



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

Distr. general
8 de septiembre de 2009
Español
Original: inglés

Conferencia General

13º período de sesiones

Viena, 7 a 11 de diciembre de 2009

Tema 15 del programa

**Acuerdo de cooperación con el Programa de
las Naciones Unidas para el Desarrollo**

**Acuerdo de cooperación con el Programa de las
Naciones Unidas para el Desarrollo**

En cumplimiento de lo dispuesto en el apartado vi) del párrafo d) de la decisión IDB.32/Dec.6, se presenta la evaluación del acuerdo de cooperación con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Índice

	<i>Páginas</i>
I. Propósito, objetivo y alcance	2
II. Metodología	2
III. Limitaciones y restricciones	3
IV. Principales observaciones	4
V. Conclusiones	5
VI. Recomendaciones	7
VII. Experiencia adquirida	8

Por razones de economía, sólo se ha hecho una tirada reducida del presente documento. Se ruega a los delegados que lleven consigo a las sesiones sus propios ejemplares de los documentos.

V.09-86268(S)



I. Propósito, objetivo y alcance

1. El presente informe de evaluación es el resultado de una evaluación terminal conjunta del acuerdo de cooperación entre el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) firmado el 23 de septiembre de 2004 por un período de cinco años. La evaluación se realizó en atención a una petición de la Junta de Desarrollo Industrial de la ONUDI. Su propósito es documentar el desempeño anterior y formular observaciones al respecto, así como recomendaciones sobre las medidas futuras que deberán tomar ambas organizaciones. Las observaciones y recomendaciones de la evaluación se presentarán a la Junta Ejecutiva del PNUD durante su segundo período ordinario de sesiones de 2009, y a la Conferencia General de la ONUDI en diciembre de 2009*.

2. El objetivo de la evaluación fue determinar el grado en que la labor realizada con arreglo al acuerdo logró cumplir las metas en él especificadas. La presente evaluación final tiene como base la evaluación conjunta de mitad de período realizada en 2006, pero se concentra en el período comprendido entre 2006 y 2009. Fue organizada conjuntamente por la Oficina de Evaluación del PNUD y el Grupo de Evaluación de la ONUDI y se realizó entre marzo y julio de 2009, y estuvo a cargo de dos consultores independientes a los que asistieron en su labor funcionarios del cuadro orgánico de las oficinas de evaluación del PNUD y la ONUDI.

3. La evaluación abarca los dos componentes del acuerdo de cooperación: “las suboficinas de la ONUDI” y “el desarrollo conjunto del sector privado”. Se abordan la pertinencia, eficiencia, eficacia y sostenibilidad del acuerdo de cooperación, y para ello se tienen en cuenta el proceso de aplicación y los progresos en la obtención de los resultados previstos.

4. En esta evaluación no se examinan los resultados de desarrollo de los proyectos o programas de la ONUDI y el PNUD. No se trata de una evaluación de proyectos ni de una evaluación de la actuación profesional de los distintos jefes locales de operaciones de la ONUDI. Más bien, se evalúa el desempeño institucional en relación con el logro de los objetivos previstos en el acuerdo de cooperación.

II. Metodología

5. Sobre la base de la experiencia respecto de la evaluación de mitad de período del acuerdo, se consideró necesario aplicar un enfoque metodológico mixto (cuantitativo y cualitativo). La evaluación constó de los siguientes componentes principales: a) investigación de los antecedentes y estudio preliminar; b) recopilación y análisis de datos sobre las partes interesadas; c) reunión de datos a partir de fuentes primarias y secundarias, incluidas las misiones de validación sobre el terreno y las visitas a las sedes de ambas organizaciones; y d) análisis y triangulación de datos.

* La versión completa del informe se publicará como un documento de sesión de la Conferencia General.

