempo pueden elegir entre una amplia gama de proveedores de servicios, al PNUD no le queda más remedio que afirmarse en su capacidad sustantiva de prestar asesoramiento normativo de alto nivel. Por lo que se refiere a las oficinas del PNUD en los países, esa capacidad rebasa la prevista en el establecimiento de servicios subregionales de recursos; existe una necesidad crítica de elaborar alianzas y redes sustantivas sólidas para tener acceso a conocimientos técnicos y especializados modernísimos en las esferas prioritarias.
- Liderazgo y capacidad empresarial, haciendo hincapié en la comunicación (interna y externa), las aptitudes interpersonales y la orientación hacia los clientes. Ésos son los ingredientes de la nueva cultura de gestión que la organización tiene que adquirir para situarse en un entorno competitivo, orientado hacia el desempeño, e “impulsado por las oportunidades”.

9.5 Adaptar sistemas para mejorar la eficiencia y la responsabilidad del PNUD

Un entorno de asistencia cada vez más competitivo obliga al PNUD a adquirir los atributos que le convertirán en una organización atractiva con la cual “hacer negocios”, o sea: capacidad de respuesta, velocidad, desempeño y rendición de cuentas. Esto entraña la elaboración de sistemas e instrumentos operacionales adecuados.

Deben estudiarse de nuevo las actuales modalidades de ejecución y debe considerarse una gama más amplia de opciones, que den al PNUD más flexibilidad para elegir las formas más apropiadas de prestación de servicios. Concretamente, debe considerarse una gama más amplia de opciones que vayan

desde la gestión y ejecución directas totales, a un extremo del espectro, hasta la gestión y ejecución nacionales totales, al otro extremo. Como se hizo observar en la evaluación de la ED, en algunos casos un enfoque a base de prestación directa quizá no sea el más efectivo en función del costo, teniendo en cuenta la velocidad de la prestación de los servicios, las capacidades nacionales y todas las demás cuestiones. En otros casos, quizá la solución mejor consista en métodos de prestación de servicios y de asociación más estructurados. Las oficinas en los países o la Sede pueden determinar entonces y elegir el método de prestación de servicios más efectivo en función del costo, sobre la base de criterios establecidos (por ejemplo, análisis de los beneficios en función del costo o según la actividad). Debe prestarse especial atención a la utilización de asociaciones para el desarrollo basadas en el sector de que se trate, así como a asociaciones para la prestación de servicios operacionales (según los modelos de las asociaciones entre el sector privado y el sector público, según se examina en el informe).

Los sistemas financieros, particularmente en lo que se refiere a los fondos complementarios, deben mejorarse. El mejoramiento de esos sistemas debe incorporar lo siguiente: 1) un sistema simplificado para llevar la contabilidad e informar acerca de diversos tipos de recursos complementarios, mejorando de esta manera la transparencia y la responsabilidad respecto de esos fondos; 2) un servicio que analice los datos complementarios teniendo en cuenta particularmente los aspectos regionales y la tipología de los países, a fin de brindar un enfoque diferenciado al análisis y a la movilización de recursos; 3) un sistema fiable que contabilice los gastos (particularmente los gastos en fondos complementarios) por esferas temáticas de prioridad -objetivos y subobjetivos de los servicios subregionales de recursos-; y 4) un sistema de contabilidad basado en las actividades y los costos que permita que la organización pueda poner una "etiqueta de precio" más acorde con la realidad al costo de sus actividades, en vez del actual sistema del tres al cinco por ciento, y que permita elaborar un enfoque orientado hacia el mercado en el caso de la recuperación de costos.

Concretamente, el PNUD debe estudiar la posibilidad de adoptar una política oficial de contabilidad de costos, así como sistemas y procedimientos conexos para determinar todos los costos de la prestación de servicios e informar sobre la cuestión. Los costos deben incluir toda la gama de servicios que proporciona el PNUD, desde gastos de gestión hasta gastos en concepto de recursos humanos, para la ejecución de iniciativas concretas.

El PNUD debe volver a definir su política en cuanto al establecimiento de tarifas, particularmente por lo que se refiere a las operaciones relacionadas con la financiación complementaria. Las tarifas de honorarios deben reflejar la totalidad de los costos, pero han de ser suficientemente flexibles para tener en cuenta las variaciones que caracterizan a cada país en términos de costos y de condiciones del mercado relacionadas concretamente con el país.

El PNUD debe mejorar su memoria institucional acerca de la experiencia de varias regiones o países en materia de movilización de recursos complementarios, así como su capacidad de analizar los factores propicios y limitativos con miras a compartir las lecciones aprendidas en apoyo de un enfoque diferenciado a la movilización de recursos. Esto incluye la elaboración de bases de datos de fácil uso para tener acceso y poder analizar informaciones a nivel de los países, así como la creación de plataformas basadas en la red Web para compartir lecciones y las mejores prácticas.

ANEXO A

EVALUACIÓN DEL MANDATO DEL PNUD EN RELACIÓN CON LOS RECURSOS COMPLEMENTARIOS

I. Contexto

En su decisión 98/2 la Junta Ejecutiva del PNUD pidió al Administrador que en su período de sesiones anual de 2001 presentara “una evaluación, en consulta con los países en que se ejecutan programas, las dependencias pertinentes del sistema de las Naciones Unidas y los miembros de la Junta, sobre todos los aspectos de las actividades financiadas con recursos complementarios, incluida la participación de los gobiernos en los gastos y su efecto en las capacidades nacionales, en particular en lo que concierne a las modalidades aplicadas por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo”.

Los recursos complementarios se han convertido en una fuente sustantiva de financiación para las actividades asistidas por el PNUD en el último decenio. Las contribuciones totales para recursos complementarios en 1999 ascendieron a 1.690 millones de dólares, de los cuales el 58 por ciento, o sea 989 millones, representan participación gubernamental en los gastos (con cargo a los recursos de los propios gobiernos o a préstamos de instituciones financieras internacionales [IFI]). La participación de terceros en los gastos (subvenciones a los gobiernos anfitriones de donantes o de instituciones financieras internacionales) ascendieron a 192 millones de dólares, o el 12 por ciento; y los fondos fiduciarios y Acuerdos sobre servicios de gestión (ASG) representaron el 20 por ciento y el ocho por ciento o sea 329 y 132 millones de dólares, respectivamente. Entre 1998 y 1999 las contribuciones en concepto de participación de terceros en los gastos se convirtieron en una fuente creciente de fondos complementarios, acusando un incremento del 43, 3 por ciento¹.

En 1996 se efectuó una primera evaluación de los recursos complementarios del PNUD y de las modalidades de cofinanciación, a petición del Administrador del PNUD. Según su mandato, la finalidad de la evaluación era preparar un ejercicio de formación (orientado hacia el futuro) para examinar los aspectos firmes y menos firmes de la utilización de esas modalidades [de cofinanciación]. Los resultados de la evaluación se presentaron a la Junta Ejecutiva, que en aquel momento estimó que algunas de las esferas abarcadas por el informe necesitaban un análisis más a fondo.

Desde entonces, y desde la decisión de 1998 de la Junta, el PNUD ha experimentado una importante transformación con la introducción de la Gestión basada en los resultados (GBR), el Marco de financiación multianual (MFMA), el Marco estratégico de resultados (MER) y la nueva concepción de la organización según el Administrador. Esta concepción, que se expresa en los Planes de actividades del Administrador 2000-2003, definen nuevamente al PNUD como un asociado de confianza y con capacidad de liderazgo que pueda asistir a los países en que se ejecutan programas a superar sus retos en materia de desarrollo mediante la prestación rápida de apoyo de alta calidad en esferas determinadas. La organización vuelve a centrar sus actividades en la firme promoción del desarrollo humano, la labor de asesoramiento y coordinación en materia de recursos y actividades para el desarrollo, la prestación de servicios a los países menos adelantados, una mayor integración y la atención a las necesidades emergentes en materia de desarrollo.

La cuestión de la financiación sigue siendo de importancia fundamental para esta transformación. Ahora bien, el antiguo paradigma por el que se regía la percepción de los recursos básicos y de los recursos complementarios está cediendo el paso a un paradigma más dinámico en el que ambas fuentes de fondos están consideradas como un conjunto integral encaminado a desempeñar la misión renovada del PNUD en

¹ Fuente: Examen anual de la situación financiera, 1999 – Informe del Administrador – DP/2000/29

el marco del MFMA. En su declaración ante la Junta Ejecutiva acerca de compromisos en materia de financiación (4 de abril de 2000), el Administrador hizo hincapié en la necesidad de superar la ambivalencia de la Junta acerca de la financiación complementaria, definiendo específicamente una estrategia dinámica y transparente que asigne claramente a los recursos complementarios los mismos objetivos que a los recursos básicos.

La aplicación de la nueva concepción para el PNUD entraña también una modificación sustancial en el perfil de las oficinas en los países y en su capacidad para responder a las demandas de que son objeto. No menos importante es la percepción de que algunas de las modalidades y procedimientos existentes quizá no sean ya adecuados para promover las nuevas direcciones de la organización.

Todas estas cuestiones se hallan actualmente en el centro de extensos debates entre el PNUD y su Junta Ejecutiva, en el contexto más amplio del seguimiento de la Reunión Ministerial sobre el PNUD, y de la necesidad de movilizar recursos adicionales aparte de los del MFMA.

La evaluación proporcionará una aportación sustantiva al debate. Sus conclusiones y recomendaciones suscitarán una respuesta de los sectores de gestión que, a su vez, se utilizará como plataforma para destacar cuestiones normativas relacionadas con los recursos complementarios.

II. Propósito

El objetivo de la evaluación es proporcionar al PNUD y a la Junta Ejecutiva un análisis claro de las actividades complementarias del PNUD y de su valor agregado para el mandato de desarrollo de la organización.

A fin de cumplir ese objetivo, se pedirá lo siguiente a los evaluadores:

1. Que analicen las tendencias de las diversas modalidades de financiación complementaria aplicadas por el PNUD y que examinen las cuestiones fundamentales involucradas;
2. Que pongan de relieve las lecciones aprendidas con el análisis que se acaba de mencionar;
3. Que identifiquen experiencias que han tenido éxito y sus posibilidades de repetición; y
4. Que exploren los actuales conceptos de ejecución/aplicación y que formulen recomendaciones operacionales acerca de su papel respecto del cambio de la organización hacia un papel de asesoramiento más orientado a la política

El análisis, los datos y las recomendaciones operacionales que se deriven de la evaluación proporcionarán una base para la estrategia y la política del PNUD sobre el enfoque de la financiación complementaria por la organización.

