



Junta Ejecutiva del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y del Fondo de Población de las Naciones Unidas

Distr. general
29 de diciembre de 2010
Español
Original: inglés

Primer período ordinario de sesiones de 2011

Nueva York, 31 de enero a 3 de febrero de 2011

Tema 4 del programa provisional

Evaluación

Respuesta de la administración a la evaluación de la contribución del PNUD al refuerzo de las capacidades nacionales

Contexto, antecedentes y conclusiones

1. El desarrollo de la capacidad de las instituciones y los individuos es la base de la resiliencia, la implicación nacional y la sostenibilidad de los resultados. Los datos obtenidos sobre el terreno demuestran que los progresos realizados en materia de desarrollo de la capacidad pueden ser un acelerador importante del avance hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. El PNUD invierte en la capacidad nacional por considerar que los sistemas, las instituciones y los individuos con capacidad poseen la flexibilidad que los países necesitan para consolidar los resultados de las actividades de desarrollo. Ese tipo de inversión facilita el aprendizaje del desarrollo y la formulación de estrategias de salida para los asociados para el desarrollo y permite al PNUD alcanzar los resultados transformadores que se propone. El desarrollo de la capacidad es uno de los principales componentes de los programas y esferas de interés del PNUD que apoyan los valores y objetivos de la Declaración del Milenio: erradicación de la pobreza y objetivos de desarrollo internacionalmente convenidos; gobernanza democrática; prevención de crisis y recuperación posterior; y medio ambiente y energía.

2. Los países asociados siguen solicitando apoyo del PNUD para fomentar la capacidad de las instituciones nacionales y subnacionales. Ese apoyo es utilizado para evaluar las capacidades y limitaciones, calcular el costo de las inversiones en capacidad y apoyar la ejecución de programas de desarrollo de la capacidad. Los países solicitan también información sobre los enfoques que han tenido éxito en otros países, tanto del Sur como del Norte. En sucesivas resoluciones de las revisiones trienales amplias de las políticas se ha hecho hincapié en las solicitudes provenientes de los países asociados. El plan estratégico del PNUD para el período 2008-2013 confirma, de manera más explícita y amplia que en marcos anteriores, que el desarrollo de la capacidad es el elemento principal del apoyo del PNUD



mediante sus principales esferas temáticas. La labor de la organización a nivel nacional, como organismo separado y como parte de los equipos de las Naciones Unidas en los países, se basa en el desarrollo de la capacidad.

3. En la evaluación de la contribución del PNUD al fortalecimiento de las capacidades nacionales se aplica un método de investigación inductivo dirigido por el país que el PNUD considera útil. Se llega a la conclusión de que el logro notable del PNUD en su respuesta a la demanda nacional y a las recientes revisiones trienales amplias de las políticas ha sido “ese grado de atención y dedicación constante [es] único entre todos los organismos de las Naciones Unidas” (párr. 6). En la evaluación también se hace hincapié en que, en última instancia, el fomento de la capacidad, pese a la importancia que reviste, no es más que un medio para lograr un fin. Se invita al PNUD a examinar los medios de reforzar la organización interna de su respuesta a nivel nacional, lo que quizás refuerce también la comunicación externa y la información sobre sus contribuciones.

4. Al hacer del cumplimiento del compromiso del PNUD con el desarrollo de la capacidad a nivel nacional su elemento principal, la evaluación proporciona observaciones útiles sobre las iniciativas en curso para reforzar los enfoques del PNUD. Por consiguiente, esa respuesta de la administración pone de relieve los problemas relacionados con la ejecución, haciendo un hincapié explícito en las mejoras en el plano nacional. En la respuesta se tendrá en cuenta la función específica del PNUD, así como el papel especial que desempeña en el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo y toda la comunidad que se ocupa del desarrollo a nivel internacional.

5. La respuesta de la administración está estructurada en dos partes. En primer lugar, se responde a una selección de cuestiones que, a juicio del PNUD, convendría seguir estudiando con la Junta Ejecutiva. En segundo lugar, se propone una matriz de recomendaciones y medidas de gestión para su examen.

Respuesta a la demanda nacional

6. El PNUD conviene en parte con la observación formulada en la evaluación según la cual aún no ha adoptado del todo el enfoque del cambio dirigido a nivel nacional (párrs. 25 y 26). El enfoque del desarrollo de la capacidad del PNUD se basa en su compromiso de armonizar sus actividades con los procesos dirigidos por los países. Por ejemplo, a finales del decenio de 1990, los gobiernos asociados invitaron al PNUD a responder a los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza recién publicados. El PNUD respondió de tres maneras: 1) ayudando a convocar o a moderar el diálogo; 2) ayudando a desarrollar la capacidad para una participación amplia que incluyera a la sociedad civil; y 3) facilitando la contribución de insumos analíticos imparciales, por lo general basados en las nuevas prioridades nacionales de los países asociados o en los compromisos asumidos por estos en materia de objetivos internacionales de desarrollo, en particular los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

7. Como se observa en la evaluación, el PNUD ha sido “altamente receptivo” a la demanda nacional a este respecto (párr. 25). De menos de cinco oficinas en los países en 2000 a más de 80 en 2004, fue una respuesta espectacular a la demanda nacional que en muchos casos se tradujo en oportunidades para prestar apoyo al desarrollo de la capacidad a más largo plazo a fin de institucionalizar un diálogo

inclusivo sobre la reducción de la pobreza. Este es un ejemplo de una demanda nacional inmediata que ha dado lugar a modalidades de colaboración diferentes, y algunas veces imprevistas, a medida que evolucionan las relaciones y las necesidades. De modo semejante, el apoyo a la formulación de informes nacionales sobre desarrollo humano contribuyó a crear oportunidades para ampliar la participación de varios países en la formulación de políticas. También sirvió para crear una capacidad real: 140 países elaboran ahora sus propios informes nacionales sobre desarrollo humano.