6. La investigación de los antecedentes y el estudio preliminar tuvieron por objeto lograr una cabal comprensión del contexto del acuerdo y elaborar la evaluación. Para la obtención de los datos primarios se identificaron asociados del gobierno, de donantes bilaterales, del sector privado y de organizaciones de la sociedad civil. Para los datos secundarios se seleccionaron funcionarios del PNUD y de la ONUDI (en las sedes y en países de ejecución experimental) así como los equipos de las Naciones Unidas en los países (los jefes de organizaciones de las Naciones Unidas).
7. La reunión de datos comprendió las siguientes fases: a) estudio preliminar y análisis de documentos; b) entrevistas semiestructuradas en las sedes y en cinco países seleccionados para misiones de validación; y c) encuestas dirigidas a partes interesadas seleccionadas, incluida una autoevaluación para los jefes de operaciones de la ONUDI (personal de las suboficinas de la ONUDI).
8. La evaluación incluyó misiones sobre el terreno en cinco países seleccionados, en primer lugar para validar los resultados de las entrevistas realizadas en las sedes y del examen preliminar. Los cinco países fueron: Armenia, Bolivia (Estado Plurinacional de), Nicaragua, República Democrática Popular Lao y Rwanda.
9. Las opiniones expresadas por los funcionarios de cada organización se triangularon con las opiniones de otras organizaciones, con las evidencias obtenidas de las contrapartes nacionales y con las evidencias documentales.

III. Limitaciones y restricciones

10. El acuerdo adolece de asimetrías estructurales que también afectan la metodología de esta evaluación; las más importantes se relacionan con las diferencias en disponibilidad de recursos humanos y financieros así como con los arreglos de programación de las dos organizaciones. El PNUD realiza operaciones en 166 países y su estructura es muy descentralizada; el enfoque principal del PNUD es el de la ejecución nacional¹. La red de la ONUDI sobre el terreno comprende 16 oficinas en los países y 12 oficinas regionales². Los arreglos de programación se determinan principalmente en la sede. Así pues, el enfoque principal de la ONUDI es el de la ejecución directa.
11. Esas asimetrías dieron lugar a diferencias en cuanto a beneficios inmediatos y posibles beneficios del acuerdo, lo que afectó el grado de interés de cada organización por su efectiva aplicación. La ONUDI tiene mucho más en juego que el PNUD, en particular con respecto a la ampliación de su presencia sobre el terreno. Por consiguiente, la información y los conocimientos sobre el funcionamiento de las suboficinas de la ONUDI provienen principalmente de fuentes de la ONUDI y de su personal, respectivamente, en tanto que los conocimientos del PNUD sobre las suboficinas de la ONUDI son bastante limitados, especialmente en la sede. De resultas de ello, las fuentes de datos de la ONUDI son las utilizadas con mayor frecuencia en esta evaluación. El equipo de evaluación ha

¹ Los programas regionales y mundiales son supervisados directamente por la sede; no obstante, constituyen una fracción de los gastos del PNUD.

² Además, su presencia se extiende por conducto de 34 centros nacionales para una producción más limpia, 19 Oficinas de Promoción de Inversiones y Tecnología y 9 centros de tecnología.

tenido presente este particular y ha procurado eliminar posibles sesgos de las respuestas.

IV. Principales observaciones

12. Si bien sus objetivos siguen siendo importantes, el acuerdo de cooperación ha perdido relevancia como plataforma de programación conjunta, en particular a la luz de las directrices del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD). Por otro lado, persiste la necesidad de acuerdos operacionales en los que se defina el apoyo administrativo y logístico que ha de prestarse a las suboficinas de la ONUDI.

Observaciones: Suboficinas de la ONUDI

13. La ampliación de su representación sobre el terreno es cada vez más importante para la ONUDI, mientras que para el PNUD el número de suboficinas de la ONUDI tiene una importancia limitada. Es apropiado y adecuado dotar a las suboficinas de la ONUDI de funcionarios nacionales. Sin embargo, existe un desequilibrio entre las numerosas tareas asignadas a los jefes de operaciones de la ONUDI y los instrumentos que se les proporcionan para cumplirlas.