III. Cuestiones que han de abordarse en la Evaluación

A fin de determinar las cuestiones de particular pertinencia para la evaluación, la Oficina de Evaluación ha llevado a cabo entrevistas oficiosas con determinados miembros de la Junta Ejecutiva y de los sectores de gestión del PNUD. Esas cuestiones corresponden a las siguientes categorías:

1. Alineación de los recursos complementarios con el mandato de la organización. Esta cuestión ha sido una preocupación permanente de la Junta Ejecutiva. El primer Informe anual del PNUD orientado hacia los resultados (IAR) revela que los gastos con cargo a fondos complementarios parecen corresponder a las mismas esferas prioritarias que los gastos con cargo a fondos básicos: el orden de importancia de los siete subobjetivos más importantes no varía acusadamente cuando se comparan los gastos con cargo a fondos básicos con los gastos con cargo a fondos complementarios, lo que quizá indique el creciente éxito del PNUD en el mantenimiento de sus

prioridades básicas, aunque se registren diferencias sustanciales en la proporción global de los gastos totales a nivel del objetivo². Nuevos análisis indican que una creciente cantidad de recursos complementarios se están utilizando en la esfera de la buena gestión pública, lo que subraya el papel de confianza que se pide al PNUD que desempeñe en esa esfera. Se pedirá a los evaluadores que:

- Proporcionen detalles de la utilización de los fondos complementarios y de su función en la consecución de los objetivos de la organización; y
 - Destaquen las esferas en las que se utilizan fondos complementarios, en caso de no alineación con el mandato de la organización. En esos casos, será importante que los evaluadores demuestren si esas esferas ofrecen o no ofrecen nuevas oportunidades para la organización y si añaden valor a su papel en los países en que se ejecutan programas.
2. Financiación complementaria y creación de capacidades nacionales. La creación de capacidades es una esfera en la que el PNUD está concentrando el grueso de sus actividades. Como se indica en el MFMA, el 70 por ciento de los resultados genéricos del PNUD corresponden a esa categoría, recursos básicos y recursos complementarios combinados. La evaluación examinará la relación entre la financiación complementaria y la creación de capacidades nacionales, en particular:
- Las repercusiones de la financiación complementaria en el desarrollo de capacidades nacionales; y
 - El grado en que las modalidades de financiación complementaria promueven u obstaculizan la creación de capacidades nacionales.
3. Movilización de recursos. Las estadísticas indican que hay grandes variaciones en la utilización de la modalidad de financiación complementaria en todo el mundo. Los evaluadores analizarán:
- Las tendencias en la utilización de las diversas modalidades y la relación entre el contexto político y socioeconómico de los países y la utilización de modalidades específicas; y
 - Las posibilidades de repetir experiencias que han tenido éxito.
4. Capacidad del PNUD. La cuestión de la movilización de recursos está estrechamente vinculada con la capacidad del PNUD para suministrar servicios de calidad de forma eficiente y para aprovechar las oportunidades a medida que se presentan. El cambio de actividad de la organización hacia la prestación de servicios de asesoramiento y el acento renovado puesto en la velocidad y la flexibilidad requieren que se estudie de nuevo la capacidad de las oficinas en los países para movilizar esos recursos, así como los sistemas actuales de ejecución/aplicación. La evaluación:
- Se ocupará de la capacidad de las oficinas del PNUD en los países para movilizar recursos complementarios y poner de relieve los elementos relacionados con el desempeño que son necesarios para responder mejor a los retos emergentes;
 - Comparará los sistemas de aplicación del PNUD con los de otros organismos pertinentes de las Naciones Unidas;
 - Evaluará los puntos fuertes y los puntos débiles del actual sistema del PNUD (ejecución nacional, ejecución por organismos con inclusión de la UNOPS, ejecución directa [ED]; esta evaluación debe centrarse en los méritos del sistema en su conjunto y no debe ser un estudio comparado de cada modalidad).

²

Fuente: Informe anual del PNUD orientado hacia los resultados, 1999.

(Nota: Cuando estudien la ED, los evaluadores basarán su análisis en las conclusiones de la evaluación de la ED que se está llevando a cabo actualmente. La Oficina de Evaluación velará por que las conclusiones de la ED se integren adecuadamente en la evaluación de recursos complementarios).

5. Sistema de recuperación de costos. En lo que se refiere a esta cuestión operacional, se trata de determinar cuáles son los métodos de aplicación más apropiados y los costos correspondientes que ha de sufragar el PNUD. En vista de que el PNUD está compitiendo en nuevos “mercados”, hay que adaptar los aspectos operacionales y se pedirá al equipo de evaluación que formule recomendaciones sobre el enfoque “orientado hacia el mercado” apropiado para recuperar los costos.

De conformidad con la decisión 98/2 de la Junta Ejecutiva, se examinarán las cuestiones antedichas en el contexto de las siguientes modalidades utilizadas por el PNUD:

- Participación en los costos cuando las contribuciones se incorporen a las cuentas del PNUD.
 - Participación del gobierno anfitrión en los costos, con cargo a los propios recursos del gobierno anfitrión o con cargo a préstamos de las instituciones financieras internacionales (IFI).
 - Participación de terceros en los costos, con cargo a subvenciones del gobierno anfitrión, de instituciones financieras internacionales y/o de donantes.
- Fondos financieros que se establecen para fines particulares y contribuciones de donantes que están separadas en las cuentas del PNUD, como por ejemplo Capacidad 21 y FMAM.
- Financiación paralela cuando el PNUD conviene con uno o más donantes en financiar una actividad, pero que cada parte administre sus propios fondos.
- Contribución gubernamental a los costos de las oficinas locales, que son contribuciones de los gobiernos anfitriones al costo de las oficinas en los países, sea en moneda local, sea en dólares de los EE.UU.
- Contribuciones complementarias a fondos fiduciarios administrados por el PNUD: FNUDC, VNU, UNIFEM;
- Acuerdos sobre servicios de gestión

IV. Metodología

La evaluación se llevará a cabo en varias fases:

- Estudio en oficina de la documentación pertinente
- Reuniones oficiosas con la Junta Ejecutiva
- Consultas con Direcciones Regionales y otras Direcciones/Oficinas del PNUD pertinentes
- Preparación de un marco para la evaluación
- Visitas a países. Los criterios para la selección de países que se van a visitar son los siguientes:
 - Representación geográfica adecuada
 - Mezcla apropiada de tipología de países (PMA, países de ingresos medios, PCN); y
 - Países en los que hay gran participación en los costos y países en los que hay poca participación en los costos.

Países propuestos:
América Latina y el Caribe: Brasil, Honduras
África: Níger, Zimbabwe
Asia y el Pacífico: Pakistán, RDP Lao
Estados Árabes: Arabia Saudita
Europa y la CEI: Bulgaria

- Presentación de las conclusiones preliminares a la Oficina de Evaluación y a los sectores de gestión pertinentes del PNUD
- Proyecto final de informe e información para las partes interesadas pertinentes en Nueva York.

V. Composición del Equipo

El equipo de evaluación se compondrá de tres consultores externos, incluido un jefe del equipo. Su formación académica combinada debe incluir los aspectos económicos del desarrollo y las finanzas del sector privado y del sector público. En vista de la diversidad de países que van a visitarse, los miembros del equipo deberán dominar una mezcla de idiomas, entre ellos el inglés, el francés y el español.

Se contratará a un analista para que preste apoyo al equipo en la recopilación e interpretación de material y de datos financieros.

VI. Calendario

La evaluación comenzará en enero de 2001. Se espera contar con un primer proyecto del informe en la primera parte de abril de 2001 y con el informe final para el final de abril de 2001. El informe de evaluación se presentará a la Junta Ejecutiva en su período de sesiones de junio de 2001.

VII. Gestión

La Oficina de Evaluación del PNUD financiará y gestionará la evaluación.

ANEXO B

Decisión 98/2 de la Junta Ejecutiva

1. Recuerda las resoluciones de la Asamblea General 47/199, 50/120, 50/227 y 52/203, la resolución 97/59 del Consejo Económico y Social, sus decisiones 90/14 y 95/23 y su decisión 97/15 sobre la gestión del cambio, en particular los párrafos 9 y 10;
2. Acoge con satisfacción el informe del Administrador (DP/1998/3) y toma nota de las observaciones formuladas al respecto por las delegaciones;
3. Reafirma que los rasgos fundamentales de las actividades del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo deben ser, entre otras cosas, su carácter universal, voluntario y de donación, su neutralidad y su multilateralismo;
4. Destaca el papel del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo como coparticipe en el desarrollo y sus funciones de facilitación al responder a las necesidades de desarrollo, lo que incluye la prestación de asistencia para movilizar fondos procedentes de todas las fuentes disponibles en apoyo de las prioridades de desarrollo de los países en que se ejecutan programas;
5. Recuerda que los recursos básicos constituyen el fundamento del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y garantizan su universalidad, previsibilidad, neutralidad y multilateralismo, así como su capacidad de responder en forma flexible a las necesidades de los países en que se ejecutan programas, en particular los países menos adelantados y los países de bajos ingresos;
6. Expresa su profunda preocupación por la disminución de los recursos básicos y por el efecto negativo de esta disminución en la labor futura del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y pide que se mantengan en estudio las proporciones respectivas de recursos básicos y complementarios;
7. Reconoce la importancia de los recursos complementarios, incluida la participación en los gastos y las fuentes no tradicionales de financiación, como mecanismo para aumentar la capacidad y complementar los medios de que dispone el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo para lograr los objetivos y prioridades indicados en la decisión 94/14;
8. Reafirma el papel que a nivel de los países corresponde al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en la prestación de una variedad de servicios de apoyo para la ejecución nacional y la ejecución de los proyectos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, incluidos los que se financiaron con recursos complementarios, conforme a los parámetros siguientes:
 - a) Sólo se proporcionará apoyo a solicitud de los gobiernos de los países en que se ejecutan programas;
 - b) Sólo se prestará apoyo para actividades comprendidas en el marco de cooperación del país y el marco del desarrollo humano sostenible;
 - c) Se prestará apoyo sobre la base de una detenida evaluación de la capacidad del organismo de ejecución, en particular en lo que respecta a la capacidad administrativa y operacional y a la plena responsabilidad por los fondos administrados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo;

- d) El apoyo se acompañará de medidas apropiadas de creación de capacidad, incluidas estrategias claras para finalizar la participación de modo de garantizar que se hayan logrado los objetivos de creación de capacidad a largo plazo;
 - e) Como parte de la revisión de los procedimientos de ejecución nacional, se establecerán instrumentos apropiados para mejorar la supervisión y evaluación de esos servicios, incluida la incorporación obligatoria en todos los documentos de proyectos de anexos en que se indique el carácter y alcance de ese apoyo, así como las funciones y responsabilidades de las partes interesadas;
 - f) A solicitud del gobierno del país en que se ejecuta el programa, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo tendrá sistemáticamente en cuenta los servicios que pueden proporcionar los organismos especializados de las Naciones Unidas u otros órganos de ejecución y/o encargados de hacer adquisiciones;
 - g) De conformidad con la decisión 94/28 de la Junta Ejecutiva, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo sólo actuará como organismo de ejecución en países en circunstancias especiales y lo hará únicamente cuando pueda demostrarse que resulta esencial salvaguardar la plena responsabilidad del Administrador respecto de la ejecución eficaz de programas y proyectos;
9. Pide que cuando el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo planifique, ejecute y administre actividades financiadas con recursos complementarios, en forma integrada, transparente, flexible y responsable, los costos adicionales que deriven de las actividades financiadas con recursos complementarios se recuperen plenamente y pide también que estas actividades y sus gastos de apoyo se identifiquen sistemáticamente en los marcos de cooperación;
10. Pide al Administrador que presente a la Junta Ejecutiva en su período de sesiones anual de 2001 una evaluación, en consulta con los países en que se ejecutan programas, las dependencias pertinentes del sistema de las Naciones Unidas y los miembros de la Junta, sobre todos los aspectos de las actividades financiadas con recursos complementarios, incluida la participación de los gobiernos en los gastos y su efecto en las capacidades nacionales, en particular en lo que concierne a las modalidades aplicadas por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo;
11. Decide mantener en atento examen las tendencias y las repercusiones de los recursos complementarios y para ello pide al Administrador que, en el contexto de su informe anual, proporcione información completa al respecto, inclusive su monto, origen, destino e influencia en la programación.

