



**Organización de las Naciones
Unidas para el Desarrollo
Industrial**

Distr. General
12 de octubre de 2006
Español
Original: inglés

Junta de Desarrollo Industrial

32º período de sesiones

Viena, 29 de noviembre a 1º de diciembre de 2006

Tema 3 del programa provisional

Aplicación del Acuerdo de Cooperación con el

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

**Resumen ejecutivo de la evaluación conjunta de los progresos
realizados en la aplicación del Acuerdo de Cooperación con el
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo**

Nota del Director General

En cumplimiento de la resolución GC.11/Res.5 de la Conferencia General, se presentan los resultados y recomendaciones de la evaluación conjunta de la fase piloto del Acuerdo de Cooperación con el PNUD.

I. Antecedentes

1. La Conferencia General, en su resolución GC.11/Res.5, pidió al Director General, entre otras cosas, que realizara una evaluación de los resultados de la fase piloto en consulta con los Estados Miembros al final de la fase, y presentara los resultados y recomendaciones a la Junta de Desarrollo Industrial en su 32º período de sesiones con miras a adoptar decisiones apropiadas. En cumplimiento de ese mandato, se adjunta como anexo a la presente nota un resumen ejecutivo del informe titulado “Evaluación conjunta de los progresos realizados en la aplicación del Acuerdo de Cooperación entre la ONUDI y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo”.

2. En el resumen ejecutivo constan los principales resultados y recomendaciones de la evaluación conjunta. El informe se concluyó después de las reuniones conjuntas oficiosas de información a los Estados Miembros que el Grupo de Evaluación de la ONUDI y la Oficina de Evaluación del PNUD celebraron el 3 de octubre en Viena y el 9 de octubre de 2006 en Nueva York, en las que se presentaron los resultados, conclusiones y recomendaciones principales. En el



informe se tienen en cuenta las observaciones recibidas de los Estados Miembros en esas ocasiones. Ambas organizaciones publicarán y distribuirán en forma conjunta, a su debido tiempo, la totalidad del informe.

3. Un informe por separado del Director General (IDB.32/14) complementará la documentación relativa a este tema y contendrá una respuesta de la administración superior a las principales conclusiones y recomendaciones.

II. Medidas que se solicitan a la Junta

4. Tal vez la Junta desee tomar conocimiento de la presente nota y del resumen ejecutivo del informe que figura en el anexo.

Anexo

Evaluación conjunta de los progresos realizados en la aplicación del Acuerdo de Cooperación entre la ONUDI y el PNUD

Resumen ejecutivo

Introducción

1. El presente documento contiene los principales resultados y recomendaciones de la evaluación conjunta de los progresos realizados en la aplicación del Acuerdo de Cooperación entre la ONUDI y el PNUD, concertado el 23 de septiembre de 2004 (en adelante, el Acuerdo), y el texto conexo “Marco de los programas conjuntos de cooperación técnica de la ONUDI y el PNUD para el desarrollo del sector privado” (en adelante, el Marco).

2. La evaluación conjunta se encargó como tarea independiente auspiciada por los jefes de las oficinas de evaluación del PNUD y la ONUDI. Integraron el equipo de evaluación dos consultores independientes y varios funcionarios de las mencionadas oficinas de evaluación. Uno de los consultores independientes fue el jefe del equipo. Es importante observar que se trató de una evaluación preliminar, no de una evaluación a fondo, dada la brevedad del tiempo de aplicación del Acuerdo desde que se firmó en septiembre de 2004 y, por tanto, la escasa constancia de resultados logrados sobre el terreno.

3. La evaluación se realizó de junio a septiembre de 2006. La metodología seguida consistió en un examen de los documentos de antecedentes, un análisis de unos 100 cuestionarios enviados a oficinas exteriores del PNUD, personal de la ONUDI activo sobre el terreno o en la Sede y contrapartes nacionales pertenecientes a los sectores público y privado, así como entrevistas realizadas en las sedes de la ONUDI y el PNUD, además de misiones de validación efectuadas en cuatro países (Armenia, Nicaragua, República Democrática Popular Lao y Sierra Leona). Se celebraron dos reuniones de información, en Viena y Nueva York respectivamente, para dar a conocer a los órganos rectores de la ONUDI y el PNUD, los progresos realizados en la evaluación y recibir sus observaciones. Los criterios relativos a progresos o logro de resultados se han fijado más a nivel de los procesos que al de obtención de mayores efectos.

4. En las directrices de evaluación se resaltan dos cuestiones centrales que se debe considerar:

- *¿Cuál es el grado de progreso en el Acuerdo, incluidos los factores que afectan positiva o negativamente a su aplicación?*
- *¿Qué recomendaciones con miras al futuro son las adecuadas para seguir desarrollando o rectificando como modelo este tipo de coordinación y cooperación programática sobre el terreno?*

El Acuerdo de Cooperación y su contexto

5. El Acuerdo lo firmaron el Director General de la ONUDI y el Administrador del PNUD en septiembre de 2004. Concebido para facilitar una mayor colaboración entre ambas organizaciones, en él se reconocían las competencias básicas de la ONUDI y su alto nivel de especialización, así como el valor del PNUD a nivel de los países y su capacidad para prestar servicios a una amplia variedad de interesados. Destinado a fortalecer la cooperación en una serie de esferas, pero

centrado sobre todo en el desarrollo del sector privado, el Acuerdo debería dar al gobierno y sus asociados del sector privado, en los países donde ambas organizaciones realizan actividades, las ventajas de una ejecución más eficaz y una mejor calidad de los servicios y programas en pro de sus objetivos de desarrollo nacional.

6. El Acuerdo presentaba dos componentes principales. Sentaba las bases para que el PNUD y la ONUDI elaborasen programas conjuntos de cooperación técnica, sobre todo en favor del desarrollo del sector privado, de conformidad con las recomendaciones contenidas en el informe de la Comisión de las Naciones Unidas para el Sector Privado y el Desarrollo (en adelante, la Comisión) titulado “El impulso del empresariado” y con la estrategia institucional de la ONUDI. El Acuerdo introducía también un nuevo modelo de representación sobre el terreno con arreglo al cual la ONUDI establecería suboficinas propias en las oficinas exteriores del PNUD en 15 países piloto a lo largo de un período experimental de dos años. Según se prevé en el Acuerdo, en un quinquenio, “la ONUDI se propone aumentar a 80 el número de los países atendidos, racionalizando para ello su estructura sobre el terreno y estableciendo suboficinas de la ONUDI en las oficinas exteriores del PNUD” (Artículo V.5).