14. Su representación sobre el terreno en 46 países al final de 2009 significa que, gracias al acuerdo, la presencia de la ONUDI en los países se ha ampliado en más del 50%. Generalmente los gobiernos nacionales y otros asociados en el desarrollo aprecian el papel real o potencial de las suboficinas de la ONUDI como asesoras sobre desarrollo industrial sostenible. Normalmente las suboficinas de la ONUDI forman parte del equipo de las Naciones Unidas en el país y contribuyen a los procesos de la evaluación común para los países y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD), así como a la elaboración de nuevos proyectos de la ONUDI. Con todo, el establecimiento de suboficinas de la ONUDI no da lugar automáticamente a una mayor prestación de los servicios de esa organización ni a una articulación mayor y más eficaz con los procesos nacionales de planificación y gestión del desarrollo.

15. La contribución de las suboficinas de la ONUDI a la eficaz ejecución de los proyectos es irregular. Existen varios factores que entorpecen su actuación, por ejemplo, un limitado poder para la adopción de decisiones, el tiempo que necesitan para establecer comunicación con la sede por conducto de las oficinas regionales de la ONUDI, los limitados recursos humanos, la falta de acceso a instrumentos de tecnología de la información de la ONUDI para la planificación de los recursos, y la necesidad de que se aclaren más las responsabilidades de los jefes de operaciones de la ONUDI en la esfera de la ejecución de programas.

16. En algunos países el costo de una suboficina de la ONUDI es alto en comparación con su volumen de actividades (ejecución). Como se demostró en el capítulo 3.2.3 del informe principal sobre la eficacia de las suboficinas de la ONUDI, la ejecución no es más que uno de varios criterios y tiene carácter indicativo sólo para una de las funciones básicas de la suboficina, a saber, apoyar la ejecución de proyectos. Hay otras funciones importantes, como el asesoramiento a los gobiernos, la participación en el proceso del MANUD y el fortalecimiento del equipo de las Naciones Unidas en el país. La justificación de una suboficina

depende de las funciones concretas que desempeñe en determinado país durante determinado período. La decisión de justificar o no el establecimiento de una suboficina de la ONUDI en un país dado a largo plazo no puede basarse meramente en una comparación de los costos con la ejecución.

Observaciones: Programa conjunto de desarrollo del sector privado

17. Debido al surgimiento de varias iniciativas de financiación conjunta de programas y a los progresos de la puesta en marcha de la reforma de las Naciones Unidas, el acuerdo de cooperación viene a ser redundante en gran medida con respecto a los programas conjuntos de desarrollo del sector privado.

18. Se determinó que las restricciones que entorpecieron la ejecución de los programas y los incidentes de fracaso no estaban relacionados con la selección de los países destinatarios. En todos los países anfitriones abarcados por el acuerdo, la creación de empleos y la generación de ingresos eran esferas prioritarias de las respectivas políticas nacionales.

19. La cooperación no dio lugar a una ampliación de los programas de desarrollo del sector privado con mayor repercusión. Solo dos proyectos del ejercicio original de programación conjunta pasaron de la fase de formulación a la de ejecución (República Democrática Popular Lao y Rwanda). En ambos casos, solo fue posible movilizar una pequeña fracción del presupuesto original.

20. No se hallaron evidencias que indicaran que los programas conjuntos producían una coordinación interinstitucional más amplia en cuanto al desarrollo del sector privado: esto se logró con la presencia de las suboficinas de la ONUDI. En la mayoría de los países, los jefes de operaciones de la ONUDI participaron como miembros de los equipos de formulación de proyectos conjuntos y desempeñaron un importante papel en lo tocante a relacionar los proyectos con las condiciones locales procurando la intervención de los asociados y las partes interesadas pertinentes.