8. A medida que ha evolucionado la demanda en el marco de la asociación de larga data del PNUD con sus colaboradores nacionales, lo mismo ha ocurrido con las inversiones de la organización, por ejemplo al alentar el establecimiento de emprendimientos catalíticos de desarrollo de la capacidad, como parte de la asignación del TRAC¹ 1.2. El PNUD se dedica actualmente a crear capacidad en los sistemas y ministerios de salud de 26 países donde es aún el principal receptor de los recursos del Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria, a fin de que esas funciones puedan transferirse de manera responsable a los ministerios nacionales. A medida que la demanda aumenta y se diversifica en función de la realidad nacional, el reto que enfrenta el PNUD es semejante al que enfrentan todos los asociados internacionales para el desarrollo: cómo responder de manera eficaz a las preferencias y enfoques nacionales sin tener que recurrir a las tendencias normalizadas (y normalizadoras) del enfoque “planificado” del desarrollo. La evaluación apunta acertadamente a la naturaleza no lineal de los procesos endógenos y al hecho de que la tracción suele depender de numerosos factores, no todos los cuales pueden planificarse.

9. Más allá de los aspectos técnicos de la respuesta del PNUD, en la evaluación se hace una observación fundamental que contribuye a caracterizar la verdadera relación entre los observadores nacionales y el PNUD. Se señala, acertadamente, que las circunstancias de los países:

“... desempeñan un papel importante a la hora de determinar las oportunidades del PNUD para colaborar con los gobiernos en el fomento de la capacidad. Esas circunstancias incluyen el compromiso y el grado de cooperación en el gobierno; la relación del PNUD con las dependencias encargadas de promover reformas en el gobierno; y la medida en que los asociados nacionales del PNUD consideran que el fomento de la capacidad forma parte de sus responsabilidades. También es importante la medida en que los gobiernos están dispuestos a colaborar con el PNUD en cuestiones delicadas y el hecho de que consideren que el PNUD tiene algo que ofrecer” (párr. 14).

10. Esa observación demuestra que activos como la confianza, la longevidad, la competencia y el acceso a los conocimientos son clave para enfrentar, en el mediano y largo plazos, parte de la imprevisibilidad inherente a las asociaciones a corto plazo. También pone de manifiesto que el hecho de responder a una demanda nacional no siempre surte efecto dentro de plazos concretos, y de que no cabe esperar que los resultados se ajusten convenientemente a un calendario de resultados previstos.

11. Por esa razón, el PNUD reconoce que la naturaleza y composición en rápida evolución de la demanda nacional exigen una capacidad analítica, una flexibilidad

¹ Objetivo de la distribución de recursos con cargo a los fondos básicos.

operacional y un enfoque en continuo perfeccionamiento de la gestión basada en los resultados, a la que aún se están adaptando su plantilla, modalidades, directrices y elementos de medición actuales. La comprensión de este hecho es lo que ha impulsado las iniciativas en curso para reforzar la aplicación de los conocimientos en toda la organización, adelantar el debate sobre la medición de los resultados y evaluar y actualizar la forma en que el PNUD enfoca la gestión de los programas y proyectos en los países. La necesidad de centrarse en los obstáculos sistémicos al desarrollo de la capacidad y no en las preocupaciones inmediatas y especiales que plantean los proyectos exige también un cambio más profundo, centrado en iniciativas, de modo que las inversiones en capacidad se centren en las dificultades de mediano y largo plazos y no sólo en las de corto plazo.

Experiencia adquirida

12. El empeño del PNUD en la planificación endógena y la formulación de estrategias respecto del fomento de la capacidad ha contado con el apoyo de dos eventos mundiales de alto nivel que han ofrecido la oportunidad de aprender de las experiencias nacionales, en 2006 en Madrid y en 2010 en Marrakech. En el plano regional se han realizado iniciativas semejantes. Desde 2007, el Centro Regional de Servicios de la región de Asia y el Pacífico celebra anualmente seminarios de aprendizaje sobre desarrollo de la capacidad de una semana de duración para representantes de los gobiernos nacionales, los cuales han generado una demanda considerable. En esos eventos se han alcanzado tres logros notables: 1) la colaboración con funcionarios gubernamentales de alto nivel para promover un entendimiento común de los problemas relacionados con la capacidad, en particular los motivos que hacen de la inversión en el desarrollo de la capacidad un imperativo nacional; 2) el intercambio de experiencias entre pares sobre opciones normativas que han afectado al desarrollo de la capacidad y casos de éxito considerados desde una óptica nacional; y 3) una mejor comprensión de lo que el PNUD tiene que ofrecer en apoyo del desarrollo de la capacidad.