7. La Comisión había puesto de relieve el papel y la contribución del sector privado y los empresarios locales en los países en desarrollo para reducir la pobreza y lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Una de las principales recomendaciones de la Comisión fue aplicar el enfoque de la especialización y las alianzas para el desarrollo del sector privado, esfera en que participaban la ONUDI y el PNUD. En la ONUDI, la cuestión de una descentralización efectiva de las actividades y un fortalecimiento de la representación sobre el terreno había sido prioritaria desde la aprobación, en 1997, del Plan general de actividades relativo al papel y las funciones de la ONUDI en el futuro, así como un tema central y repetido de los órganos rectores de la Organización. A raíz de una evaluación interna realizada en 2004, esos órganos recomendaron que la ONUDI ampliara su presencia sobre el terreno de manera gradual y cuidadosamente planificada. Asimismo, alentaron a la Secretaría a que, en ese contexto, entablara un diálogo con el PNUD.

8. El Acuerdo de Cooperación entre el PNUD y la ONUDI se concibió en conversaciones directas que los jefes de ambos organismos celebraron en el verano de 2004. La coincidencia de intereses propició que los dos dirigentes comprendieran las posibilidades de incorporar en el Acuerdo las recomendaciones de la Comisión, aplicando el enfoque de la especialización y las alianzas, y de establecer un modelo de cooperación interinstitucional aprovechando las oficinas exteriores del PNUD como plataforma de prestación de servicios técnicos por la ONUDI en los países donde ejecutaba programas.

9. El Acuerdo fue tema de diálogo y consultas de gran amplitud con los Estados Miembros de la ONUDI y los órganos rectores de la Organización adoptaron una serie de decisiones al respecto¹. El Acuerdo se presentó también a la Junta Ejecutiva del PNUD, pero nunca fue objeto de una decisión concreta.

Situación de la aplicación del Acuerdo

10. El Acuerdo fue resultado de la visión de futuro de los jefes de los dos organismos y se negoció y convino bajo su enérgico liderazgo. Sobre la base del dinamismo imprimido por ambos jefes, las dos organizaciones empezaron rápidamente a establecer las suboficinas e iniciaron un proceso de diálogo a nivel de

¹ La lista de todas las decisiones y resoluciones pertinentes está disponible en la Secretaría de la ONUDI.

los países, cuyo resultado fue la formulación de nuevos programas conjuntos para el desarrollo del sector privado.

11. En general, la ejecución de los dos componentes del Acuerdo (suboficinas de la ONUDI y programas conjuntos para el desarrollo del sector privado) progresó satisfactoriamente, a pesar de ciertas demoras iniciales y de numerosas dificultades.

12. Se han establecido 13 de las 15 suboficinas de la ONUDI previstas en el Acuerdo, dotadas de profesionales satisfactoriamente cualificados, llamados jefes de operaciones de la ONUDI. Gracias a esas suboficinas, ha aumentado la notoriedad de la ONUDI entre las autoridades públicas, el sector privado y los equipos de las Naciones Unidas de apoyo a los países. Los jefes de operaciones de la ONUDI vienen participando activamente en los procesos de planificación nacionales y de las Naciones Unidas y, en el breve tiempo que llevan de servicio hasta la fecha, han tomado con agilidad posiciones para contribuir a preparar marcos de asistencia de las Naciones Unidas para el desarrollo. En los países con suboficinas que respondieron al cuestionario de encuesta, el personal superior de las oficinas exteriores del PNUD dio altas calificaciones a los jefes de operaciones de la ONUDI y estimó que su actuación profesional satisfacía o superaba las expectativas.

13. Quienes respondieron a los cuestionarios, en todos los grupos elegidos, indicaron que, hasta la fecha, las suboficinas de la ONUDI habían resultado un medio adecuado de representar, promover e impulsar el potencial combinado del PNUD y la ONUDI para atender las necesidades de los países, y que esperaban que siguiera mejorando el rendimiento de las suboficinas en el futuro. Todos los funcionarios del PNUD que enviaron respuestas recomendaron que se establecieran también suboficinas de la ONUDI en otros países, como forma de poner a su alcance los servicios técnicos de la Organización.

14. En consonancia con lo estipulado en el Acuerdo, el PNUD proporcionó a las suboficinas de la ONUDI espacio para despachos y otros medios locales de actividad gratuitamente durante los dos primeros años de funcionamiento, para lo cual fue necesario que el Administrador dejara sin efecto las normas, establecidas por el PNUD en junio de 2003, sobre el cobro a los organismos de las Naciones Unidas de los gastos a nivel de los países y programas.

15. En las directrices se establecieron cinco criterios para la evaluación del Acuerdo². En resumen, esos criterios son los siguientes:

- Nuevos proyectos y programas conjuntos en materia de desarrollo del sector privado y otras esferas;
- Nuevos proyectos y programas de la ONUDI;
- Mayor notoriedad de la ONUDI en la programación de las Naciones Unidas;
- Movilización de fondos para nuevos programas y proyectos;
- Posible resarcimiento de costos por ejecución de nuevos programas y proyectos.

16. En lo que respecta a los tres primeros de esos criterios de evaluación ha habido progresos observables.

² Tomado de "Criterios de selección y evaluación de la eficacia de las suboficinas de la ONUDI", IDB.29/CRP.4.

17. En cuanto a los proyectos y programas conjuntos en materia de desarrollo del sector privado y otras esferas, el resultado del Acuerdo ha sido un gran volumen de actividad de formulación de programas conjuntos. Están en elaboración 33 programas conjuntos, cuyo monto total es de unos 80 millones de dólares. Catorce de ellos corresponden al Marco de desarrollo del sector privado. El volumen financiero total de los programas ya elaborados con arreglo al Marco asciende a 52,6 millones de dólares.

18. Las suboficinas informan de que están en preparación 42 nuevos proyectos y programas de la ONUDI, por un monto aproximado de 30 millones de dólares. Sin embargo, cabe observar que esos datos son estimaciones y que los montos reales dependerán del éxito de la movilización de recursos.