V. Conclusiones

21. El acuerdo de cooperación firmado en 2004 fue un instrumento visionario al abordar en una etapa temprana cuestiones relacionadas con la mejora de la coherencia en todo el sistema³, pero no tuvo plenamente en cuenta las condiciones a nivel de país ni las modalidades de colaboración interinstitucional vigentes, en particular las modalidades de programación conjunta sugeridas por la Oficina de las Naciones Unidas de Coordinación de Operaciones para el Desarrollo (UNDOCO).

22. En esta asociación bilateral no se aprovechó la oportunidad de involucrar a otras organizaciones de las Naciones Unidas que realizaban actividades en la esfera del desarrollo del sector privado.

23. Las asimetrías sistémicas de los arreglos de programación plantearon un gran desafío para la satisfactoria ejecución del acuerdo de cooperación.

³ El informe del Grupo de Alto Nivel sobre la coherencia en todo el sistema de las Naciones Unidas titulado "Unidos en la acción" fue publicado en noviembre de 2006.

24. El hecho de que el acuerdo se concentrara en una esfera de cooperación particularmente difícil planteaba otro desafío.
25. El acuerdo de cooperación tuvo una pertinencia y una eficacia limitadas como incentivo de la programación conjunta.

Las suboficinas de la ONUDI

26. Habida cuenta del papel central que desempeña el MANUD para el sistema de las Naciones Unidas en los países y del progreso alcanzado en la mejora de la coherencia a nivel de todo el sistema, resulta más pertinente una presencia de la ONUDI a nivel de país al igual que su participación permanente en los equipos de las Naciones Unidas en los países, en consonancia con el examen trienal amplio de la política realizada en 2008. El acuerdo de cooperación ayudó a la ONUDI a alcanzar el objetivo de ampliar su presencia en el terreno para mejorar su apoyo a los países. No obstante, parecen mínimas las ventajas que obtendría el PNUD si ampliara su capacidad en materia de desarrollo del sector privado mediante la colaboración.
27. Algunas suboficinas de la ONUDI han demostrado que el concepto que sustentó su creación es válido. Ahora bien, no todas tienen un valor añadido para el programa del país y, por otra parte, es una deficiencia el hecho de que la ONUDI no haya establecido y tenga en funcionamiento un mecanismo de examen para las suboficinas.
28. La ambiciosa meta de la ONUDI de ampliar su presencia sobre el terreno a 80 países mediante el acuerdo de cooperación no se ha logrado y no parece realista a menos que se aumente la capacidad de su sede en materia de ejecución de la cooperación técnica.
29. Como se indicó anteriormente, en algunos países el costo de la suboficina de la ONUDI es alto comparado con el volumen de las actividades (ejecución). Ahora bien, solo puede establecerse una relación adecuada entre el costo de la suboficina de la ONUDI y el volumen de sus actividades (ejecución) atendiendo a las condiciones de cada país y según la importancia relativa de cada una de las funciones básicas asignadas a la suboficina. Ha sido provechosa la disposición logística de situar las suboficinas de la ONUDI en locales del PNUD.

Programa conjunto de desarrollo del sector privado

30. La iniciativa de establecer un enfoque coordinado del desarrollo del sector privado tuvo un carácter visionario, dado que dio respuesta a las recomendaciones del informe de la Comisión sobre el Sector Privado y el Desarrollo titulado *El impulso del empresariado: el potencial de las empresas al servicio de los pobres*.
31. El componente del acuerdo relativo al desarrollo del sector privado no dio resultado alguno.
32. La falta de procedimientos establecidos y de una clara orientación operacional para la aplicación del acuerdo a nivel de país dio lugar a que cada organización actuara de acuerdo con su respectivo modus operandi, por lo cual fue lento el progreso de la programación conjunta y de la recaudación de fondos para el desarrollo del sector privado.

33. Las ventajas comparativas del PNUD y la ONUDI en cuanto al desarrollo del sector privado no son obvias para los gobiernos y los donantes; tampoco lo son las sinergias de una labor conjunta de las dos organizaciones en esa esfera.