ANEXO C

LISTA DE PERSONAS CONSULTADAS

Oficina del Administrador

Mark Malloch Brown	Administrador
Zéphirin Diabré	Administrador Asociado
Bruno Pouezat	Auxiliar especial del Administrador Asociado

Grupo de Apoyo a las Operaciones

Herbert M'cleod	Director
-----------------	----------

Dirección de Políticas de Desarrollo (DPD)

Christopher Ronald	Jefe interino del Grupo de operaciones e investigaciones aplicadas
--------------------	--

Dirección de Gestión (DG)

Jan Mattson	Administrador Auxiliar y Director
Gilbert Hougbo	Director
Romesh Muttukumar	Director
Johannes Swietering	Director
Mitsuhiko Inaba	Especialista de políticas/Auxiliar especial
Julie Anne Mejia	

Dirección de Recursos y Asociaciones Estratégicas (DRAE)

Bruce Jenks	Director
John Hendra	Director Adjunto y Director de la División de Movilización de Recursos (DMR)
Nichola Harrington	Directora Adjunta de la DMR

División de Intervenciones de Emergencia (DRE)

Omar Bakhet	Director
-------------	----------

Oficina de Evaluación (OE)

Khalid Malik	Director
Nurul Alam	Director Adjunto
Christine Roth	Asesora superior de evaluación

Oficina de Auditoría y Examen del Desempeño (OAED)

James Currie	Director
--------------	----------

Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización (FNUDC)

Albéric Kacou	Secretario Ejecutivo Adjunto
---------------	------------------------------

Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM)

Emma Torres	Coordinadora Ejecutiva Adjunta
Martin Krause	Especialista de Evaluación y Supervisión

Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM)

Flavia Pansieri	Directora Adjunta
-----------------	-------------------

Dirección Regional de los Estados Árabes (DREA)

Michael Smith	Jefe, División de Operaciones en los Países
Mona Hider	Asesora del programa

Dirección General de África (DRA)

Abdoulaye Mar Dieye	Director para el País, Grupo I
Frederick Lyons	Director Adjunto, Operaciones
Michele Flavigna	Asesora del programa del país, Grupo III

Dirección General de Asia y el Pacífico (DRAP)

Maxine Olson	Jefa de la División de Asia meridional y occidental
Larry Maramis	Asesor del programa, División de Asia del Sudeste y el Pacífico
Christine Spoerel	Asesora del programa, División de Asia meridional y occidental

Dirección Regional de Europa y la Comunidad de Estados Independientes (DREC)

Jakob Simonsen	Administrador Auxiliar Adjunto y Director regional adjunto
Josyane Chapelier	Asesora principal
Soknan Han Jung	Directora del programa, Grupo IV

Dirección General de América Latina y el Caribe (DRALC)

Gilberto Flores	Director Adjunto interino
Andrew Russell	Asesor de políticas
Alfredo Jefferson	Director del programa
Luca Renda	Especialista de programas

Secretaría de la Junta Ejecutiva del PNUD y del FNUAP

Soheyla Chahkar-Farhang	Directora y Secretaria de la Junta Ejecutiva
-------------------------	--

Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS)

Reinhart Helmke	Director Ejecutivo
Bisrat Aklilu	Director Ejecutivo Adjunto y Director de Operaciones

ARABIA SAUDITA: OFICINA DEL PNUD EN EL PAÍS

José Eguren	Coordinador Residente/Representante Residente
Khaled Alloush	Representante Residente Adjunto
Jamil Sofi	Coordinador del programa
Kuniaki Nagata	Representante Residente

Donantes, clientes y contrapartes nacionales

Ihab M. Al-Sharkawi	Director del programa, Organismo Japonés de Cooperación Internacional (JICA)
Steven Toma	Representante Residente
Nicholas Hilgert	Tercer Secretario, Embajada de los Estados Unidos de América
Mohammed Djerbi	Coordinador y Jefe de Equipo, Proyecto de la FAO
Jebrin A. Al-Jebrin	Director del Departamento de Proyectos
Zuhayr S. Mihyu	Consultor, Programa del Golfo Árabe para el DNUO (AGFUND)
Excmo.Sr. Ingeniero Abdullah Al Mugbel	Ministro Adjunto del Ministerio de Vías Públicas y Comunicaciones
Karl Gustaw	Consejero comercial
Patrick el-Sheikh	Primer Secretario de Asuntos Comerciales de la Embajada de Suecia
Jamal Abu Issa	Auxiliar administrativo superior, Organización Mundial de la Salud
Muslim Dakheel Al-Shaman	Gestión del Proyecto SAU-97/007—Centro de debates y formación en recursos naturales
Ahmed Hakami	Ministro Adjunto de Planificación Sectorial
Excmo.Sr. Ehsan Fakih	Ministro Adjunto Auxiliar y Director de Proyectos Nacionales
Yousef Al Saadoun	Ministro Adjunto/Asuntos económicos y culturales, Ministerio de Relaciones Exteriores
Yousef Al-Bassam	Director Gerente Adjunto
Gerd Zacharias	Representante Residente
Mario Snader	Representante Residente
Walter Fehlinger	Coordinador de Personal para la Región del Golfo, Cooperación Técnica de Alemania (GTZ)
Abdulaziz Al Khudairy	Ministro Adjunto Auxiliar para la Planificación Urbana y Gerente Nacional de Proyectos, Ministerio de Asuntos Municipales
Hervé Piquet	Consejero Económico y Comercial, Embajada de Francia
Abdul Majeid Haddad	Coordinador del Programa del FMAM (7 países)
Hanna Samiha	Asesora del programa
Yassin Yassin	Asociado del programa, Programas socioeconómicos
Edgar R. Saravia	Representante, Banco Mundial.

BRASIL: OFICINA DEL PNUD EN EL PAÍS

Walter Franco	Representante Residente
---------------	-------------------------

Henry Jackelen	Representante Residente Adjunto
Maria Ligaya Fujita	Coordinadora del programa
Wilson Soares	Oficial asociado
Jose Carlos Libanio	Asesor especial
Gianna Sagzaio	Oficial del programa
Jose Luiz Lima	Asesor especial
Adelina Paiva	Oficial del programa
Oswaldo Castillo	Oficial del programa
Carla Di Lauro Rigueira	Dependencia de finanzas
Janete Carneiro Ferreria	Auxiliar

Donantes, clientes y contrapartes nacionales

Marcio Lopes Correa	Coordinador, Organismo Brasileño de Cooperación, Cooperación Técnica Multilateral, Ministerio das Relacoes Exteriores
Sandra M. Itoh Viergever	Gerente, Ministerio das Relacoes Exteriores (MRE) Agencia Brasileira de Cooperacao (ABC) Cooperacao Técnica Recebida Multilateral (CTRM)
Marcelo M. Soares	Coordinador UAP/ABC, Agencia Brasileira de Cooperacao, Ministerio das Relacoes Exteriores
Ernesto Vega Senise	Secretario Adjunto, Ministerio do Planejamento, Orcamento e Secretaria de Gestao
Joao Marcelo Borges	Gerente de Cooperacao International, Ministerio do Planejamento, Orcamento e Gestao, Secretaria de Gestao
Jose Cechin	Secretario Ejecutivo, Ministerio de Seguridad Social
Darci Bertholdo	Secretario de Estado Adjunto para los Derechos Humanos, Ministerio da Justicia, Secretaria de Estado dos Dereitos Humanos
Carmelina Santos Rosa	Directora del Proyecto BRA/961013 – Secretaria de Derechos Humanos, Ministerio da Justicia
Gilberto Leonel de Almeida Valloso	Coordinador General , Ministerio da Previdencia e Assistencia Social (MPAS). Secretaria-Executiva, Unidade de Coordenacao de Projectos (UCP)
Fernanda Oliveira	Subgerente, Ministerio das Relacoes Exteriores (MRE), Agencia Brasileira de Cooperacao (ABC) Cooperacao Técnica Recebida Multilateral (CTRM)
Robson de Araujo Sorge	Coordinador Administrativo Financiero, Ministerio da Fazenda (UCP)
Joao Dias Neto	Sub-Coordinador Técnico, Ministerio da Fazenda(UCP)
Stewart Mills	Jefe de Cooperación Técnica, Departamento Brasileño de Desarrollo Internacional (DFID)
Robert Borges Martins	Presidente, Instituto de Pesquisa Económica Aplicada (IPEA)
Marcel Viergever	Coordinador, Departamento Brasileño de Desarrollo Internacional (DIFD/PPG-7)
Viktor U. Dohms	Agencia no Brasil da Cooperacao Técnica Alemana (GTZ)
Waldemar W. Wirsig	Representante, Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
Antonio Rocha Magalhaes	Oficial Principal en el País, Banco Mundial

Jorge Werthein

Representante de la UNESCO en Brasil, Coordinador del Programa UNESCO/MERCOSUL, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

BULGARIA: OFICINA DEL PNUD EN EL PAÍS

Antonio Vigilante
Trine Lund Jensen
Sasha Traicheva
Ogniana Glavoussanova
Dafina Gercheva
Desislava Boyadjieva
Hachemi Bahloul
Emilia Lissichkova
Constantino Longares
Anna Atanassova
Christopher Louise
Mirella Mladenova

Representante Residente
Representante Residente Adjunto
Auxiliar de proyecto
Auxiliar del programa
Asesora para el desarrollo sostenible
Traductora
Oficial de programa
Directora de proyecto
Oficial de programa
Oficial de programa
Oficial de informes
Auxiliar de programa

Donantes, clientes y contrapartes nacionales

Katia Todorova

Directora de Organizaciones Internacionales, Dirección de Derechos Humanos

Iliia Krastelnikov

Jefe de Organizaciones Internacionales, Dirección de Derechos Humanos, Ministerio de Relaciones Exteriores
Ministro del Trabajo y de Política Social, Gobierno de la República de Bulgaria

Ivan Neykov

Ministra Adjunta, Ministerio del Trabajo y de Política Social, República de Bulgaria

Mira Radkova

Jefe de Protocolo del Presidente de la República de Bulgaria

Yaroslav Golev

Alcalde, Ayuntamiento de Lovech

Plamen Evrev

Alcalde de Razlog

Luben Tartarski

Ministra Adjunta de Cultura, República de Bulgaria

Rayna Gavrilova

Directora de Proyectos - Proyecto sobre creación de puestos de trabajo con apoyo de las empresas, Ministerio del Trabajo y de Política Social, Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Bulgaria,

Elena Panova

Asesor del Gobierno

Ivan Stancioff

Experta en "Proyectos de inversión", Ayuntamiento de Razlog

Nelly Prangova

Directora de misión, USAID

Debra D. McFarland

Oficial de programa, USAID

Ivanka Tzankova

Asesor superior, Desarrollo de empresas, USAID

Nikolay YarmovSenior

Oficial superior, Sector privado, Oficina de empresas privadas, USAID

Eduard L. Lafarge

Bert van der Lingen

Jefe Adjunto de Misión, Embajada del Reino de los Países Bajos

Carlos Murillo Gómez

Secretario de Embajada, Cónsul, Embajada de España

Ognian Shentov

Presidente, Centro para el Estudio de la Democracia

Giovanni Di Girolamo	Primer Secretario, Unión Europea, Delegación de la Comisión Europea en Bulgaria
Tomas S. O'Brien	Residente Representante, Banco Mundial
Luise Druke	Representante del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