19. Habida cuenta del período relativamente breve transcurrido desde que se firmó el Acuerdo y las suboficinas iniciaron sus operaciones (de nueve a 18 meses), los evaluadores estiman significativo este volumen de formulación de proyectos y programas.

20. En cuanto a la movilización de recursos, las actividades están en sus comienzos en muchos países donde hay suboficinas y, hasta la fecha, los resultados distan mucho de responder a las expectativas. Las dos organizaciones se han comprometido a suministrar fondos básicos, por un monto aproximado de 1,6 millones de dólares, destinados a los tres programas conjuntos más adelantados para el desarrollo del sector privado (República Democrática Popular Lao, República Unida de Tanzania y Rwanda). Estos últimos programas están ya en ejecución. Los jefes de operaciones de la ONUDI informan sobre la movilización de recursos totales por valor de más de 4,1 millones de dólares en los países donde hay suboficinas, desde comienzos de la aplicación del Acuerdo. Sin embargo, en esos casos, la expresión “fondos movilizados” denota frecuentemente no a aprobaciones oficiales de los donantes, sino a compromisos no oficiales de los mismos contabilizados por los jefes de operaciones de la ONUDI.

21. Los resultados de la movilización de recursos afectarán a las posibilidades de resarcimiento de los costos ofrecidos por la ejecución de proyectos y programas. Parece improbable que los ingresos generados en forma de gastos de apoyo a la ejecución compensen los gastos de las suboficinas, como prevé el Acuerdo. El posible resarcimiento de costos por ejecución de nuevos proyectos y programas no es un indicador realista de éxito, sobre todo a corto y mediano plazo.

22. De un análisis de los documentos de los programas conjuntos para el desarrollo del sector privado se desprende que, en general, la calidad de esos documentos es buena. Por calidad de los documentos se entiende su lógica y coherencia y su conformidad con las prácticas idóneas de diseño de programas. En particular, el equipo de evaluación hizo las observaciones siguientes:

- En todos los casos se ha procurado con empeño que los programas conjuntos para el desarrollo del sector privado sean de utilidad para las estrategias y prioridades nacionales y armonicen con ellas;
- En todos los programas conjuntos para el desarrollo del sector privado se procura con empeño asegurar la coordinación con otras actividades de los donantes, generalmente en el contexto del programa nacional, pero también mediante un análisis a fondo de la situación de los donantes;
- Todos esos programas se orientan a la obtención de resultados y tienen por objeto efectos y productos claros;
- En general, los arreglos de ejecución no son claros, lo cual refleja la atención insuficiente que se les presta en el Marco.

23. Hasta la fecha, las inversiones de la ONUDI en la formulación de programas conjuntos de desarrollo del sector privado encuadrados en el Marco ascienden a unos 500.000 dólares. Las oficinas exteriores sufragaron, país por país, los gastos del personal especializado del PNUD que sirvió para elaborar esos programas. La buena calidad de los documentos programáticos y el volumen financiero total de los programas ya preparados con arreglo al Marco, que asciende a 52,6 millones de dólares, son indicadores de eficiencia en función de los gastos. El valor real de esas formulaciones y su efectividad dependerán del número de programas que se financien y ejecuten realmente.

Principales problemas en la aplicación del Acuerdo

24. Se plantearon varios problemas al aplicar el Acuerdo, relacionados con los términos y la concepción del mismo y la forma en que ambos organismos lo han aplicado conjuntamente y por separado. A continuación, se señalan los principales problemas.

25. Fue necesario un enfoque vertical al inicio. El motor del Acuerdo fueron los jefes de los organismos, por lo que cobró importancia política para las dos entidades. Se ejerció una presión vertical sobre la administración superior en ambas organizaciones para concertar el Acuerdo, en vez de realizar un análisis crítico o un estudio de viabilidad para definir posibles problemas y una estrategia de aplicación que los encarase. Sin embargo, el enfoque vertical era necesario para impartir dinamismo al Acuerdo y superar la resistencia inicial a nivel institucional, así como las rigideces y obstáculos burocráticos.

26. El enfoque de la actividad piloto no fue apropiado. El Acuerdo era demasiado rígido para lo que se concibió como un proceso piloto. Se olvidó prever un mecanismo de adaptación durante la fase piloto. Ésta fue una inadvertencia decisiva, porque toda actividad piloto requiere un marco sólido de supervisión y comunicación de observaciones para que sea posible definir y aplicar medidas de adaptación.

27. Los arreglos de gestión conjunta fueron insuficientes. Si bien en el Acuerdo se observa la importancia de establecer los arreglos de gestión necesarios, no se crearon estructuras oficiales encargadas de la gestión conjunta, en particular de la supervisión, la presentación de informes, la solución de problemas y la toma de decisiones en común. Asimismo, la participación sobre el terreno (oficinas exteriores del PNUD y suboficinas de la ONUDI) en el proceso de gestión ha sido inadecuada. Esos arreglos, en especial un mecanismo conjunto de comunicación de observaciones, son de importancia crucial para las actividades piloto previstas en el Acuerdo.

28. La complejidad de la gestión resultó aún mayor por el hecho de que las dos organizaciones seleccionaron y acordaron los países que tendrían suboficinas y los que tendrían programas conjuntos para el desarrollo del sector privado sobre la base de criterios independientes y los trataron como proyectos piloto independientes.

29. Se subestimó la necesidad de una estrategia conjunta de aplicación. La administración superior de ambos organismos subestimó la magnitud de los cambios que imponía a éstos el Acuerdo y no estableció una estrategia conjunta eficaz para hacerlo operativo. Se debería haber ideado una estrategia de cambio, teniendo en cuenta lo siguiente:

- Cómo responder a las asimetrías las dos organizaciones en cuanto a magnitud, grado de descentralización y procesos conexos de adopción de decisiones;

- Cómo promover en ambas organizaciones una mejor comprensión recíproca de sus enfoques programáticos, sus ventajas comparativas o su cultura;
- Cómo realizar, en las dos organizaciones, una campaña para cambiar la actitud de los funcionarios, a fin de superar su resistencia o indiferencia al Acuerdo e, incluso, obtener el apoyo de las oficinas exteriores afectadas del PNUD, a las que se pedía que compartieran los gastos de aplicación;
- La necesidad de establecer medidas de comunicación eficaces entre las sedes y las oficinas sobre el terreno;
- La necesidad de orientación en cuanto a creación de sistemas conjuntos y procedimientos al respecto en muchas esferas, sobre todo una programación conjunta para el desarrollo del sector privado y el intercambio de conocimientos;
- La necesidad de aprovechar sinergias, cuenta habida del tratamiento por separado de los dos componentes principales del Acuerdo;
- La necesidad de un sistema conjunto de informes para la recopilación de datos y el análisis en común de las actividades realizadas en virtud del Acuerdo.