13. En África, la oficina regional está apoyando una iniciativa para incorporar el desarrollo de la capacidad en los sistemas de planificación nacional de 16 países. La iniciativa también tiene por objeto generar estrategias nacionales de desarrollo de la capacidad adaptadas a cada país que estén vinculadas a los ciclos de planificación nacional. En América Latina, se está prestando apoyo a la plataforma regional de cooperación Sur-Sur, y se ha puesto en marcha a título experimental una diplomatura para funcionarios públicos sobre desarrollo de la capacidad. En la región de Europa y Asia central, se han ensayado con éxito mecanismos nacionales de desarrollo de la capacidad y varios países están solicitando apoyo en desarrollo de la capacidad a fin de reunir los requisitos necesarios para ser admitidos como miembros de la Unión Europea (párrs. 111, 112 y recuadro 9). En la región de los Estados árabes, el PNUD ha colaborado con el centro de instituciones de gobierno en los territorios palestinos ocupados y ha prestado apoyo directo en fortalecimiento institucional a la Oficina del Primer Ministro, el Consejo General de Personal (equivalente del órgano de contratación y formación de los funcionarios públicos) y los Ministerios de Planificación y Bienestar Social. En el marco de las actividades de apoyo se evaluaron sus capacidades de referencia y, a continuación, se elaboraron planes detallados de desarrollo de la capacidad de corto y largo plazos. Esos ejemplos ilustran la manera en que el PNUD apoya las instituciones

gubernamentales centrales de manera que lleguen a ser sostenibles y funcionen sin el apoyo del PNUD.

14. Como se ha indicado ya, el PNUD ha hecho grandes inversiones en la labor de reunir y divulgar las prácticas de los países en los planos mundial y regional. En la evaluación se señala que “el PNUD dispone de buenas directrices internas, en las que se especifica en qué consiste el desarrollo eficaz de la capacidad, y la labor del PNUD goza de reconocimiento a nivel internacional” (párr. 21). No obstante, en la evaluación se hacen a continuación observaciones importantes acerca de aspectos del aprendizaje institucional. Se observa que “el PNUD no ha analizado suficientemente los ejemplos de las mejores prácticas en materia de desarrollo de la capacidad a nivel regional y nacional ni las posibilidades de reproducción de esas prácticas” (párr. 19) y que los intentos del PNUD por codificar su aprendizaje a veces tiene un valor limitado para los países asociados. Este argumento se ilustra haciendo referencias concretas a las directrices. En la evaluación se llega a la conclusión de que las directrices elaboradas por el PNUD son difíciles de entender, lo que da la impresión de que están impulsadas por la oferta en vez de emanar de las buenas prácticas de los países. Se trata de argumentos importantes acerca de la utilidad para los países, y merecen que se reflexione al respecto.

15. El PNUD ha hecho enormes progresos para ahondar la reflexión crítica, el aprendizaje institucional y el intercambio de experiencias entre asociados. Históricamente y en cooperación con los colaboradores asociados del Norte y del Sur, el PNUD ha hecho contribuciones considerables a los conocimientos existentes reuniendo experiencias de desarrollo de la capacidad, así como al debate más amplio sobre el tema. La creación de una plataforma de conocimientos más sólida, y su utilización creciente, hará esos conocimientos más accesibles a una mayor audiencia. Se ha reforzado considerablemente la recopilación de casos y el análisis de las experiencias positivas y prosigue la labor en la materia².

16. Con el fin de conectar esas experiencias en el mundo entero, el PNUD ha comenzado a administrar un programa financiado por múltiples donantes en apoyo de la Red de aprendizaje sobre el desarrollo de la capacidad (LenCD), que tiene por objeto, entre otras cosas, reforzar el aprendizaje entre pares mediante la cooperación Sur-Sur. El PNUD está reforzando también su capacidad interna para reunir conocimientos, que pronto pondrá a disposición de todos los países por conducto de su plataforma de conocimientos. Debido a su entramado de vínculos internos y externos para el intercambio de experiencias, el PNUD está en condiciones de facilitar a los países en que se ejecutan programas la preparación de documentos de posición sobre el desarrollo de la capacidad para eventos como el Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, que se celebrará en 2011 en la República de Corea.

17. Esas actividades de convocación y vinculación han arrojado resultados constantes a lo largo de los años. El PNUD fue uno de los facilitadores del proceso que culminó con la firma de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo. Ese proceso se enriqueció aún más con el Programa de Acción de Accra, por el que se amplió el diálogo y el proceso de creación de consenso para incluir a más asociados del Sur y participantes no estatales. Las primeras impresiones apuntan a un nivel sin precedente de participación de asociados del Sur en las actividades preparatorias del

² Consúltese www.undp.org/capacity y www.capacityisdevelopment.org para más información.

Foro que se celebrará en la República de Corea. Las redes como LenCD constituyen una plataforma para el intercambio de conocimientos entre una variedad de asociados del norte y del sur, y dar a conocer la evolución de los conceptos relativos a las políticas y las prácticas en materia de desarrollo de la capacidad a medida que surgen en los distintos organismos y gobiernos.