34. Para el sistema de las Naciones Unidas, fondos fiduciarios como el Fondo para la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y el Fondo Fiduciario para la Seguridad Humana representan incentivos más fuertes que los acuerdos de cooperación bilaterales para realizar una labor conjunta eficaz.

VI. Recomendaciones

35. *Recomendación 1.* En consonancia con las actividades de reforma de las Naciones Unidas, los acuerdos bilaterales entre las organizaciones de las Naciones Unidas interesadas en el desarrollo del sector privado deberían sustituirse por un enfoque de gestión por grupos a nivel de todo el sistema que abarcara a todas las dependencias pertinentes, con el fin de promover la coordinación, la coherencia y las sinergias.

36. *Recomendación 2.* Hasta tanto se elabore un enfoque a nivel de todo el sistema, el actual acuerdo de asociación entre la ONUDI y el PNUD debería sustituirse por un memorando de entendimiento en el que se definieran los arreglos operacionales y administrativos a nivel de país, incluidas disposiciones para las suboficinas de la ONUDI. El memorando de entendimiento debería proporcionar un marco institucional de cooperación y facilitar la colaboración entre las partes.

Suboficinas de la ONUDI

37. *Recomendación 3.* La ampliación de las suboficinas de la ONUDI debe guardar proporción con la capacidad de la sede de la ONUDI en materia de recursos técnicos, humanos y financieros, de modo que la sede pueda proporcionar el apoyo necesario y responder eficazmente al aumento de la demanda de asistencia técnica que provoquen las nuevas suboficinas.

38. *Recomendación 4.* La ONUDI debe crear un mecanismo transparente de selección y examen para orientar la ampliación de su presencia sobre el terreno mediante la modalidad de las suboficinas, y vigilar el avance hacia el logro de los resultados previstos. Entre las consideraciones que deben tenerse presentes al ampliar las suboficinas figuran las siguientes:

- a) Grado de interés y de demanda por parte del gobierno y del sector privado;
- b) Armonización con el MANUD;
- c) Volumen sustancial de tareas existentes con anterioridad en la cartera de la ONUDI y tendencia de ésta; y
- d) Oportunidades de financiación para los proyectos de la ONUDI.

39. *Recomendación 5.* Toda nueva inversión para el establecimiento de una suboficina de la ONUDI debería estar precedida de un estudio de viabilidad basado en los criterios mencionados *supra* con objeto de reducir al mínimo los riesgos de fracaso.

40. *Recomendación 6.* El examen de las actuales suboficinas de la ONUDI, esbozado *supra*, debería realizarse anualmente y encargarse a un equipo integrado por representantes de las diversas divisiones de la ONUDI.

41. *Recomendación 7.* Teniendo en cuenta las limitadas capacidades de las suboficinas de la ONUDI, deben establecerse, para cada país, prioridades con respecto a las funciones que deberían ser prominentes. Las prioridades deben establecerse interna y externamente, y las funciones del jefe de operaciones de la ONUDI deben aclararse también interna y externamente, con facultades conferidas por la ONUDI. Teniendo presente la situación específica de cada país, el equipo recomienda utilizar dos modalidades diferentes de dotación de personal para las suboficinas (véase el cuadro 5.1.9 del informe principal). A nivel de país, debería confiarse a directores de la ONUDI de contratación nacional la gestión de las suboficinas bien establecidas, o de las suboficinas situadas en países para los cuales la ONUDI tuviera una cartera significativa. La gestión de las suboficinas nuevas de la ONUDI, o de las suboficinas situadas en países para los que la ONUDI tuviera una cartera pequeña, debería estar a cargo de representantes auxiliares. El título “Jefe de operaciones de la ONUDI” es confuso y debería suprimirse.

Programas conjuntos de desarrollo del sector privado

42. *Recomendación 8.* El componente del acuerdo de cooperación relativo a programas conjuntos de desarrollo del sector privado no debería renovarse al término del período original de cinco años. Las evidencias demuestran que otros acontecimientos, tales como los procesos de reforma de las Naciones Unidas fortalecidos a nivel de país y las nuevas modalidades de ayuda, como el Fondo para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, proporcionan incentivos más eficaces para lograr la coordinación y la cooperación previstas en el acuerdo.