30. Los diferentes tiempos de reacción de las organizaciones para la aplicación han abierto brechas en las expectativas. En el Acuerdo, no se dio suficiente preponderancia al hecho de que, a nivel de los países, las oficinas exteriores serían las principales impulsoras de la aplicación. Dado que el PNUD es una organización con raíz y centrada en los países, y que orienta hacia ellos sus decisiones de gestión de los programas, sus oficinas exteriores necesitaron cierto tiempo de gestación hasta comprender y hacer suyas las obligaciones del PNUD para con las suboficinas de la ONUDI. Debido a la renuncia al resarcimiento de costos, se veían obligadas a financiar los gastos de apoyo administrativo de las suboficinas de la ONUDI con cargo a sus propios recursos extrapresupuestarios. En consecuencia, la respuesta inicial de las oficinas exteriores del PNUD a las demandas de apoyo operacional a las suboficinas de la ONUDI durante el período piloto de dos años pareció titubeante y más lenta de lo previsto. En cambio, la ONUDI, con un sistema de adopción de decisiones más centralizado, hizo rápidos progresos en la aplicación del Acuerdo. Los diferentes tiempos de reacción abrieron brechas en las expectativas. Con el tiempo, se han resuelto muchas cuestiones de apoyo operacional, pero aún hay varios asuntos pendientes, en particular el apoyo logístico y los recursos financieros para las operaciones diarias.

31. No se exploraron suficientemente la programación conjunta para el desarrollo del sector privado ni otros métodos de colaboración. Los conceptos y esferas de interés en relación con el desarrollo del sector privado son distintos en las dos organizaciones y en el Marco para el desarrollo del sector privado. Aún no se ha hecho mucho por aumentar la claridad conceptual al respecto. En efecto, por la prioridad dada a la elaboración conjunta de programas para el desarrollo del sector privado, no se exploraron otras formas de colaboración menos ambiciosas, como el intercambio de conocimientos y el establecimiento de redes, la elaboración en común de herramientas como manuales y conjuntos de programas informáticos, y programas de investigación conjuntos. El equipo de evaluación estima que se han perdido oportunidades a ese respecto y que hay grandes posibilidades de colaboración en esa esfera. Además, se ha constatado que las relaciones entre los diversos instrumentos de programación a nivel nacional (MANUD, programas integrados de la ONUDI, programas conjuntos) son una fuente de confusión.

32. No se ha captaron plenamente las posibilidades de sinergia en el desarrollo del sector privado. Las entrevistas celebradas con personal del PNUD en la sede y en algunas oficinas exteriores dieron a entender que, en muchos casos, el interés por el trabajo de la ONUDI era limitado, aparte del tipo concreto de cuestiones de desarrollo del sector privado que venían tratando, a saber, promoción y asesoramiento de política en relación con el entorno empresarial e intervenciones en favor del desarrollo de la pequeña y mediana empresa. Esos problemas pueden obedecer a las diversas prioridades nacionales. Sin embargo, una mejor comprensión de las esferas de actividad de la ONUDI podría contribuir a optimizar su aprovechamiento e impulsar mejor el desarrollo humano, la reducción de la pobreza, el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio y otras metas superiores de la Organización. La competencia (real o presunta) por lograr financiación a nivel nacional era otro factor que obstaculizaba en algunos casos la colaboración en pro del desarrollo del sector privado.

33. Los jefes de operaciones de la ONUDI presentan perfiles destacados, pero se deben resolver las cuestiones de personal. La ONUDI ha elegido a candidatos dinámicos y con mucha iniciativa para los puestos de jefes de operaciones. Sin embargo, en el curso de la evaluación se observaron varias cuestiones de personal relacionadas con esos jefes de operaciones, en particular falta de claridad respecto de su trayectoria profesional, la cadena de mando y supervisión, la descripción de sus funciones y la forma de evaluar su rendimiento. La solución de esas cuestiones es esencial para la permanencia a largo plazo de los funcionarios más cualificados.

34. Varios factores influyeron negativamente en el rendimiento de los jefes de operaciones de la ONUDI:

- La comprensión imprecisa de su papel representativo y sus oportunidades de participación en los equipos de las Naciones Unidas de apoyo a los países. El Acuerdo confía a los representantes residentes del PNUD la labor de representación, mientras que, según la descripción de funciones, los jefes de operaciones de la ONUDI representan a la Organización en los países;
- El apoyo técnico desigual y frecuentemente lento de la Sede de la ONUDI. Los jefes de operaciones de la Organización requieren conocimientos técnicos y especializados de la Sede en apoyo de sus servicios de asesoramiento;
- El efecto de distorsión del énfasis excesivo en la movilización de recursos, implícito en el Acuerdo;
- La falta de claridad sobre el alcance del cometido de los jefes de operaciones de la ONUDI (por ejemplo, su papel en la elaboración de programas conjuntos para el desarrollo del sector privado no figura en la descripción de sus funciones);
- La falta de presupuesto para los jefes de operaciones de la ONUDI, aparte del apoyo operacional del PNUD.

35. Los vínculos con el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUM) o la comprensión de sus políticas fueron insuficientes. El Marco, dado que es un acuerdo bilateral ajeno al régimen interinstitucional de resarcimiento de costos, no contiene ninguna referencia a la labor del GNUM en materia de programación conjunta. En el Marco se dice claramente que el formato de los programas conjuntos para el desarrollo del sector privado debe “ajustarse al formato definido en el Manual de Programación del PNUD” (artículo 4.4). Esos procedimientos convierten a la ONUDI en contratista del PNUD y pueden hacer que se carguen

gastos de apoyo excesivos a los fondos suministrados por los donantes que comparten los gastos. Ello es contrario al espíritu de alianza en que se basa el Acuerdo. El Marco se debería haber concebido con miras a la programación conjunta por parte de organismos de las Naciones Unidas, teniendo plenamente en cuenta las políticas y los procedimientos de programación conjunta de la Oficina del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo³.