Estrategias de salida

18. En la evaluación se llegó a la conclusión de que, “... en el diseño de sus proyectos no se ofrecen muchos indicios de los esfuerzos desplegados por el PNUD para aplicar los principios de desarrollo de una capacidad efectiva” y de que, “En general, no hay estrategias bien definidas ni planes de conclusión apropiados. Los proyectos y programas del PNUD siguen teniendo muchas limitaciones en cuanto a los tipos de capacidad que pretenden desarrollar” (párr. 16). Esta conclusión merece que se le preste una atención particular. Cabe considerar al menos dos elementos de esta cuestión.

19. En primer lugar, las capacidades sistémicas e institucionales tardan en arrojar resultados. Por ejemplo, en ciertos países, la desinversión en infraestructura física o en capacidades de recursos humanos en el curso de decenios se refleja en la composición de los proyectos de corto y mediano plazos. En esos proyectos los insumos de recursos físicos y humanos ocupan un lugar muy importante. Es decir, se elaboran proyectos de corto y mediano plazos para compensar las desinversiones a largo plazo. En tales circunstancias, no sorprende que en la evaluación se observe que la mayoría de los resultados del PNUD en materia de desarrollo de la capacidad guardan relación con la ejecución de estrategias operacionales, intervenciones en el plano subnacional y eficacia de la ayuda. A estos aspectos el PNUD añade la prevención de conflictos y la preparación para casos de desastre, o la resiliencia ante las convulsiones.

20. Si bien son importantes, esas intervenciones no abordan los problemas sistémicos a los que se alude acertadamente en la evaluación. Este enfoque no solo es poco económico, sino también, según conviene el PNUD, insostenible. No obstante, el reto de “salir” de un proyecto no es específico de cada proyecto ni se limita al PNUD; se trata de un reto sistémico asociado con las tendencias a largo plazo y la naturaleza de la cooperación para el desarrollo en circunstancias particulares. Sin embargo, el PNUD está analizando esta cuestión como parte de su examen de la gestión de programas y proyectos, a la luz de sus propias experiencias y de la evolución de las prácticas de otros asociados para el desarrollo a nivel nacional.

21. En segundo lugar, en la evaluación se da por sentado que la salida de un sector, o incluso de un país, es un procedimiento normal cuando existen suficientes capacidades. En otras palabras, se considera que la mejor estrategia de salida es un desarrollo de la capacidad efectivo. Sin duda esta noción resulta atractiva, ya que implica la autosuficiencia y el éxito para los interesados directos en una iniciativa. No obstante, esta perspectiva presupone que el desarrollo tiene un punto final. La realidad, o las realidades, es que las exigencias del país asociado siguen evolucionando en función de innumerables factores. Nosotros aceptamos, como concluye la evaluación, que el desarrollo no es una experiencia lineal y que dentro de los países y entre ellos ocurren variaciones que requieren distintos tipos de

colaboración. En lugar de una relación basada en una “salida” planificada, la experiencia del PNUD con los países asociados se ha caracterizado por una dinámica evolutiva, en que la consolidación y el aprendizaje de los resultados obtenidos en una esfera se traducen en ajustes y nexos de colaboración en otra. El PNUD procura mantener una configuración flexible adaptada a las exigencias de países que ocupan distintos espacios en el mapa de desarrollo y reforzar la propia capacidad de la organización para responder con eficacia y pertinencia a las exigencias de los distintos países.

Desarrollo de la capacidad orientado a los países

22. Como se ha indicado ya en la presente respuesta, en el párrafo 27 de la evaluación se pone de manifiesto las limitaciones de los enfoques “planificados” del desarrollo de la capacidad, desafiando así al PNUD a esforzarse más por “mejorar su posición y cumplir con visión estratégica su mandato en relación con el desarrollo de la capacidad ...”. El PNUD tiene el firme empeño de responder a esa propuesta mediante una intervención a tres bandas. Es importante señalar que ya se ha realizado parte de esa labor en todos esos ámbitos; el objetivo consiste en ampliar y acelerar esa labor.

23. En la primera parte, el PNUD trabajará ajustándose a los marcos jurídicos y financieros existentes y a los principios de la coherencia en todo el sistema para mejorar su enfoque de la gestión de los programas y proyectos. A este respecto, se ha emprendido ya una actividad con un plazo determinado. Esta medida obedece en parte al reconocimiento de que los instrumentos y procedimientos de la propia gestión de los programas y proyectos puede inhibir el posicionamiento estratégico, sobre todo teniendo en cuenta que las modalidades promovidas por los donantes tradicionales se han modificado en el último decenio.