HONDURAS: OFICINA DEL PNUD EN EL PAÍS

Jeffrey Avina	Coordinador Residente y Representante Residente
Richard Barathe	Representante Residente Auxiliar
Margarita Bueso	Representante Residente Auxiliar
Miguel Lopez	Representante Residente Auxiliar
Naoto Yamamoto	Representante Residente Adjunto
Gisella Camoriano	Oficial
Santiago Castillo	Oficial
Jose Cuestas	Oficial
Luis Gradiz	Oficial
Patrick Haverman	Oficial auxiliar
Marla Zapach	Oficial auxiliar

Donantes, clientes y contrapartes nacionales

Marcos Carias Chaverri	Ministerio de Finanzas
Plutarco Castellanos	Ministro, Ministerio de la Salud
Xiomara Gómez de Caballero	Ministra de Medio Ambiente y Recursos Nacionales.
Sylvia de Izaguirre	Secretaría de cooperación técnica
Casta Alicia Mejia	Secretaría de cooperación técnica
Amalia G. de Pineda	Ministerio de Finanzas
Cristobal Simon Asfura	Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE)
Oscar Borjas	Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE)
Rodrigo Mayen	Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
Joseph Owen	Representante Residente, Banco Mundial
Ira Ericksson	Primer Secretario, Embajada de Suecia
Masateru Ito	Embajador del Japón
Juan Angel Pena	Embajador de Argentina
G. Shad Prashad	Organismo canadiense de desarrollo internacional (Canadá)
Jan Roberts	Organismo sueco de desarrollo internacional (Suecia)

NÍGER: OFICINA DEL PNUD EN EL PAÍS

Keita Maria Iboune	Dependencia de apoyo a la gestión del programa (PMSU)
Cyriaque Edjo	Administrador Adjunto (Org.)
Steven Ursino	Representante Residente
René Guiraud	Representante Residente Adjunto
Mamadou Ouattara	Representante Residente Auxiliar
Aïssa Ouahido	
Salissou Moussa	Medio ambiente

Donantes, clientes y contrapartes nacionales

Yakoubou Mahaman Sani	Director, Ministerio del Plan
Rabaha Bolho	Encargada de programas
Zaharatou Ataka	(Coordinadora)
Seidou Abderahmane	(Coordinador)
Songhrai Omar Amadou	DORCI - Ministerio de Relaciones Exteriores y de Cooperación/IA
Jean-Marie Frentz	Encargado del proyecto FMAM/PM
Hassane Saley	Secretario Ejecutivo del CNEDD
Daouda Soumana	Coordinador del Proyecto, Níger
Solange Degbey	Encargada de Programa FENU
Aïssa Riba	Encargada del Programa sobre la pobreza
Alidou Badjé	Coordinador, Célula de enlace
Frezon	Jefe de la cooperación belga
Agnès Guillaud	Consejera Económica, Comisión Europea/FED
Geoffroy Bergen	Representante Residente del Banco Mundial
Benhamrane Djilali	Economista principal
Christophe Besacier	Desarrollo rural, Cooperación francesa
Magagi Amadou	Secretario permanente de la Comisión electoral nacional independiente (CENI)
Aki Matsunaga	Oficial para el país, División regional de África, Departamento IV, Organismo Japonés de Cooperación Internacional (JICA)
Kato Ryuichi	Director Adjunto, División de África (JICA)
Yvette Rainavo	Consejera para la equiparación de los géneros y punto de convergencia para el programa ONUSIDA
Isselmou Ould Boukhary	Chef du Programa Santé (UNICEF)
Soga Garba	Organización Mundial de la Salud
Gérard Bernard	Representante de la FAO

PAKISTÁN : OFICINA DEL PNUD EN EL PAÍS

Önder Yücer	Representante Residente/Coordinador Residente de las Naciones Unidas
Lena Lindberg	Representante Residente Adjunto
Mohammad Zafar Iqbal	Representante Residente Auxiliar
Razina Bilgrami	Representante Residente Auxiliar
Naeem Ahmad	Oficial de gestión del programa
Ellen Beijers	Oficial de programa
M.S. Tinauli	Oficial de apoyo al programa
S. Ahmed H. Naqavi	Director de finanzas
Ayesha Iftikhar	Representante Residente Adjunto
Mohammad Azam Khan	Director Nacional del Proyecto
Muhammad Saleem Chishti	Director Nacional del Proyecto
Rehmat Ali Mujahid	Director Nacional del Proyecto
Roohi Shoaib	Director de programa

Donantes, clientes y contrapartes nacionales

Shaheen Masud	Secretario Adjunto, División de Asuntos Económicos
Asad Elahi	Secretario Adjunto, División de Asuntos Económicos

Pervez Tahir	Economista principal, División de Planificación y Desarrollo
Mahboob Elahi	Director General (Medio ambiente), Ministerio de Medio Ambiente - Gobierno local y Desarrollo rural
Jalil Abbas	Secretario auxiliar, Ministerio del Progreso de la mujer, Bienestar Social y Educación especial
S.M. Hasan Zaidi	Secretario Adjunto, Ministerio de Asuntos Económicos y Financieros/División de Asuntos Económicos
Malik Sher Afzal	Jefe de sección, División de Asuntos Económicos, Ministerio de Finanzas
Rahmat Ali Mujahid	Director Nacional del Proyecto del PNUD en apoyo de un proceso electoral democrático en Pakistán
Daniyal Aziz	Director de la Secretaría II, Reconstrucción Nacional, Oficina de Reconstrucción nacional
Eamoinn Taylor	Jefe de la Sección de Desarrollo, Alta Comisión Británica, Enclave Diplomático
Shoaib Tayyab	Oficial Superior de Programas, Commonwealth de Australia, Alta Comisión Diplomática Australiana (AusAID)
Yasumitsu Kinoshita, MSc.	Representante Residente Adjunto, Organismo Japonés de Cooperación Internacional (JICA)
Masakata Nakahara	Representante Residente, Organismo Japonés de Cooperación Internacional (JICA)
Sohail Ahmad	Oficial del programa, Organismo Japonés de Cooperación Internacional (JICA)
A.M. Aboul Naga	Representante, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)
Rashid Bajwa	Director General, Programa nacional de apoyo a zonas rurales (NRSP)
Jeff Taft-Dick	Director de programa, Programa Mundial de Alimentos (PMA), Naciones Unidas
Thomas Zeindl	Oficina de Supervisión de Proyectos (PNUFID)
Philip Karani	Representante Auxiliar (ACNUR)
K. Khosh-chashm	Representante (OMS)
Hasan Akhtar Rizvi	Director del Proyecto
Asif Ali Zadi	Programa de integración para el desarrollo sostenible, Unión para la conservación de la naturaleza
Christopher C. Shank, Ph.D.	Jefe, Oficina de Islamabad, Unión para la conservación de la naturaleza
Naghma Imdad	Director, Dependencia de diversidad biológica, Unión para la conservación de la naturaleza
Hasan Akhtar Rizvi	Coordinadora del Proyecto SDEP, Savera
William Byrd	Director de Proyectos (SDNP)
	Economista principal (Banco Mundial)

REPÚBLICA DEMOCRÁTICA POPULAR LAO: OFICINA DEL PNUD EN EL PAÍS

Kari Nordeim-Larsen	Representante Residente
Gana Fofang	Representante Residente Adjunta
Michele Oats	Representante Residente Adjunta
Phillip Devaud	Representante Residente Auxiliar (Programa)
Mari-Ann Marx	Oficial de programa (Buena gestión pública)

Seppo Karpinen
Albert Soer

Oficial de programa (Medio ambiente)
Asesor, Desarrollo de zonas rurales

Donantes, clientes y contrapartes nacionales

Bountheuang Mounlasy

Director General, Cooperación Internacional, Oficina del
Primer Ministro

Soukata Vichit

Director General, Departamento de Medio Ambiente,
Oficina del Primer Ministro (Director nacional del
proyecto)

Sanya Praseuth

Directora General de Departamento, Ministerio de
Finanzas (Directora nacional de proyectos)

Michael Hunt

Asistencia australiana (AusAID)

Marenne Karlseen

Asistencia noruega (NORAD)

Paul Turner

Representante Residente (BASD)

ZIMBABWE: OFICINA DEL PNUD EN EL PAÍS

Chinwe Dike	Representante Residente Adjunto
Nomasomi N. Mpofu	Analista de cuestiones sociales y equiparación de los géneros
Patrice Chiwota	Coordinador de programas/Economista, Dependencia de desarrollo de la gestión
Thomas Backlund	ESFU
Laetitia Dhliwayo	ESFU
Dennis Nkala	PRU

Donantes, clientes y contrapartes nacionales

Mfaro Moyo	ESU/Medio ambiente
L. Matsvayi	Director Adjunto de Finanzas Nacionales e Internacionales, Ministerio de Finanzas
Simbabure	Director de cuestiones relativas a la equiparación de los géneros, Ministerio de Juventud y Empleo
John Winter	Jefe del Departamento de Desarrollo Internacional, Alta Comisión Británica
Lars Kjelberg	Consejero, Embajada de Dinamarca
U. Flechsenhar	Director, OIT
De Jong	Consejero de la Real Embajada de los Países Bajos
Abdi Foum	Primer Secretario (Desarrollo), Embajada de Suecia
Ingeniero Kodzwa	Comisión de Servicios Públicos
Niels Biering	Representante de la ONUDI
Busi Bango	Director Nacional, Empretec (Centro para las pequeñas empresas)
George Tembo	UNOSIDA
Khethiwe K. Moyo-Mhlanga	Coordinador Nacional, Red África 2000, Programa de pequeñas donaciones (FMAM)
Van den Brink	Representante Residente Adjunto, Economista Principal, Banco Mundial

Equipo de Evaluación de la Ejecución Directa

Richard Flaman	Jefe del Equipo
Elayne Gallagher	Miembro del Equipo
Mary Lisbeth Gonzales	Miembro del Equipo
Mari Matsumoto	Miembro del Equipo

ANEXO D

DETALLES FINANCIEROS

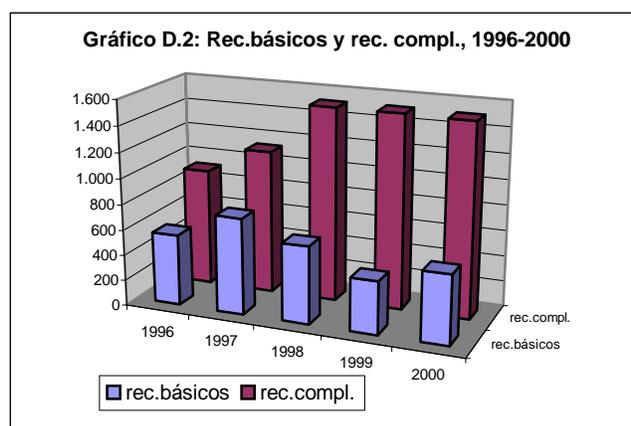
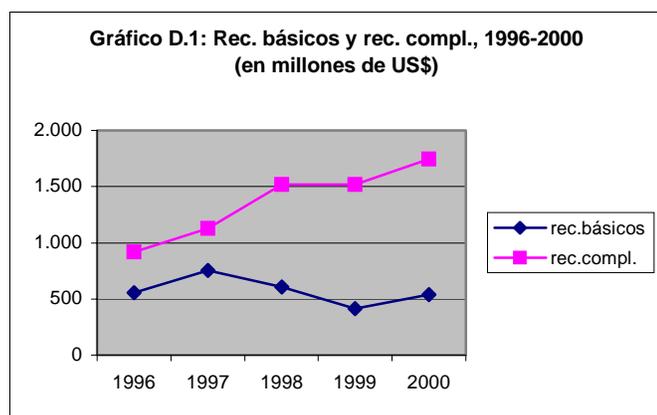
Método de análisis:

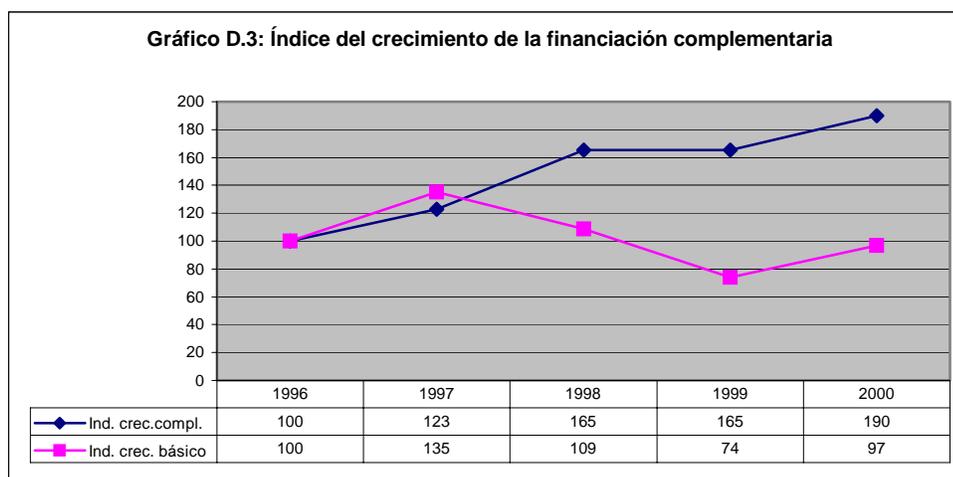
La principal finalidad de esta evaluación de los recursos complementarios del PNUD era analizar las tendencias en la aplicación de esos recursos y su papel en la configuración del mandato del PNUD para el desarrollo. El análisis se centró en los cambios efectuados tanto en la magnitud como en la dirección no solamente de los fondos complementarios sino también de los recursos básicos para el período 1996-2000. Se hicieron comparaciones entre regiones y entre países dentro de las regiones, acerca de la utilización de recursos complementarios en un esfuerzo encaminadas a determinar diferencias en la forma en que se movilizan esos recursos.

Los datos para el análisis incluían principalmente datos de gastos, que provenían de la Oficina del Contralor, Dirección de Gestión, PNUD. El análisis se efectuó utilizando el programa Excel para obtener datos, que se presentaron en forma de gráficos de líneas, gráficos de barras y gráficos circulares, según la representación gráfica que se estimaba más conveniente en cada caso.

Tendencia en la utilización de recursos complementarios:

Los gráficos D.1 y D.2 que van a continuación representan el cambio de los recursos básicos respecto de los recursos complementarios durante los años 1996-2000. La convicción de que los recursos complementarios se han convertido en una fuente sustancial de financiación para los programas del PNUD queda corroborada por la creciente tendencia en el suministro de esos recursos, en comparación con los recursos básicos, durante el período mencionado. La tendencia al incremento de los recursos complementarios y la disminución de los recursos básicos confirma el carácter variable de la ayuda para el desarrollo a lo largo de los cinco últimos años. El acusado ingreso de gastos con cargo a fondos complementarios para el PNUD, que ascendieron a 1.700 millones de dólares en el año 2000, representa el 77 por ciento de sus gastos totales para dicho año, o sea que los recursos complementarios constituyen una importante fuente de financiación para las actividades asistidas por el PNUD.

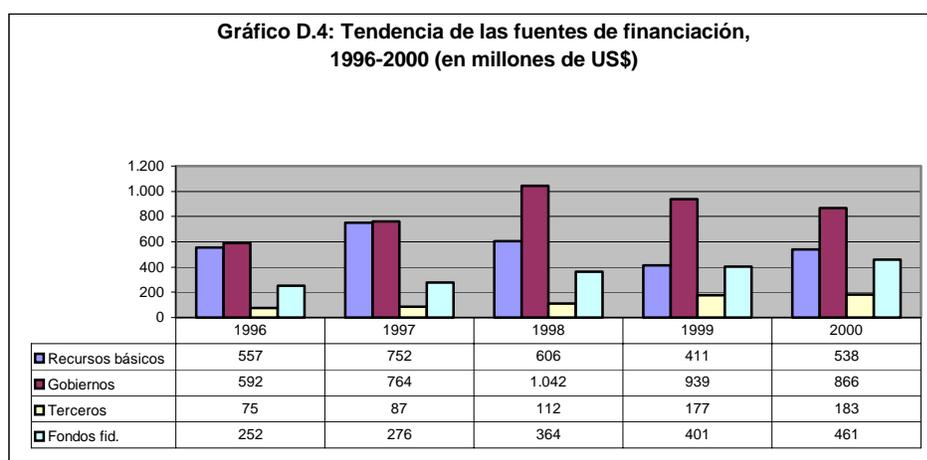




El gráfico D.3 indica que los recursos complementarios han aumentado un 90 por ciento desde 1996. El crecimiento de los recursos básicos, por otra parte, ha estado disminuyendo desde 1996, pero no indica ninguna modificación del crecimiento en el año 2000 en comparación con el año 1996 como año base.

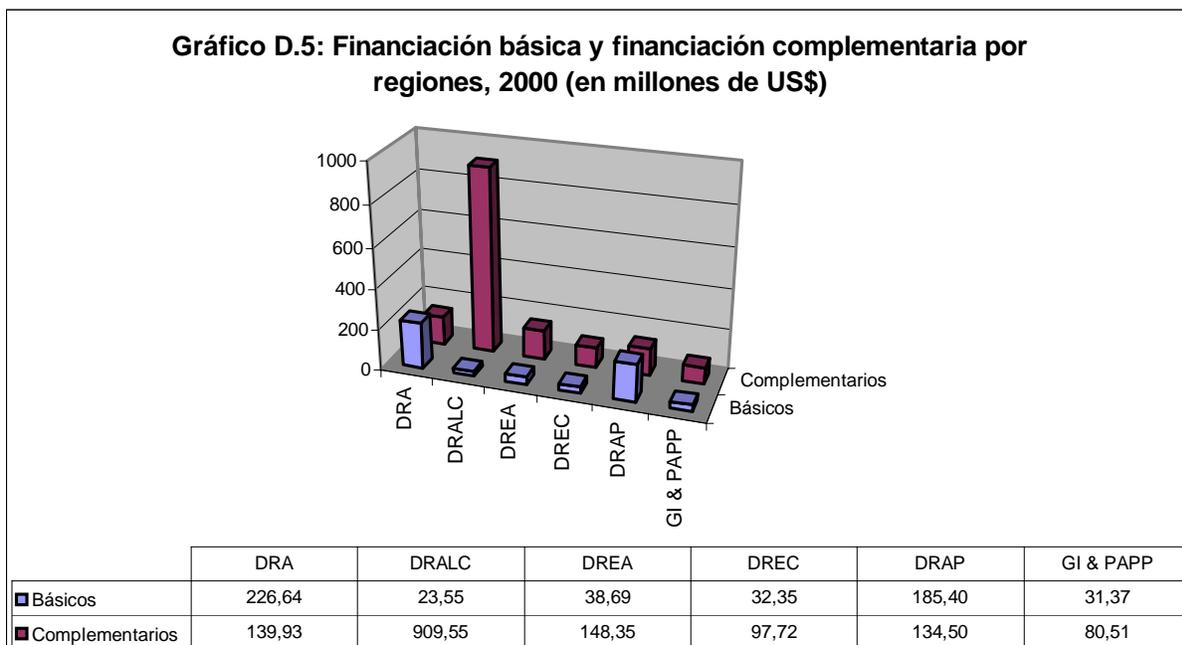
Fuentes principales de financiación complementaria y sus tendencias:

Hay tres fuentes principales de financiación complementaria: participación gubernamental en los gastos, participación de terceros en los gastos, y fondos fiduciarios. El gráfico D.4 presenta las diferencias que ha habido en el tipo de financiación a lo largo de los años. La participación gubernamental en los gastos emerge como la principal fuente de financiación, seguida por los fondos fiduciarios. La financiación de terceros se ve también que aumenta con los años como fuente de financiación complementaria. La financiación de terceros junto con la participación gubernamental en los gastos aportaron más de 1.000 millones de dólares a los recursos complementarios en el año 2000, en comparación con 667 millones de dólares en el año 1996. El incremento del volumen de la participación gubernamental y de la participación de terceros como fuentes para los programas del PNUD tiene repercusiones para la movilización de recursos, así como para la capacidad de las oficinas del PNUD en los países para movilizar recursos complementarios.

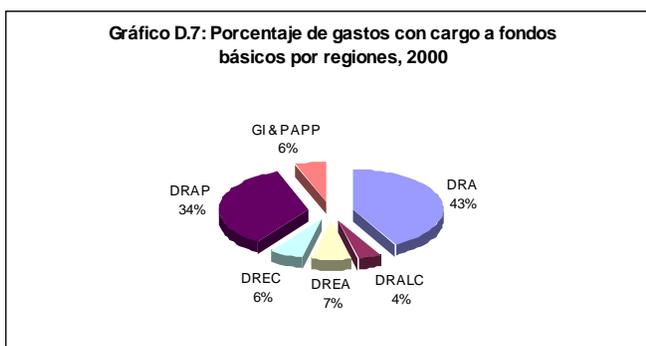
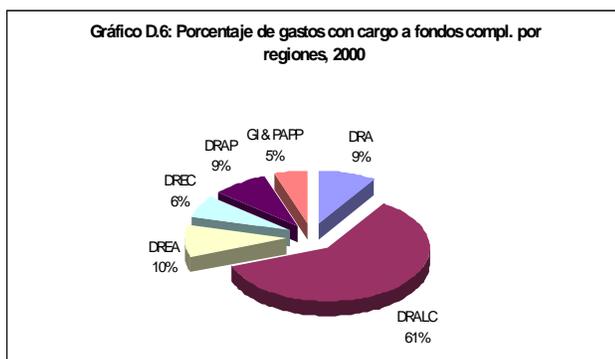


Distribución regional y fuentes de financiación complementaria:

América Latina es, con mucho, la región que utiliza más recursos complementarios para la financiación. En el año 2000 las regiones con los gastos con cargo a fondos complementarios más bajos en términos de cifras en dólares actuales son, por orden ascendente, Europa y la CEI, Asia y el Pacífico, y África, con 98 millones, 135 millones y 140 millones respectivamente (gráfico D.5). Por otra parte, las regiones de África y de Asia y el Pacífico son las que mayor cantidad de recursos básicos han utilizado.