36. Se subestimaron las dificultades de la movilización de recursos. En la Sede de la ONUDI fueron grandes las expectativas de aumento de la movilización de recursos y los programas de desarrollo del sector privado se formularon en concordancia con ello. Parece que el optimismo se debió, en parte, a la sensación de que los donantes apoyaban los planteamientos conjuntos o armonizados, por lo menos en su retórica ante la Sede. Las misiones de validación en los países informaron sobre una mayor preocupación de los donantes por el valor agregado real resultante de la labor conjunta. En muchos casos, no se ha contado, en la forma inicialmente prevista, con apoyo gubernamental, que frecuentemente es un requisito previo para una movilización eficaz de recursos. Dado que ninguna de las dos organizaciones podría financiar plenamente programas conjuntos, el sistema de movilización en común de recursos ha resultado ineficaz hasta la fecha. La nueva estructura de la ayuda y, en particular, los planes de armonización y uniformidad indican la necesidad de abordar con un enfoque innovador el diseño de las modalidades de ejecución de los proyectos y programas.

37. La estrategia de financiación no fue realista ni apropiada. Se aseguró por dos años la financiación de las 15 suboficinas de la ONUDI y la estrategia a más largo plazo se dejó en un plano provisional. En el Acuerdo se manifiesta la expectativa previsible de que, con el tiempo, los ingresos generados como gastos de apoyo por la ejecución de nuevos programas compensen los gastos de las suboficinas⁴. Son muchas las variables que afectan a la medida en que el volumen adicional de cooperación técnica puede generar ingresos que compensen los gastos adicionales de las suboficinas. Entre esos factores, todos los cuales escapan al control de los jefes de operaciones de la ONUDI, figuran los siguientes:

- La disponibilidad de recursos para la elaboración de programas (los recursos se destinaron principalmente a los programas conjuntos para el desarrollo del sector privado en los países piloto de esos programas, pero en menor grado a otros países o esferas programáticas);
- La selección de la ONUDI como organismo de ejecución de programas aprobados que se han formulado conjuntamente (se puede elegir a la ONUDI para ejecutar solamente una parte de un programa conjunto o las modalidades de ejecución pueden ser distintas de las de la Organización, por ejemplo establecerse en arreglos bilaterales);
- La distribución en el tiempo de la movilización de recursos y la aprobación de los programas;
- La cuantía de los gastos de apoyo a la ONUDI convenidos con los donantes;
- La tasa de ejecución correspondiente a la ONUDI.

³ La Oficina del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo es la secretaría del GNUM. Se encarga de facilitar la aplicación de políticas y procedimientos en relación con la reforma de las Naciones Unidas, incluida la armonización de los procedimientos operacionales.

⁴ El artículo 5.3.k prevé “cerrar las suboficinas de la ONUDI si, después de dos años de funcionamiento, sus programas y proyectos no generan en los países ingresos suficientes para sufragar los gastos de esas suboficinas”.

38. Dadas esas razones, es improbable que se cumpla el plazo previsto para la autosuficiencia financiera sobre la base del resarcimiento de costos -dos años a partir de la fecha del establecimiento de una suboficina-. Las suboficinas no podrán continuar más allá de la fase piloto hasta que se haya establecido una nueva estrategia para financiar sus gastos operacionales.

39. El hincapié excesivo en la movilización de recursos desvía la atención de los jefes de operaciones de la ONUDI de otras actividades. En el Acuerdo exige implícitamente a los jefes de operaciones de la ONUDI que presten atención prioritaria a la movilización de recursos para asegurar la supervivencia financiera de sus puestos. Ese requisito se convierte en el principal criterio de rendimiento de los jefes de operaciones de la ONUDI. Ello desvía su atención de otras actividades, que tienen igual importancia e interés para los países. Éstas son, por ejemplo, la promoción del desarrollo del sector privado, el suministro de asesoramiento e información a los gobiernos y el sector privado, así como la labor de mejorar la coordinación en el sistema de las Naciones Unidas.

Conclusiones principales

40. Las conclusiones son solamente preliminares. El breve período de tiempo transcurrido desde que comenzó a aplicarse el Acuerdo es insuficiente para evaluar plenamente la eficacia de las suboficinas o los programas conjuntos con fines de desarrollo del sector privado. La mayor parte de las conclusiones se refiere a la eficiencia en la aplicación del Acuerdo hasta la fecha.

41. Promesa de éxito. Hasta ahora, los resultados de la ejecución prometen éxito en la promoción conjunta del desarrollo del sector privado y la ampliación de la representación de la ONUDI en la mayoría de los países incluidos en la fase piloto del Acuerdo. Esos resultados positivos son notables, en particular porque se lograron a pesar de las insuficiencias del propio Acuerdo y sus problemas de aplicación. Incluso después de su breve período de aplicación, todos los interesados directos que participaron en la presente evaluación están de acuerdo en que la colaboración ofrece posibilidades. Por ello, el equipo de evaluación llega a la conclusión de que vale la pena proseguirla, aunque sean necesarias muchas modificaciones en las modalidades de su puesta en práctica.

42. Una iniciativa de importancia. El Acuerdo, dado su hincapié en el desarrollo del sector privado, con miras a beneficiar a los pobres, es de gran importancia porque el PNUD y la ONUDI han expresado su voluntad de lograr los objetivos de desarrollo del Milenio, centrados de manera prioritaria en la reducción de la pobreza. Además, ambas organizaciones se complementan porque la ONUDI cuenta con experiencia y conocimientos especializados en materia de desarrollo del sector privado y el PNUD tiene poder de convocatoria a nivel de los países y ofrece una perspectiva más amplia de las condiciones locales necesarias para un crecimiento que favorezca a los pobres. El Acuerdo representa un punto inicial de aprendizaje y fertilización recíprocos a ese respecto.