24. Se han realizado ya ajustes moderados, aunque importantes, a fin de armonizar mejor los enfoques de programación del PNUD y de los equipos de las Naciones Unidas en los países con las circunstancias de cada país. Ese tipo de flexibilidad, que ahora pueden ejercer voluntariamente los países asociados y los equipos de las Naciones Unidas en ellos, implica que esos equipos están en condiciones de igualar la adaptación sustantiva, habitualmente marcada, de su apoyo a los objetivos de desarrollo nacionales, con una adaptación también muy pronunciada a las disposiciones institucionales y de procedimiento de los países. El PNUD seguirá reforzando sus directrices y procedimientos internos a fin de resaltar especialmente la transformación institucional y el fortalecimiento de las capacidades como uno de los resultados de sus intervenciones. Ese tipo de consideraciones debería incorporarse expresamente en la ejecución de proyectos y programas. El PNUD propugnó firmemente la realización oportuna de esos ajustes antes de que se formularan los documentos del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD), así como los documentos conexos de los programas en los países, que definirán la colaboración entre los equipos de las Naciones Unidas en los países y el PNUD hasta 2015. La organización considera que esa medida es un paso parcial, aunque importante, hacia un mejor posicionamiento de sus propias oficinas en los países y los equipos de las Naciones Unidas en ellos para la colaboración en cuestiones estratégicas de desarrollo de la capacidad.

25. La segunda parte de ese programa tripartito es el programa de aprendizaje del desarrollo de la capacidad. Todavía queda trabajo por hacer en lo relativo a compartir

con los gobiernos asociados el concepto que el PNUD tiene del desarrollo de la capacidad como componente crítico para promover el cambio sostenible. Un corolario de ello es el concepto del desarrollo de la capacidad como proceso de transformación por parte de todos los funcionarios y el personal directivo del PNUD, sobre todo a nivel nacional, junto con la capacidad para identificar oportunidades para realizar acciones transformadoras. El PNUD se toma en serio la sugerencia formulada en la evaluación y se compromete a trabajar con el personal y el cuadro directivo de las oficinas en los países para reforzar la comprensión de las oportunidades y aplicaciones que ofrece el desarrollo de la capacidad como intervención transformadora. Con ese fin, se revisarán y harán más explícitas las directrices existentes.

26. La tercera y última parte es la reunión y comunicación de resultados. El actual sistema de gestión de los resultados es cada vez más eficaz para consignar los resultados programáticos, acción que es preciso complementar mediante la reunión y la divulgación de las contribuciones del PNUD a los resultados por lo que se refiere a la transformación institucional o a mejoras demostradas en capacidades de recursos humanos.

El desarrollo de la capacidad en el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo

27. El PNUD ha facilitado un enfoque común del desarrollo de la capacidad en el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUMD), y se formuló una nueva política en 2006. Tras esa contribución, el desarrollo de la capacidad se incluyó entre los cinco principios programáticos de las directrices revisadas del MANUD de 2007. El PNUD reconoce que, como ha afirmado en sucesivas resoluciones de la revisión trienal amplia de la política, el desarrollo de la capacidad es el denominador común que permite a los equipos de las Naciones Unidas en los países lograr la coherencia en todo el sistema a través de los aspectos sustantivos de su labor, y en su respuesta a la demanda nacional. Los propios asesores del PNUD en desarrollo de la capacidad promoverán más activamente la coherencia sustantiva de las respuestas de las Naciones Unidas en consonancia con las prioridades nacionales. Ese tipo de colaboración directa en el ciclo de programas y proyectos de parte de los asesores en desarrollo de la capacidad puede contribuir a atender otra preocupación expresada en la evaluación: que “el PNUD está desperdiciando oportunidades en sus proyectos y programas para detectar y señalar las oportunidades que tienen los gobiernos para atender tanto las demandas urgentes como las necesidades de desarrollo de la capacidad a mediano y más largo plazo” (párr. 27). En virtud de su función convocatoria de los equipos de las Naciones Unidas en los países y de la función especializada que le corresponde como organismo de las Naciones Unidas encargado del desarrollo de la capacidad, el PNUD considerará a través del prisma del desarrollo de la capacidad las tres líneas de trabajo destacadas anteriormente: programación, aprendizaje y resultados.

28. El PNUD acoge con satisfacción las conclusiones de la evaluación y los desafíos que pone de relieve. Proporcionan una base oportuna para el diálogo con la Junta Ejecutiva sobre la orientación futura de esa característica fundamental del apoyo del PNUD a los países. Con ese fin, en la matriz que figura a continuación se exponen las principales recomendaciones, con las correspondientes respuestas y medidas concretas de la administración.

Anexo

Principales recomendaciones y respuesta de la administración

Recomendación 1 de la evaluación. El PNUD debe dar prioridad a la aplicación en todos los países de los principios incluidos en el plan estratégico.

El PNUD debe aprovechar su labor de análisis y su positiva experiencia en la ejecución de programas para adoptar un enfoque dirigido plenamente por los gobiernos nacionales que responda a las necesidades urgentes de esos gobiernos y que, al mismo tiempo, maximice su contribución al desarrollo de la capacidad. A nivel operacional, la principal prioridad debe ser la aplicación de los principios rectores de la relación entre el PNUD y los asociados nacionales, en vez de seguir perfeccionando las herramientas y directrices. Para ello es necesario que los gobiernos y otros asociados nacionales conozcan y apoyen los cambios propuestos en su relación con el PNUD. También es preciso asegurar que los asociados sean conscientes de los conocimientos técnicos sobre el desarrollo de la capacidad que puede proporcionar el PNUD. A nivel interno, ese enfoque exige que el PNUD subraye la importancia de aplicar los principios y determine el medio idóneo de apoyar su aplicación a nivel nacional.