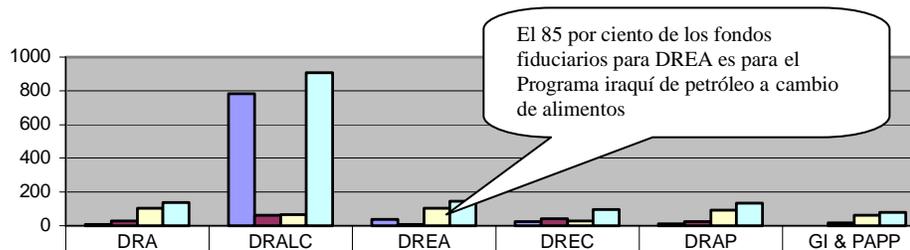
En el año 2000, América Latina poseía la mayor concentración de recursos complementarios, que representaba el 61 por ciento (gráfico D.6), seguida por los Estados Árabes. En términos de fondos básicos, África, seguida por Asia y el Pacífico, es la región que más fondos básicos utilizó en el año 2000; los fondos básicos representaron el 43 por ciento y el 34 por ciento de los gastos, respectivamente (gráfico D.7).



Fuentes de financiación complementaria:

El gráfico D.8 indica las principales fuentes de fondos complementarios por regiones. En América Latina y el Caribe, la principal fuente de financiación es la participación gubernamental en los gastos, que es una modalidad de cofinanciación en la cual los recursos del PNUD pueden verse complementados por recursos gubernamentales y por préstamos gubernamentales del Banco Mundial y de otras IFI. En el año 2000, la participación gubernamental en los gastos representó el 86 por ciento de los gastos totales para la región de América Latina.

Gráfico D.8: Tipos de gastos con cargo a fondos compl. por regiones, 2000
(en millones de US\$)



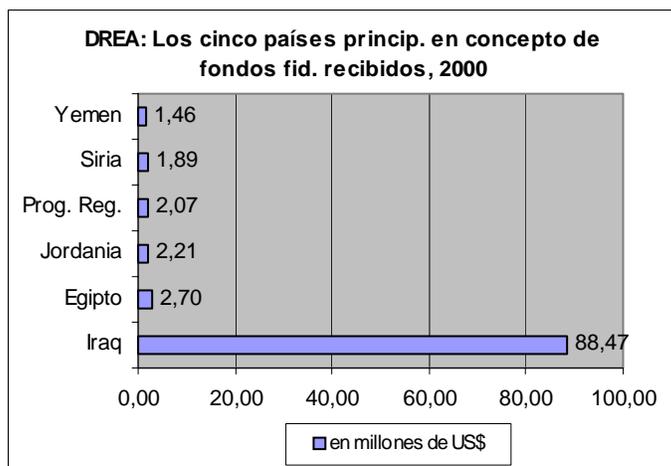
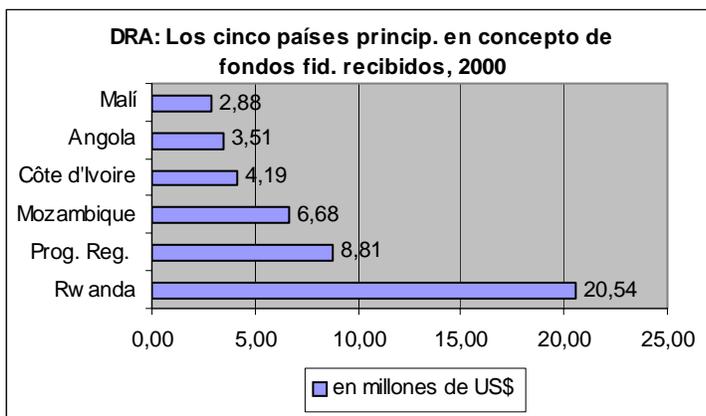
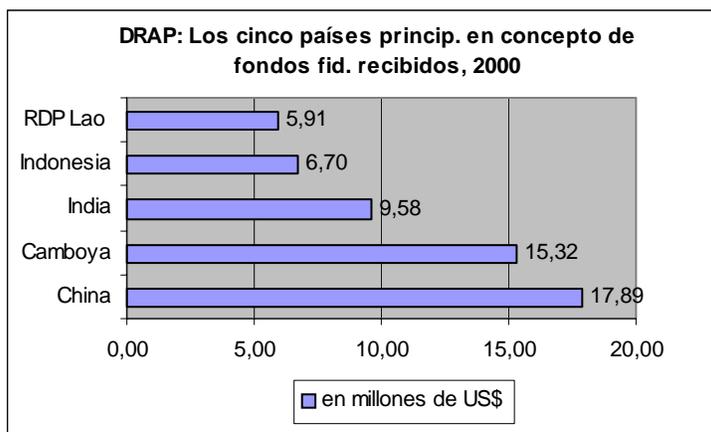
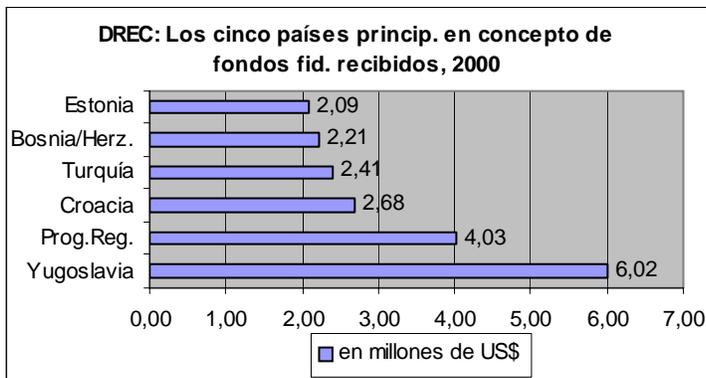
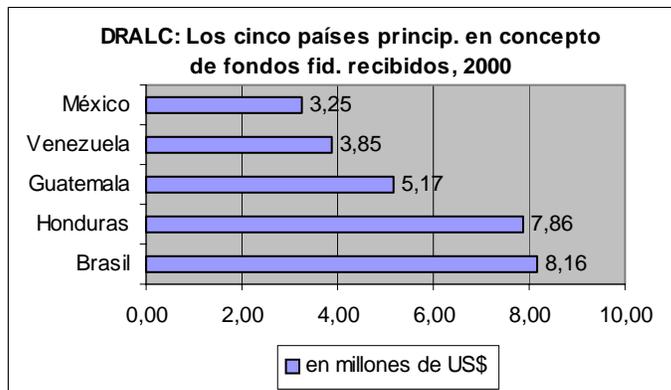
■ Participación gubernamental en los gastos	7,48	782,53	37,24	24,80	14,37	0,00
■ Terceros	28,67	62,14	6,41	43,30	26,44	15,76
■ Fondos fiduciarios	103,78	64,88	104,70	29,62	93,68	64,75
■ Total	139,93	909,55	148,35	97,72	134,50	80,51

Para África y los Estados Árabes, seguidos por la región de Asia y el Pacífico, los fondos fiduciarios son la principal fuente de financiación complementaria. El fondo fiduciario para los Estados Árabes se destina principalmente al Programa iraquí de petróleo a cambio de alimentos, que representa el 85 por ciento de sus recursos totales. Para cada fuente de fondos, en el gráfico D.9 que figura a continuación se presentan los cinco países principales de cada región.

Fondos fiduciarios

En África, los cinco principales países receptores de fondos fiduciarios son: Rwanda, Mozambique, Côte d'Ivoire, Angola y Malí, la mayor parte de los cuales son países en los que ha habido conflictos. Independientemente de la región, los cinco principales países que han recibido los fondos de mayor cuantía en concepto de fondos fiduciarios son el Iraq, el Territorio Palestino Ocupado, Rwanda, China y Camboya (gráfico D.9).

Gráfico D.9: Los cinco países principales de cada región en términos de fondos fiduciarios recibidos

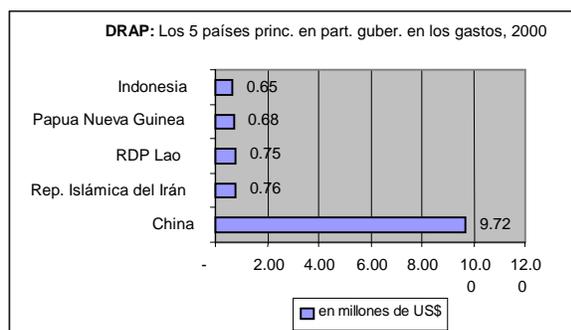
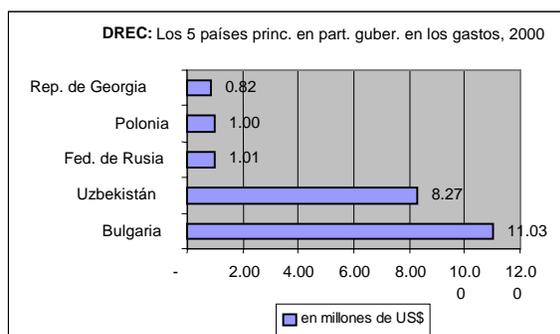
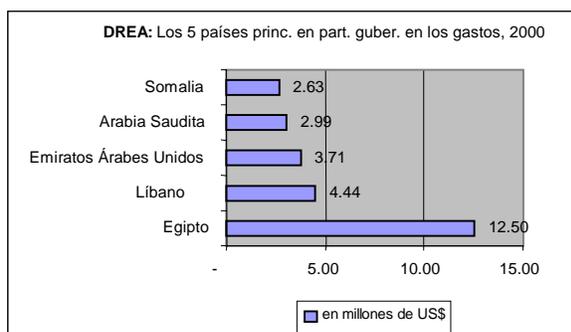
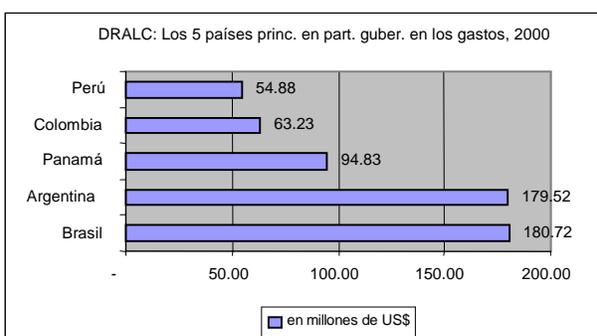
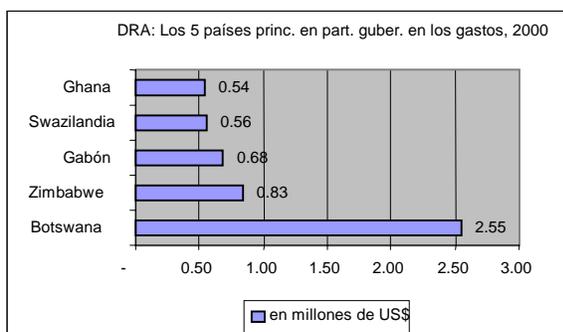


Participación gubernamental en los gastos

La región donde es mayor la participación gubernamental en los gastos es América Latina, como ya se ha indicado. El gráfico D.10 muestra los cinco países principales de cada región en términos de participación gubernamental en los gastos, siendo los “Cinco principales” de América Latina (Brasil, Argentina, Panamá, Colombia y Perú) los que más fondos movilizan a ese título.