43. Las suboficinas son importantes de otras dos maneras. En primer lugar, para los Estados Miembros que desean ampliar su acceso a los conocimientos técnicos especializados de la ONUDI y, en segundo, para impulsar una mayor coherencia del sistema de las Naciones Unidas a nivel de los países, bajo la égida del PNUD.

44. Un enfoque eficaz para promover la competencia técnica nacional. Las suboficinas de la ONUDI demostraron ser una buena inversión para la capacidad nacional y un enfoque eficaz para el uso de conocimientos especializados nacionales de alto nivel. Los jefes de operaciones de la ONUDI fueron seleccionados mediante un proceso de contratación profesional y transparente y han

resultado un excelente medio para ampliar la presencia en los países y facilitar el acceso de los sectores público y privado a asesoramiento y especialización en las esferas abarcadas por el Acuerdo. Una condición previa para la efectividad del enfoque es la plena comprensión y aceptación por las autoridades locales de las ventajas de una representación técnica nacional, un enfoque del PNUD franco y propicio para la participación de los equipos de las Naciones Unidas de apoyo a los países y un respaldo técnico y sustantivo eficaz de la ONUDI.

45. Un enfoque eficaz con economía de costos. La suboficina de la ONUDI, con un jefe de operaciones nacional al frente, parece una opción económica para asegurar la presencia de la ONUDI en una serie de países, en comparación con un representante de la Organización por país en toda regla. Los perfiles profesionales técnicos de un jefe de operaciones y de un representante en el país son similares (salvo por la representación oficial). Sin embargo, los gastos estimados de un puesto de representante en el país ascienden a 350.000 dólares por año (incluidos el personal de apoyo y los gastos de oficina), mientras que los de un puesto de jefe de operaciones de la ONUDI ascienden a 100.000 dólares anuales. Si bien la adopción de uno u otro enfoque tiene sus ventajas, la suboficina de la ONUDI parece una opción interesante para ampliar la representación de la Organización sobre el terreno. Por el valor agregado, tanto comprobado como potencial, del enfoque, la suboficina de la ONUDI es decididamente una buena alternativa a la falta total de representación.

46. Es necesario reformar el Acuerdo y la estrategia de aplicación. Es necesario reformar el propio Acuerdo, a fin de remediar las insuficiencias en su concepción antes señaladas, y es preciso que las dos organizaciones establezcan una estrategia de aplicación eficaz para superar las deficiencias en la aplicación enumeradas *supra*, en la sección relativa a “Problemas”, y asegurar una continuación eficiente y eficaz de las actividades.

47. Se necesita con urgencia un nuevo enfoque de la sostenibilidad financiera de las suboficinas. El equipo de evaluación estima que la estrategia de financiación de las suboficinas contemplada en el Acuerdo, además de no ser realista, como se indica en el párrafo 37 *supra*, es inapropiada porque no prevé soluciones ni opciones duraderas para financiar las suboficinas de la ONUDI después del período piloto de dos años.

Recomendaciones

48. En esta sección se recogen íntegramente las recomendaciones que contiene el informe principal. Su finalidad es que sean examinadas por la administración superior de las respectivas organizaciones y, en su momento, por los órganos rectores cuando analicen cuestiones financieras y de política. Las recomendaciones deberían examinarse junto con las respuestas, conjuntas o separadas, de la administración superior de una y otra organización.

Recomendación 1. Continuar la aplicación, con ajustes y un enfoque gradual

49. Continuar la aplicación del Acuerdo por el período inicial previsto de cinco años. Sin embargo, se debería introducir importantes mejoras y ajustes en el enfoque de la aplicación y establecer un mecanismo de gestión conjunta más eficaz. Las cuestiones financieras y de sostenibilidad se deberían reconsiderar.

50. Ambas organizaciones deberían poner la mirada en la continuación del Acuerdo por encima de su índole bilateral y adecuarlo a sus respectivas respuestas institucionales a las iniciativas de reforma nuevas o incipientes del sistema de las Naciones Unidas a nivel de los países.

51. A fin de superar las rigideces surgidas en la aplicación del Acuerdo, las partes deberían considerar la posibilidad de revisarlo o elaborar un apéndice operacional para orientar su futura aplicación y tener en cuenta las cuestiones planteadas en la presente evaluación. El equipo de evaluación recomienda seguir la segunda opción, que es menos legalista, más operativa y ponerse en práctica más rápida y fácilmente. Cualquiera que sea el enfoque adoptado, el documento resultante deber ser un texto vivo que pueda adaptarse a las circunstancias cambiantes⁵.

52. El nuevo documento debería definir claramente el cauce de cooperación previsto respecto de ciertas cuestiones contempladas en el Acuerdo, pero que no quedaron suficientemente claras o no se plasmaron en realidad, en particular las siguientes:

- a) Claridad conceptual y complementariedad programática en lo referente al desarrollo del sector privado;
- b) Claras sinergias entre los dos componentes principales del Acuerdo;
- c) Modalidades de programación conjunta en todas las esferas abarcadas por el Acuerdo, incluso la determinación y formulación de programas y proyectos y la canalización de fondos;
- d) Cooperación solidaria a nivel de los países para movilizar recursos, bajo la acción rectora de los respectivos gobiernos, y actividad conjunta, a alto nivel, de promoción y de movilización de recursos hacia las capitales de los donantes;
- e) Una estrategia operacional conjunta claramente definida (véase la recomendación detallada al respecto);
- f) Una evaluación a fondo que convendrá prever para finales del período quinquenal abarcado por el Acuerdo.

53. Se debería adoptar un enfoque gradual, consistente en las siguientes medidas:

- a) Continuar las actividades de las suboficinas en los 13 países piloto y establecer las dos suboficinas restantes, comprendidas en el período piloto. En espera de aclarar los términos del Acuerdo, el PNUD sufragará gastos de apoyo a las suboficinas de la ONUDI por un período de dos años a partir de la fecha inicial de cada suboficina;
- b) Proseguir las medidas emprendidas para convertir gradualmente en suboficinas las oficinas de coordinación ya existentes de la ONUDI. Ello se tendrá que hacer en plena consulta con los países anfitriones y el PNUD ajustándose a las recomendaciones resultantes de la evaluación;
- c) Dada su utilidad ya demostrada, como se reconoce en la evaluación, ampliar gradualmente la red de suboficinas de la ONUDI, siempre que esté asegurada su financiación y se hayan establecido los mecanismos de gestión recomendados. Toda decisión de ampliación debería fundarse principalmente en el interés del país receptor y en el interés de la oficina exterior por acoger la suboficina. Tal vez sea preciso reconsiderar la meta ambiciosa de extender las suboficinas de la ONUDI hasta 50 países.