Respuesta de la administración: Los principios de desarrollo de la capacidad afectan a tres ámbitos principales: promoción de la implicación nacional, promoción de enfoques holísticos e integrados y aprendizaje y medición de la transformación. Las políticas y los procedimientos deben tener cierto margen de flexibilidad para poder aplicar esos principios en los distintos entornos de desarrollo en que el PNUD hace contribuciones. Se están adoptando medidas de esa índole. Se efectuarán los cambios pertinentes en la forma en que el PNUD enfoca las políticas y procedimientos en materia de gestión de programas y proyectos a fin de que las propias modalidades puedan aplicarse mejor en los distintos entornos operativos. Se reforzará la función de aprendizaje. Del mismo modo, se hará hincapié en la reunión de resultados transformadores relacionados con las capacidades nacionales.

Medidas clave	Plazo	Dependencias competentes	Seguimiento ³	
			Observaciones	Situación
1.1 Examinar el enfoque del PNUD de la gestión de programas y proyectos, a fin de reforzar el apoyo de la organización a los sistemas y procesos impulsados y definidos por los propios países	Junio de 2011	Dirección de Políticas de Desarrollo y Grupo de Apoyo a las Operaciones, con oficinas regionales		
1.2 Reforzar el apoyo, la evaluación y la garantía durante todo el ciclo de programación para los países a fin de que el desarrollo de la capacidad se incorpore debidamente en los MANUD y la programación por países	En curso y anualmente para lo que resta del período abarcado por el plan estratégico	Centros regionales de apoyo/oficinas regionales		

³ En la base de datos del Centro de Recursos de Evaluación se hace seguimiento electrónico del estado de la aplicación.

1.3 Revisar los métodos y directrices para la evaluación a fin de reunir y reflejar de manera más sistemática la contribución del PNUD a los resultados nacionales en el ámbito del desarrollo de la capacidad	Diciembre de 2011	Oficina de Evaluación		
1.4 Examinar el sistema de gestión basada en los resultados a fin de promover el fortalecimiento de las funciones de seguimiento y reunión de los resultados en materia de desarrollo de la capacidad	Julio de 2011	Dirección de Políticas de Desarrollo y Grupo de Apoyo a las Operaciones		
<p>Recomendación 2 de la evaluación. Las directrices sobre el desarrollo de la capacidad se deben elaborar de tal modo que promuevan la máxima coherencia con los procesos gubernamentales.</p> <p>Las directrices solo serán eficaces si el personal comprende su importancia para el trabajo que realiza y para dar respuesta a las solicitudes de los gobiernos y otros asociados. Por consiguiente, esas directrices deben elaborarse de forma que respondan a la realidad y teniendo en cuenta su importancia para los procesos gubernamentales, donde el fomento de la capacidad raras veces se considera como cuestión aparte. El PNUD debe cerciorarse también de que las directrices que elabore en el futuro ayuden al personal a diferenciar claramente las iniciativas de fomento de la capacidad y el apoyo a otras actividades nacionales en curso. Eso contribuiría directamente a corregir la creencia de muchos funcionarios de la organización que entienden que el tema del desarrollo de la capacidad ya se aborda adecuadamente y que por lo tanto no tienen que incorporar cambio alguno en su labor.</p>				
<p>Respuesta de la administración: En los casos en que la metodología para el desarrollo de la capacidad se ha aplicado en los últimos años, en unos 60 países, los gobiernos han emitido opiniones favorables acerca del enfoque y su coherencia con los procesos nacionales. El principal reto consiste ahora en mantenerse a la altura de la demanda. La labor en materia de capacidad nacional de ejecución mediante el establecimiento de sistemas nacionales y en materia de sistemas nacionales de eficacia de la ayuda también ha sido eficaz. La labor que se realiza actualmente respecto de los MANUD y los programas en los países está orientada a efectuar las mejoras necesarias en el posicionamiento previo de la orientación y el apoyo apropiados para los asociados nacionales. El PNUD intensificará sus esfuerzos para seguir simplificando sus recursos y aumentando su utilidad.</p>				
Medidas clave	Plazo	Dependencias competentes	Seguimiento	
			Observaciones	Situación
2.1 Simplificar las directrices existentes a fin de aumentar su correspondencia con los sistemas y procesos nacionales	Finales de 2011	Dirección de Políticas de Desarrollo		