43. *Recomendación 9.* Tanto el PNUD como la ONUDI deberían resistirse a la tentación de establecer una división del trabajo global demasiado rígida en cuanto al desarrollo del sector privado. Cada país tiene un contexto diferente y puede necesitar una división del trabajo diferente, tomando como base la ventaja comparativa de cada organización (por ejemplo, la experiencia o el alcance de la red) en determinado país.

44. *Recomendación 10.* Cuando dos organizaciones emprenden proyectos conjuntos (trátase del desarrollo del sector privado o de otra esfera), deben prestar suma atención a la cuestión de las modalidades de ejecución y a la división del trabajo entre ellas. Deben tomarse como referencia las modalidades de la Oficina de Coordinación de Operaciones para el Desarrollo (DOCO), y las modalidades y la división del trabajo convenidas deben incluirse en el documento del proyecto de antemano. Las modalidades de movilización de fondos deben convenirse también de antemano.

VII. Experiencia adquirida

45. Habida cuenta del papel central del MANUD para el sistema de las Naciones Unidas a nivel de país y de los progresos alcanzados con la iniciativa “Unidos en la acción”, resulta cada vez más importante que los organismos especializados y los fondos y programas de las Naciones Unidas participen de manera continua en los

equipos de las Naciones Unidas en los países. Si bien ello no es un requisito, la presencia permanente en el país facilita esta participación.

46. La proximidad de los organismos especializados de las Naciones Unidas al PNUD y a otras organizaciones de las Naciones Unidas en locales comunes (la “Casa de las Naciones Unidas”) es provechosa para los organismos especializados y para el equipo de las Naciones Unidas en el país en general. Facilita la colaboración y permite mancomunar los servicios administrativos y el apoyo logístico.

47. En los casos de organismos especializados de las Naciones Unidas cuya presencia en el país es relativamente pequeña, dotarlos de un personal integrado y dirigido por nacionales sería una opción viable y económica frente a la dependencia de personal de contratación internacional. Un buen conocimiento del contexto y de las redes de profesionales del país puede ser muy ventajoso.

48. La iniciativa consistente en que dos organizaciones de las Naciones Unidas recauden fondos conjuntamente para ejecutar proyectos conjuntos no ha dado resultado en el caso del presente acuerdo de cooperación. Las evidencias sugieren que es improbable que este enfoque produzca resultados en cualquier otro intento futuro habida cuenta de: a) la tendencia a la planificación y la recaudación de fondos conjuntas en todo el sistema de las Naciones Unidas; b) la tendencia a dedicar una proporción cada vez mayor de la asistencia oficial para el desarrollo al apoyo presupuestario; y c) los limitados incentivos de la recaudación conjunta de fondos en los casos de organizaciones que compiten por la utilización de un fondo de cooperación técnica cada vez más reducido.

49. En el segmento del desarrollo del sector privado actúan muchas partes interesadas, y las de más envergadura tienen, en su mayoría, acceso directo a fuentes de financiación (tales como la Unión Europea, el Banco Mundial y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola). Solo cuando puedan ofrecerse competencias y servicios pertinentes y especializados, habrá demanda y posibilidades de financiación para aquellas organizaciones que carecen de recursos propios. Este es el caso de la mayor parte de las organizaciones de las Naciones Unidas.

50. Las asimetrías sistémicas de las organizaciones que conciertan un acuerdo deben reflejarse en la formulación de ese acuerdo mediante disposiciones concretas. En los acuerdos entre el PNUD y organismos no residentes cuyo propósito es combinar las ventajas de la presencia del PNUD en el país con la competencia especializada del organismo no residente con base en la sede, se debe asegurar una participación adecuada de la oficina del PNUD en el país en el proceso de elaboración del acuerdo.