54. A fin de asegurar la continuación sin tropiezos de las actividades de las suboficinas y la obtención de beneficios de las inversiones realizadas hasta la fecha, los criterios para el cierre eventual de suboficinas deberían eludir la cláusula del

⁵ El artículo 5.3.c del Acuerdo dispone que "... basándose en las consecuencias de la evaluación, la ONUDI, en consulta con el PNUD, ampliará a otros países su red de suboficinas ONUDI, modificará el enfoque o los arreglos al respecto o prorrogará la duración de la fase piloto".

Acuerdo relativa a la autofinanciación y basarse principalmente en el interés del país receptor y la voluntad de la oficina exterior de seguir acogiendo la suboficina.

55. Seguir centrándose en programas conjuntos de desarrollo del sector privado, pero promover también otras esferas sustantivas de cooperación, como la energía y el medio ambiente, que se han incluido en el Acuerdo, pero en las que no se ha actuado hasta la fecha.

Recomendación 2. Idear un mecanismo de financiación sostenible para las suboficinas de la ONUDI

56. La ONUDI debería idear un mecanismo de financiación sostenible que sobrepase el período piloto de dos años, para asegurar la sostenibilidad y expansión de las suboficinas. Esa estrategia de financiación debería ser respaldada por un compromiso del PNUD en el sentido de financiar los programas a nivel nacional, con sujeción a las prioridades más generales, resultantes de las necesidades de los países.

57. Para financiar los gastos operacionales, una vez terminado el período piloto, existen las siguientes opciones, que pueden adoptarse por separado o en cualquier combinación.

- a) ONUDI:
 - i) Cobertura de los gastos operacionales con cargo al presupuesto ordinario de la ONUDI;
 - ii) Atribución expresa de gastos de apoyo con cargo a la ejecución de los programas de la ONUDI. Para determinar los gastos y los ingresos compensadores, será necesario que la Sede de la ONUDI identifique claramente los proyectos que sean resultado de las actividades de sus suboficinas y deduzca de las cuentas la parte correspondiente de los ingresos, así como que las oficinas exteriores del PNUD determinen, país por país, los gastos reales de las actividades de las suboficinas;
 - iii) Reducir el número de puestos de representante de la ONUDI en los países y reasignar recursos a las suboficinas.
- b) Otros asociados:
 - i) Aumento de las contribuciones voluntarias al PNUD y la ONUDI, siguiendo la pauta de la contribución de Bélgica al PNUD;
 - ii) Iniciativas de reforma de las Naciones Unidas para financiar la coordinación a nivel de los países;
 - iii) Compartir los gastos con los países anfitriones de las suboficinas;
 - iv) Contribuciones del PNUD a nivel de los países sobre la base de la realización de programas y proyectos.

Recomendación 3. Continuar la cooperación conforme al Marco para el desarrollo del sector privado

58. Continuar la cooperación a tenor del Marco para el desarrollo del sector privado, siempre que mejoren las modalidades de programación conjunta, se confirme el compromiso de compartir conocimientos y la ONUDI participe en el desarrollo del sector privado y otras redes de conocimiento importantes para el Acuerdo.

59. Ambas organizaciones deberían dedicar recursos suficientes a la realización de análisis nacionales detallados, como base de una preparación adecuada de programas.

60. Antes de examinar cualquier ampliación de los programas conjuntos para el desarrollo del sector privado se debe otorgar la máxima prioridad a las actividades mundiales conjuntas para movilizar recursos, prescritas en el Marco pero no llevadas a cabo⁶. Además, las organizaciones asociadas deberían estudiar la posibilidad de establecer un fondo fiduciario conjunto. En los países incluidos en la programación, la movilización de recursos a nivel nacional debería efectuarse bajo la dirección del coordinador residente.

Recomendación 4. Definir una estrategia de aplicación conjunta

61. Establecer oficialmente un mecanismo o grupo de gestión conjunta encargado de la aplicación del Acuerdo y el Marco con continuidad. Ello abarcará actividades de supervisión, detección y solución de problemas operacionales en relación con el Acuerdo y el Marco, así como el cumplimiento de las recomendaciones sobre cambios que se hayan convenido mutuamente. La primera medida consistirá en un seguimiento de las recomendaciones formuladas en la presente evaluación que hayan recibido el acuerdo de la administración de una y otra organización. Cada una de las organizaciones debería contar con un coordinador encargado de todo el Acuerdo. La índole precisa de este mecanismo tendrá que especificarse tras consultas intensas entre las organizaciones asociadas.

62. A nivel de los países, deberían establecerse arreglos de trabajo en consulta con el representante residente del PNUD, para definir los cometidos mutuos concretos (prioridades programáticas, participación en los equipos de las Naciones Unidas de apoyo a los países, movilización de recursos, apoyo técnico y operacional, etc.). Estos arreglos a nivel de país, si bien con la mirada puesta en las condiciones y necesidades nacionales concretas, no deberían revestir un carácter especial sino concebirse conforme a la modalidad general de cooperación coherente establecida en el Acuerdo.

Recomendación 5. Medidas que se recomiendan a la ONUDI

63. Seguir dando efecto al Acuerdo en el contexto de la estrategia institucional general de la ONUDI relativa a las alianzas programáticas y por países de las Naciones Unidas, así como en el contexto de la respuesta institucional a las iniciativas de reforma de las Naciones Unidas. Ello requerirá adoptar decisiones a mediano o largo plazo sobre las modalidades más adecuadas y financieramente viables, así como la gama de opciones relativas a una mayor presencia en los países (oficinas regionales, oficinas en los países, suboficinas). A medida que surjan diversas situaciones, será necesario que la administración superior considere muy atentamente cuestiones como la elección del tipo de representación, la categoría (internacional o nacional) del personal que se destacará en los países, el grado de autoridad, la racionalización de los servicios de apoyo técnico, la delegación de funciones rectoras y la ordenación sucesiva de la programación, compaginándola con las iniciativas impulsadas por los países.