2.2 Con base en la experiencia que poseen las redes del sur, intensificar el aprendizaje entre pares en materia de estrategias nacionales y sectoriales, eficacia de la ayuda y capacidad nacional de ejecución	Finales de 2011	Dirección de Políticas de Desarrollo y centros regionales de apoyo		
<p>Recomendación 3 de la evaluación. El PNUD debe evaluar sistemáticamente las mejores prácticas y determinar las causas de su éxito.</p> <p>Los gobiernos se enfrentan a retos cada vez más complejos en cuanto a su capacidad nacional y las limitaciones de los enfoques tradicionales “planificados” para el desarrollo de la capacidad son cada vez más evidentes. Esas tendencias exigen un aprendizaje continuo ya que presentan oportunidades claras para que tanto los gobiernos como el PNUD determinen las causas del éxito en las iniciativas de desarrollo de la capacidad y examinen las posibilidades para su reproducción. Esa debería ser la prioridad del PNUD en la prestación de apoyo para el desarrollo de la capacidad por lo que debería dedicar recursos con tal fin. También se tendrán que adoptar enfoques nuevos para aprender de la experiencia, más allá de los sistemas tradicionales de seguimiento y evaluación que se suelen concentrar en los resultados finales. Por último, habrá que mejorar la gestión de los conocimientos en las dependencias y las oficinas regionales y en los países a fin de asegurar la difusión de las mejores prácticas y de las enseñanzas aprendidas.</p>				
<p>Respuesta de la administración: Si bien la evidencia basada en la experiencia ha sido la norma para la formulación de directrices sobre desarrollo de la capacidad, el PNUD reconoce la necesidad de comprender mejor la dinámica del cambio no solo en los gobiernos y los ámbitos nacionales sino también dentro del PNUD. Es preciso dedicar recursos específicos para esa labor, que también debe incorporarse en la totalidad del nuevo sistema de gestión de los conocimientos del PNUD. La serie de publicaciones titulada “Stories of Institutions”, que salió a la luz en 2010, profundizará en la documentación de la experiencia adquirida sobre cómo han surgido las mejores prácticas a medida que las instituciones han madurado y sobre el retiro paulatino del PNUD de ciertas funciones de apoyo. Se emprenderán iniciativas semejantes para comprender la esencia de la transformación y dejar en los países capacidades sostenibles. Se promoverá la utilización de métodos comunes en toda la organización y con los asociados nacionales para el aprendizaje de las buenas prácticas y los factores de éxito.</p>				
Medidas clave	Plazo	Dependencias competentes	Seguimiento	
			Observaciones	Situación
3.1 Fomentar la capacidad interna para analizar los factores de éxito a la hora de abordar complejos problemas de capacidad y para compartir la experiencia adquirida	Finales de 2011	Centros regionales de apoyo, oficinas en los países y Dirección de Políticas de Desarrollo		
3.2 Multiplicar los esfuerzos para colaborar con los colaboradores nacionales en la documentación y evaluación de la experiencia adquirida y determinar la razón del éxito de las aplicaciones de desarrollo de la capacidad, desde la óptica de los interesados nacionales	Mediados de 2011 e inclusión en informes anuales	Dirección de Políticas de Desarrollo		

3.3 Invertir en la serie ‘Stories of Institutions’, y sostenerla, inclusive a través de la totalidad de dependencias del PNUD y asociados nacionales, utilizando una metodología común. Estudiar otras líneas de documentación semejante	Desde enero de 2011 hasta finales del período abarcado por el plan estratégico	Dirección de Políticas de Desarrollo		
<p>Recomendación 4 de la evaluación. El PNUD debe desarrollar las capacidades y competencias de sus funcionarios y administradores en las oficinas en los países para determinar oportunidades que faciliten la integración del desarrollo de la capacidad en sus programas y proyectos.</p> <p>El desarrollo de la capacidad no se puede reducir a un programa o listado de medidas que se deben adoptar. El PNUD debe reconocer que trabaja en situaciones en las que los resultados y objetivos están a menudo mal definidos, las consecuencias son impredecibles, las opciones son limitadas y el fracaso es uno de los costos de su labor. Por ello es imprescindible que se destaque la importancia de la reflexión razonada, algo que es difícil lograr en el marco de los sistemas de información sobre gestión de la organización. Otras competencias necesarias son la flexibilidad, la orientación institucional para aprovechar las situaciones y la motivación y perseverancia para colaborar con los gobiernos. Por otra parte, no se puede adoptar un criterio prescriptivo en cuanto a los procesos con el fin de no reforzar enfoques rígidos y formulistas.</p> <p>Por consiguiente, el PNUD debe velar por que se incorpore ese cambio de orientación en sus sistemas internos de gestión y presentación de información. Las direcciones regionales y las oficinas en los países han comenzado a elaborar enfoques diferentes para acceder a los conocimientos técnicos necesarios y atraer expertos de otras partes y desarrollar planes de acción específicos con los asociados nacionales sobre la base de las enseñanzas aprendidas. Es preciso evaluar esas experiencias a fin de determinar qué enfoques se deben aplicar en toda la organización.</p>				
<p>Respuesta de la administración: Esta recomendación se refiere a la esencia misma del modelo de operaciones del PNUD. Apunta a la necesidad de contar con directivos de calidad en el plano nacional (“reflexión razonada”), la calidad del personal (“competencias”), la necesidad de una capacidad de respuesta sobre el terreno (“flexibilidad”) y una perspectiva empresarial a fin de aprovechar las oportunidades que surjan (“orientación institucional”). El PNUD tiene el firme empeño de seguir ejerciendo la capacidad de respuesta y flexibilidad que sean necesarias y de seguir incorporando el desarrollo de la capacidad en su labor de manera más sistemática. El fortalecimiento de la función de aprendizaje, la simplificación de las directrices y la comprensión de las iniciativas para lograr resultados transformadores antes descritas refuerzan esta respuesta. También es preciso invertir continuamente en la formación del personal sobre lo que significa una organización encargada del desarrollo de la capacidad y cómo reflejar ese objetivo en las intervenciones programáticas. Esta labor se realizó por última vez en 2007 y arrojó resultados muy fructíferos. Los asociados nacionales han acogido muy bien el denominado “Capacity Development Primer” (Conceptos básicos del desarrollo de la capacidad), que se publicó recientemente. La conjunción de esas medidas apunta a la necesidad de ampliar también el aprendizaje en desarrollo de la capacidad a los colaboradores gubernamentales a fin de que haya un entendimiento común de las medidas de desarrollo de la capacidad y de la armonización de medidas con ese fin.</p>				