Para todos los demás países, esa fuente de financiación es de cuantía bajísima y a veces casi insignificante.

Gráfico D.10: Los cinco países principales de cada región en concepto de participación gubernamental

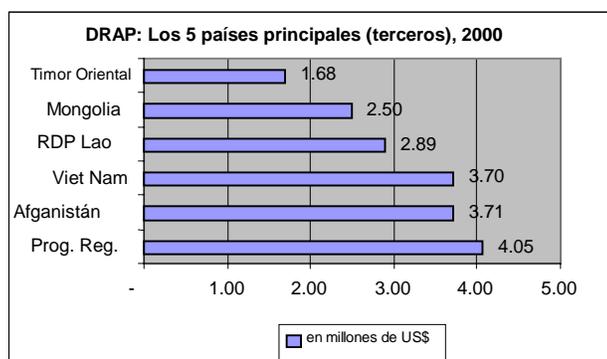
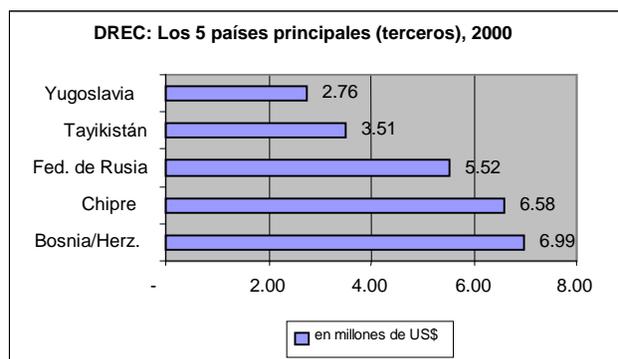
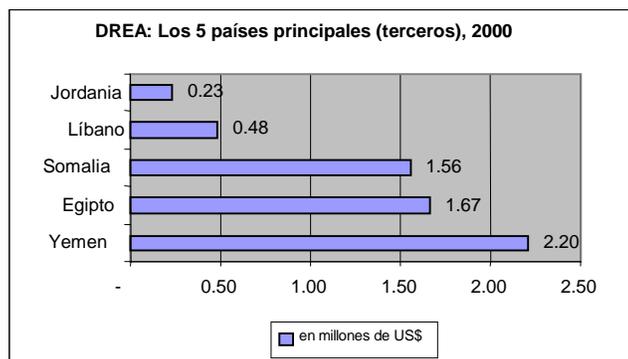
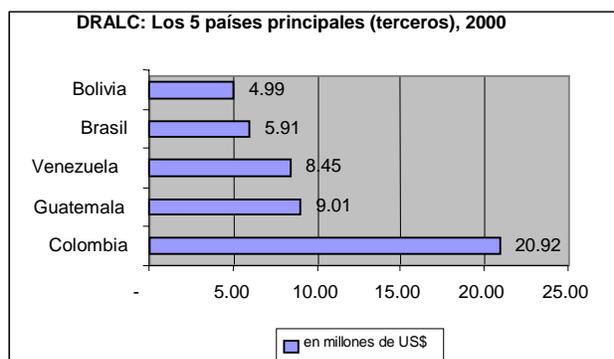
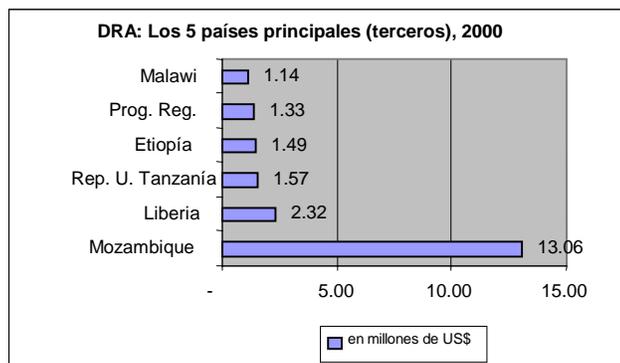


Participación de terceros

El país que más fondos de terceros utiliza, independientemente de la región, es Colombia (América Latina). Colombia recibe aproximadamente 20 millones de dólares, lo que equivale al 31 por ciento de lo

que recibe su región. Mozambique (África) es el próximo beneficiario más importante de fondos de terceros en términos de dólares, y recibe 13,1 millones de dólares, lo que equivale a aproximadamente el 45 por ciento de lo que recibe la región. La utilización de fondos de terceros en todos los demás países de las regiones es inferior a 10 millones de dólares en cada uno de los países que reciben fondos (gráfico D.11).

Gráfico D.11: Los cinco países principales de cada región que reciben más fondos de terceros



Fuentes de fondos para los países visitados:

De los países visitados, Brasil y Honduras fueron los que más recurrían a la participación gubernamental en los gastos, seguidos por Bulgaria. Los ocho países visitados utilizaban una cantidad relativamente mínima de todos los tipos de fondos, respecto de las demás fuentes de financiación, excepción hecha de la RDP Lao y de Pakistán, países en los que los gastos con cargo a fondos fiduciarios fueron los más elevados de las tres fuentes de financiación (cuadro 3.2).

Gráfico D.12

Gastos con cargo a fondos complementarios por fuente de financiación, en los países visitados (en millones de US \$)				
Región	País	Part. gob. en gastos	Terceros	Fondos fid.
DRALC	Brasil	180,72	5,91	8,16
	Honduras	32,85	1,08	7,86
DRA	Zimbabwe	0,3	0,97	0,59
	Níger	-	0,43	0,13
DRAP	Pakistán	0,26	0,93	1,69
	RDP Lao	0,75	2,89	5,91
DREA	Arabia Saudita	2,99	0,07	(0,32)
DREC	Bulgaria	11,03	2,32	0,37

Los países indicados reflejan también la disparidad regional de la utilización de la participación gubernamental de gastos como fuente principal de financiación. Como se suponía, Brasil y Honduras en América Latina son los que más utilizan fondos procedentes de la participación gubernamental en los gastos. Bulgaria, en la región de Europa y la CEI, también se caracteriza por una elevada utilización de la participación gubernamental en los gastos, que es su principal fuente de financiación. El resto de los países, sin embargo, utilizan la participación gubernamental en los gastos en cuantía sumamente mínima hasta moderada.

Tendencias temáticas:

Durante los tres últimos años (1998-2000), los principales gastos con cargo a recursos básicos y complementarios se destinaron a la reducción de la pobreza y a la creación de un ambiente propicio para el desarrollo humano sostenible (DHS). Del total de gastos con cargo a fondos básicos en el año 2000, el 42 por ciento fue para la reducción de la pobreza y el 30 por ciento fue para crear un entorno propicio para el DHS (buena gestión pública). De forma análoga, para los gastos con cargo a fondos complementarios en el año 2000, el 28 y el 29 por ciento, respectivamente, se destinó a la reducción de la pobreza y a la creación de un entorno propicio para el DHS. La esfera temática que menos financiación recibió según el tipo de los fondos fue la cuestión relativa a los géneros (gráficos D.12 a D.15). El gráfico D.12 refleja una tendencia a la disminución en la financiación de cuestiones relativas al medio ambiente a base de fondos básicos, entre los años 1998 y 2000. Sin embargo, el gráfico D.13 refleja un aumento del nivel de financiación para medio ambiente a base de recursos complementarios.

Gráfico D.13: Distr. temática de gastos con cargo a fondos básicos en 1998-2000 (en millones de US\$)

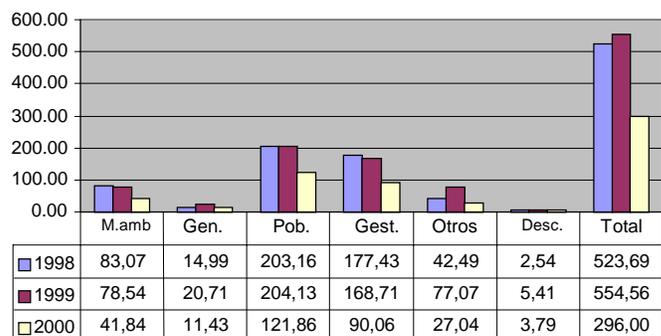


Gráfico D.14: Distr. temática de gastos con cargo a fondos compl. en 1998-2000 (en millones de US\$)

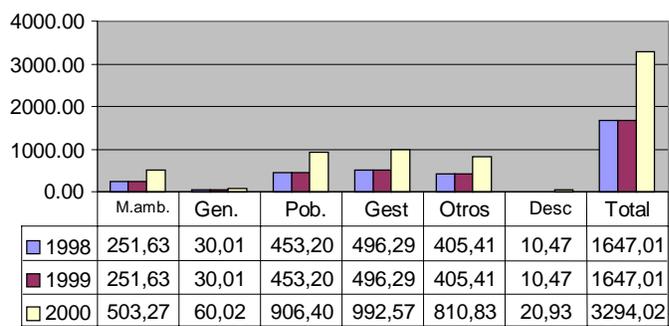


Gráfico D.15: Distribución temática porcentual de gastos con cargo a fondos básicos, 2000

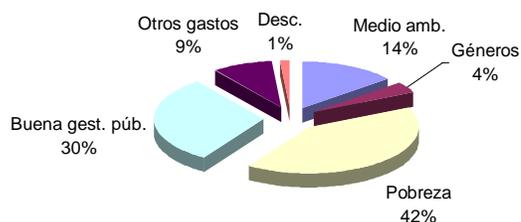
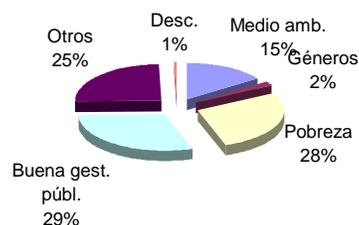