64. Incorporar a los jefes de operaciones de la ONUDI en la estructura orgánica general de la Organización. Incluirlos plenamente en el Marco de política de

⁶ Véase el artículo 6.1.1 - A nivel mundial: presentación conjunta de la iniciativa a las sedes de los principales posibles donantes; y movilización conjunta de fondos para actividades concretas, en particular la elaboración de programas por países y las actividades a que se refiere el artículo 4.5.

recursos humanos y demás documentos de política o instrucciones administrativas en la materia. Fortalecer el mecanismo de coordinación sobre el terreno a fin de asegurar una supervisión y un seguimiento adecuados de los planes de trabajo de las suboficinas y mejorar el apoyo técnico y las corrientes de información de la Sede y las oficinas regionales de la ONUDI a las suboficinas.

65. Abordar los problemas de relaciones:

a) Aclarar lo concerniente a la cadena jerárquica de la supervisión en las relaciones entre la suboficina de la ONUDI y el representante residente del PNUD;

b) Aclarar lo concerniente a las relaciones administrativas y técnicas y la cadena jerárquica entre las suboficinas y la Sede de la ONUDI y, en el contexto de la nueva política de movilidad sobre el terreno de la Organización, las oficinas regionales;

c) Aclarar las relaciones entre los programas integrados, los proyectos independientes y los programas conjuntos, así como el papel de los jefes de operaciones de la ONUDI en apoyo de todas esas modalidades de ejecución de la cooperación técnica.

66. Estudiar la posibilidad de un aumento gradual de la delegación de competencia administrativa y financiera, así como del deber de rendir cuentas de los jefes de operaciones de la ONUDI, en el contexto de una política uniforme (distinta de la práctica actual, adaptada a las circunstancias). Suministrar capital generador para actividades de programación y asesoramiento y aclarar la cuestión del liderazgo en la elaboración y ejecución de programas a nivel nacional (programas conjuntos, programas integrados).

67. Incluir las consecuencias financieras de la expansión gradual de las suboficinas de la ONUDI en el programa y los presupuestos de 2008-2009.

Recomendación 6. Medidas que se recomiendan al PNUD

68. Seguir dando efecto al Acuerdo sobre la base de una reafirmación de la voluntad de aplicarlo, en el contexto de la estrategia institucional general del PNUD relativa a las alianzas programáticas y por países de las Naciones Unidas, así como en el contexto de la respuesta institucional a las iniciativas de reforma de las Naciones Unidas.

69. Mejorar las medidas de comunicación entre la sede y quienes actúan a nivel local. Impartir directivas claras a los representantes residentes del PNUD, que delinee claramente funciones y obligaciones en virtud del Acuerdo, en particular con respecto a la programación conjunta, la movilización conjunta de recursos, la participación de los jefes de operaciones de la ONUDI en los equipos de las Naciones Unidas de apoyo a los países y la supervisión y evaluación basadas en los resultados. Ello promoverá una mejor comprensión de los objetivos y ventajas del Acuerdo.

70. De conformidad con el Acuerdo, iniciar el intercambio de conocimientos y el establecimiento de vínculos con el personal homólogo de la ONUDI para que pueda acceder y participar en las redes de conocimientos del PNUD que interesen, así como difundir información sobre la experiencia y los conocimientos especializados de ambos organismos, compartiendo conductos y redes de comunicaciones.

71. Explorar la viabilidad del establecimiento de equipos conjuntos de la ONUDI-PNUD para desarrollo del sector privado, radicados en los centros regionales del PNUD, sobre todo en la región de África, donde ya hay cierta cooperación. Esa posibilidad se propuso en el Acuerdo, pero nunca se estudió.

Perspectivas más allá del Acuerdo

72. Ajustado al espíritu de reforma de las Naciones Unidas, el Acuerdo es un nuevo modelo de cooperación institucional y representación sobre el terreno, por el que se establecen suboficinas de la ONUDI en las oficinas exteriores del PNUD. La fase piloto confirma la viabilidad de una alianza estratégica entre el PNUD y un organismo especializado mediano, como la ONUDI, que trata de ampliar su representación sobre el terreno con economía en los costos.

73. La fase piloto también ha demostrado que es posible aprovechar perfectamente la especialización nacional de alto nivel para fomentar la capacidad nacional e invertir en ella.

74. Es prematuro sacar conclusiones definitivas sobre la posibilidad de repetir este nuevo modelo en otros organismos. Sin embargo, el Acuerdo puede tener repercusiones más allá de los límites de la ONUDI y el PNUD como posible modelo de arreglos para dar acogida a organismos de las Naciones Unidas que no están representados sobre el terreno. En ese contexto, surgen a nivel organizativo enseñanzas que pueden ser útiles más allá del ámbito de la ONUDI y el PNUD.

75. Estas enseñanzas son las siguientes:

a) Las fuerzas motrices del éxito son una tradición de cooperación y prioridades compartidas, así como una firme voluntad y una visión estratégica al más alto nivel;

b) La atención sostenida de los interesados directos y la orientación sobre políticas por parte de los Estados Miembros son claves para generar y mantener el dinamismo del proceso de cooperación. Ahora bien, hasta la fecha, la experiencia demuestra que el apoyo financiero no se produce automáticamente como resultado de la cooperación;

c) La innovación y el cambio no se dan gratuitamente, sino que requieren recursos. Las políticas financieras inflexibles reducen las perspectivas de éxito. Los beneficios posibles para el país y las organizaciones participantes sobrepasan ampliamente el valor monetario o financiero de los proyectos y programas generados. Si la ambición se reduce a generar ingresos para los organismos gracias a la programación y los gastos de apoyo, se corre el riesgo de menguar los demás beneficios para el país (asesoramiento, acceso a los conocimientos, formación de redes, etc.);

d) A pesar de las rigideces propias de las organizaciones, la colaboración conjunta de los países puede romper las barreras que suponen las diferentes culturas orgánicas y falta de comprensión, ofreciendo posibilidades de aportar a los países un apoyo más eficaz por parte de dos organizaciones.