Medidas clave	Plazo	Dependencias competentes	Seguimiento	
			Observaciones	Situación
4.1 Asegurar que el aprendizaje y la orientación estratégica del desarrollo de la capacidad se incorporen en plataformas de aprendizaje pertinentes para todos los funcionarios y administradores	2011 y 2012	Dirección de Políticas de Desarrollo y Dirección de Gestión		
4.2 Formular e incluir competencias en desarrollo de la capacidad en los sistemas de recursos humanos y las descripciones de funciones, y destacar su importancia en la evaluación del desempeño	Desde mediados de 2011	Dirección de Políticas de Desarrollo y Dirección de Gestión		
<p>Recomendación 5 de la evaluación. El PNUD debe velar por que el desarrollo de la capacidad a nivel regional y en la sede no se considere una esfera de actividad.</p> <p>El PNUD debe mantener su nivel de conocimientos técnicos sobre el desarrollo de la capacidad en la sede y las oficinas regionales. Esos conocimientos técnicos constituyen una ventaja comparativa y son fundamentales para que la organización pueda mejorar su eficacia a nivel mundial como asociado para el desarrollo de la capacidad y aprender de las mejores prácticas. Para aplicar los cambios incorporados en las directrices se necesita una firme integración del desarrollo de la capacidad en los trabajos de las distintas esferas de actividad y de todo el grupo asesor a nivel regional. De ese modo, es muy probable que disminuya la proliferación de directrices producidas a nivel central utilizando métodos y marcos diferentes para afrontar las mismas cuestiones básicas y, por consiguiente, que se reduzca la confusión entre los usuarios de las directrices. Mediante ese enfoque se garantizará la inclusión del desarrollo de la capacidad en las labores de colaboración del PNUD con los gobiernos y el PNUD podrá aprovechar sus puntos fuertes y la labor realizada para desarrollar las capacidades nacionales de manera más eficaz y lograr el desarrollo humano.</p>				
<p>Respuesta de la administración: El PNUD coincide con la conclusión de que debe mantener su nivel de conocimientos técnicos sobre el desarrollo de la capacidad en la sede y las oficinas regionales. El PNUD conviene también en que la incorporación de esos conocimientos es la prioridad principal, y cabe prever que una función reforzada de custodia sirva para limitar la proliferación de directrices o esclarecer la confusión que pueda surgir acerca del enfoque del desarrollo de la capacidad promovido por el PNUD. En el plano regional, ya se ha puesto a disposición de los países (mediante las oficinas en los países) servicios de desarrollo de la capacidad en materia de promoción, formulación de políticas y planificación, así como de programación y elaboración de proyectos. Un complemento adicional puede ser la orientación de los asesores y especialistas de los países para que designen oportunidades en el ciclo de programas y proyectos en cuyo marco el PNUD ofrece apoyo a los países, y las señalen a los interesados. Se iniciará un diálogo sobre desarrollo de la capacidad en los planos regional y nacional a fin de llegar a un entendimiento común sobre las oportunidades que existen para lograr cambios transformadores y, por consiguiente, los recursos disponibles para aprovechar esos cambios. Se examinará el proceso de asignación TRAC2 a fin de reforzar el apoyo al desarrollo de la capacidad de los asociados nacionales en el marco de los programas nacionales. Para lograr esos objetivos, el PNUD establecerá un mecanismo de examen a cargo del personal directivo superior a fin de incorporar el programa de desarrollo de la capacidad, al igual que se hizo con la perspectiva de género.</p>				

En el PNUD el desarrollo de la capacidad no se trata como una esfera de actividad, sino como un aspecto intersectorial de la labor. Así como ocurrió con la perspectiva de género, los datos empíricos indican que la incorporación del desarrollo de la capacidad requiere núcleos que se ocupen exclusivamente de los conocimientos técnicos, la garantía de calidad y el apoyo.				
Medidas clave	Plazo	Dependencias competentes	Seguimiento	
			Observaciones	Situación
5.1 Seguir incorporando el desarrollo de la capacidad mediante acuerdos de programación, incentivos, la codificación de los resultados y claridad en las expectativas del personal	Junio de 2011	Oficinas en los países, oficinas regionales y Dirección de Políticas de Desarrollo		
5.2 Velar por el establecimiento de mecanismos de financiación sostenibles a fin de mantener una capacidad crítica para el desempeño de las funciones de desarrollo de la capacidad necesarias en el PNUD	Desde enero de 2011 hasta el final del período abarcado por el plan estratégico	Dirección de Gestión y Dirección de Políticas de Desarrollo		
5.3 Establecer mecanismos a cargo del personal directivo superior para la incorporación del desarrollo de la capacidad, como se hizo con la perspectiva de género	Enero de 2011	Dirección de Políticas de Desarrollo y Oficina Ejecutiva		