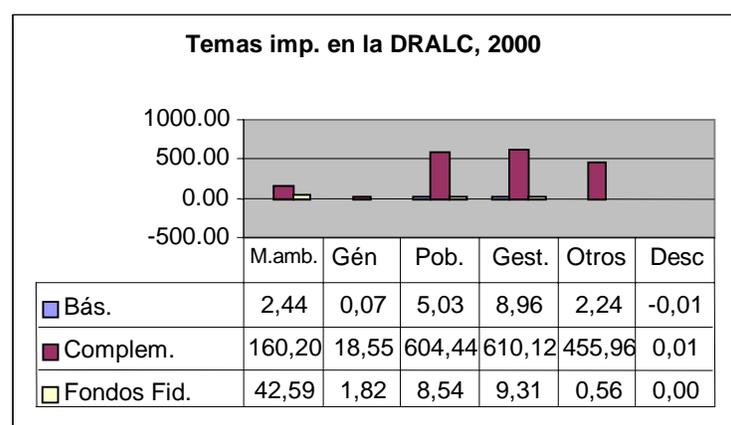
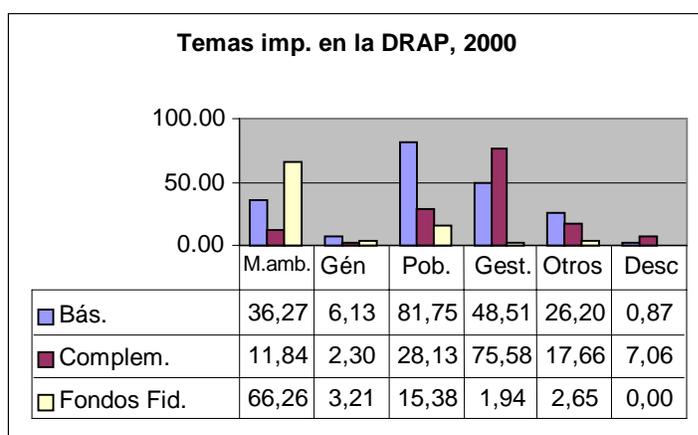
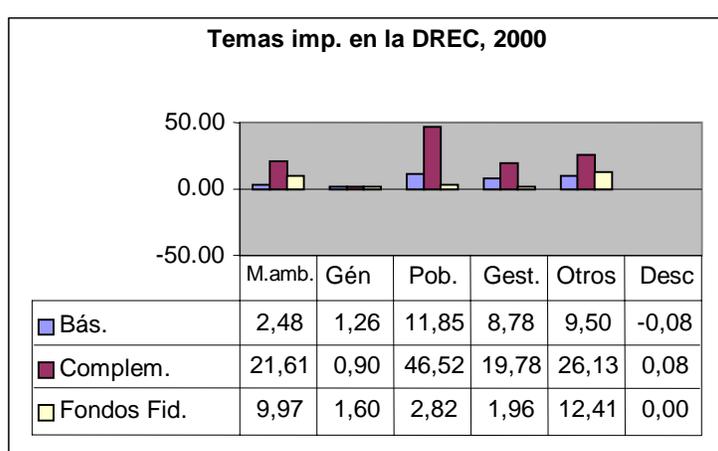
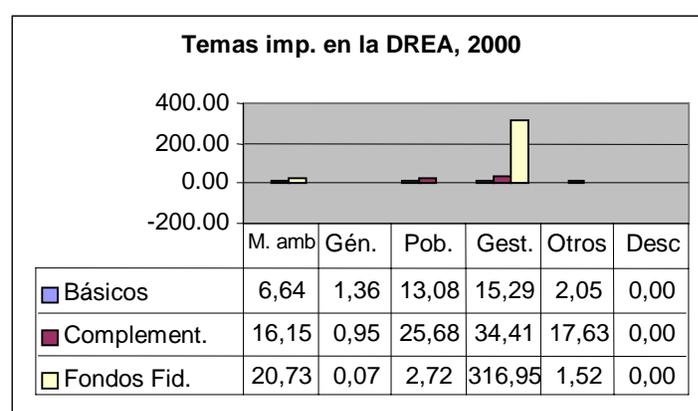
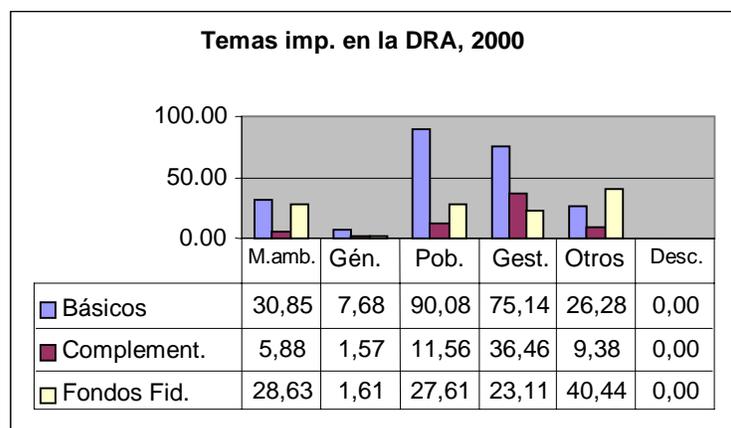
Gráfico D.16: Distribución temática porcentual de gastos con cargo a fondos complementarios, 2000



Fuente e importancia temática de los fondos, por regiones:

El gráfico D.17 presenta las diferencias de las fuentes de financiación para diversas esferas temáticas, por regiones. La finalidad temática principal para África y Asia es la reducción de la pobreza y la creación de un entorno propicio para el DHS, actividades que se financian principalmente con recursos básicos. La finalidad temática principal para los Estados Árabes es la creación de un entorno propicio para el DHS (buena gestión pública), que se financia con fondos fiduciarios, mientras que en el caso de Europa y la CEI es la reducción de la pobreza, la creación de un entorno para el DHS y otras esferas del PNUD. En el caso de todas las regiones, la importancia concedida al género como tema es pequeñísima.

Gráfico D.17: Temas importantes por regiones



Limitaciones de los datos:

Como los datos para el análisis de las tendencias de los fondos complementarios provienen principalmente de la base de datos del Contralor, recopilados en forma diferente según las diferentes finalidades, es algo difícil modificar el formato de los datos para atender al análisis de recursos complementarios efectuado por la Oficina de Evaluación. Además, no se puede disponer de las actualizaciones de los datos con la oportunidad necesaria para que el análisis resulte coherente y compatible. Se sugiere que la Oficina de Evaluación proporcione un formato o indique las esferas de

interés de que ha de ocuparse la oficina del Contralor cuando busque los datos. Para que el registro de los datos sea coherente reviste particular importancia que se indiquen de forma diferenciada los fondos fiduciarios en los diferentes conjuntos de datos.

Para este análisis concreto se tropezó con una falta de coherencia en los formatos de datos suministrados por las diferentes fuentes para facilitar la actualización de los recursos. Por ejemplo, la presentación de los objetivos y la utilización de recursos complementarios y básicos en el IAR 1999 no fue la misma que en el caso del IAR 2000. El resultado fue que hubo que generar datos para que hubiera coherencia al informar sobre las mismas variables.

Resumen:

El actual análisis demuestra el importante papel de los recursos complementarios como una fuente principal de financiación para programas del PNUD. Este fenómeno se refleja no solamente en las regiones sino también por lo que se refiere a las esferas temáticas. Las principales esferas temáticas que se financian son la reducción de la pobreza y la creación de un entorno propicio para el DHS (buena gestión pública), lo que es coherente con las prioridades del PNUD. De los tres principales tipos de recursos complementarios, la participación gubernamental en los gastos se presenta como fuente fundamental de financiación para la mayor parte de regiones y países, especialmente América Latina.

ANEXO E

LISTA DE DOCUMENTOS EXAMINADOS

A Profile of Poverty in Pakistan. PNUD y Centro Mahbub Ul Haq para el Desarrollo Humano, Islamabad

Anatomy of a Country Office. Marzo de 1999

Annual Review of the Financial Situation. 1999, Informe del Administrador, DP/2000/29

Brazil Country Review Report, November, Office. Marzo de 1999

Building Development Partnerships through Co-financing. Oficina de Evaluación y Planificación Estratégica (OEPE), PNUD, 1996

Bureau of Resources and Strategic Partnerships.

Change Resource Guide. 2001

Co-Financing with UNDP. PNUD, Nueva York, segunda edición , junio de 1988

Country Cooperation Framework for Pakistan. PNUD, 1998-2003

Donor Financed Non Core: A Changing Market. Presentado por la Dirección de Recursos y de Asociaciones Estratégicas (DRAE) al Equipo Ejecutivo, 30 octubre de 2000

Evaluation Capacity Development in Asia. PNUD, Banco Mundial y NESTE

Executive Information Report. PNUD, preparado por la Dirección de Gestión, junio de 2000, Nueva York

Extension of the First Country Co-operation Framework for Bulgaria. PNUD, Nota del Administrador, 17 de julio de 2000

Financial, Budgetary and Administrative Matters, Multi-Year Funding Framework, 2000-2003- Report of the Administrator. Junta Ejecutiva. 6 de agosto de 1999, DP/1999/30

First Regular Session 1998. The Executive Information Report, 19 a 26 de enero de 1998

Funding Commitments And Estimates to UNDP And Its Associated Funds And Programmes. Declaración del Administrador ante la Junta Ejecutiva, 4 de abril de 2000

Informe sobre Desarrollo Humano (PNUD). Ediciones Mundi Prensa, Madrid, 2000

National Execution: Promise and Challenges. PNUD, 1995

National Human Development Report 1998. Vientiane (RDP Lao)

New Dimensions in Evaluation Capacity Development. PNUD

Report of the Executive Board Mission. 20 a 28 de febrero de 1999

Report of the Seventh Round Table Meeting. RDP Lao, noviembre de 2000

Results-Oriented Annual Report 1999. PNUD, 2000

Results-Oriented Annual Report 1999, Executive Summary. PNUD, 2000

Resultados de la Encuesta realizada a la Comunidad Donante. PNUD, septiembre de 2000

Review of Policy Implications of Change and Non-Core Funding, Report of the Administrator. Junta Ejecutiva, 20 de noviembre de 1997, DP/1998/3

Review of Policy Implications of Change and Non-Core Funding. Junta Ejecutiva, 23 de enero de 1998, Decisión 98/2

Review of Policy Implications of Change and Non-Core Funding- Country case-studies. Junta Ejecutiva, 5 de enero de 1998, DP/1998/CRP.3

Series and Lessons Learned. PNUD, 1995

Strategic Results Framework. MER, PNUD, 2000-2003

Sustainable Human Development within the Framework of Cost-Sharing. César A. Miquel (Documentos sobre cuestiones de debate), PNUD, Brasilia (Brasil), febrero de 1995

2000 Regular Report from the Commission on Bulgaria's Progress Towards Accession. Comisión Europea, 8 de noviembre de 2000

The Way Forward: The Administrator's Business Plans. 2000-2003

Timely, Cost-effective and Quality Results. DRALC, 2001, DRAE, 12 de febrero de 2001

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2001

United Nations Development Programme Executive Team Retreat Outcomes. 1º de marzo de 2001

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD/FNUAP). Discurso de Mark Malloch Brown, Administrador, ante la Junta Ejecutiva en su tercer período ordinario de sesiones, 27 de septiembre de 2000

Otras fuentes

Economic Theory and the Hypothesis of Rationality. Kenneth Arrow, 1991

Economies in Transition: Taking Stock, Finance and Development. Stanley Fischer y Ratna Sahay, septiembre de 2000

Entitlements, The World of Economics. Hillel Steiner, 1991

Evaluation and Development: The Institutional Dimension. Publicado por Robert Picciotto y Edwardo Wiesner, Transaction Publishers

Fads, Fevers and Firestones, in Foreign Policy. Stephen M. Walt, noviembre – diciembre de 2000

Incentives in Organization. Robert Gibbons, 1998, The Journal of Economic Perspectives, Vol. 12, número 4. Otoño de 1998

Institutional Strategy Paper. DFID, 2000

Models of Bounded Rationality, MIT Press. Herbert Simon, 1982

Poverty Alleviation Policies: A Historical Perspective. Tahir Pervez, 1999

Rationality as Process and as Products of Thought. American Economic Review, mayo de 1968

Rights and Agency, Philosophy and Public Affairs 11. Sen. A. K., 1981

Some Economics of Property Rights. Armen Alchian, 1965

The Foundations of Economics.,The University of Chicago Press, Walter Eucken, 1951

The Journal of Economic Perspective. Joseph Stiglitz, Vol. 12, número 2, primavera de 1998

The Making of Economic Policy. Avinash Dixit, MIT Press

The Mechanisms of Governance. Williamson Oliver, Oxford University Press, 1996

The Private Uses of Public Interests: Incentives and Institutions. Joseph Stiglitz, 1998

The Problem of Social Cost. Ronald Coase, 1980

The World of Economics. W. W. Norton

Whither Socialism. Joseph Stiglitz, MIT