



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

Distr. general
15 de noviembre 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

**Evaluación de la contribución del PNUD al desarrollo
y la obtención de resultados institucionales en el plano
regional**

Resumen

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	2
II. Respuesta de las Naciones Unidas y el PNUD en materia de cooperación regional	4
III. Observaciones	10
IV. Conclusiones	17
V. Recomendaciones	19



I. Introducción

1. La presente evaluación de la labor y la contribución del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en el plano regional comprende tanto los programas regionales del PNUD como sus mecanismos institucionales pertinentes, especialmente la labor de los centros regionales de servicios. La evaluación forma parte del programa de trabajo de la Oficina de Evaluación para 2009-2010 aprobado por la Junta Ejecutiva del PNUD y se llevó a cabo entre los meses de febrero y octubre de 2010. El informe ofrece un contexto histórico y se centra en el período comprendido entre el año 2000 y mediados de 2010.

2. En un mundo cada vez más interconectado e interdependiente, los países se enfrentan a una multitud de problemas y oportunidades que trascienden las fronteras nacionales y comparten con otros. Han surgido nuevas agrupaciones regionales y subregionales que han ideado soluciones colectivas a algunos problemas. Además de ocuparse de asuntos como el cambio climático, el desarrollo económico y el comercio y la inversión, las entidades regionales también colaboran en una amplia variedad de cuestiones complejas, como la paz, la seguridad y la gobernanza.

3. Desde su creación, el PNUD ha respondido a este entorno cambiante y brindado cooperación técnica a nivel regional. Ha colaborado de diversas formas, entre otras mediante el establecimiento de asociaciones de colaboración duraderas con organizaciones regionales. El PNUD ha realizado aportaciones que van desde la prestación de apoyo a la secretaría de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN) a la innovación que supuso la creación de los informes sobre el desarrollo humano en los países árabes.

4. El PNUD está estructurado con arreglo a un criterio regional y consta de cinco direcciones regionales que gestionan programas regionales plurianuales dirigidos a la obtención de resultados en materia de desarrollo. El PNUD también ha establecido una presencia regional, recientemente mediante la creación de centros regionales de servicios, para apoyar el logro de sus objetivos institucionales relacionados con la prestación de asesoramiento técnico a sus 138 oficinas nacionales, la promoción de la gestión de los conocimientos y la facilitación de la coordinación con otras organizaciones de las Naciones Unidas a nivel regional.

5. Por consiguiente, la evaluación de la dimensión regional de la labor y las contribuciones del PNUD es oportuna. La presente evaluación, realizada por la Oficina de Evaluación del PNUD, analiza la labor regional del PNUD, valora sus contribuciones al desarrollo y la obtención de resultados institucionales, y proporciona observaciones, conclusiones y recomendaciones para su examen por el personal directivo superior y la Junta Ejecutiva del PNUD.

6. El objetivo de este ejercicio es evaluar en qué medida la programación y la presencia regional del PNUD han contribuido al logro de los objetivos estratégicos establecidos en su plan estratégico 2008-2013. La evaluación comprende los programas regionales del PNUD y los mecanismos institucionales pertinentes, especialmente la labor de los centros regionales de servicios. Más específicamente, la evaluación incluyó los esfuerzos desplegados por el PNUD para contribuir directamente al desarrollo y la obtención de resultados institucionales.

7. En lo que respecta a los resultados en materia de desarrollo, el PNUD trató de apoyar directamente los esfuerzos nacionales y regionales de desarrollo en dos

esferas generales: en primer lugar, intervenciones que faciliten y fortalezcan iniciativas transfronterizas sobre diversas cuestiones relacionadas, por ejemplo, con la ordenación de los recursos naturales, el cambio climático, el comercio o la migración, intervenciones que suelen permitir el desarrollo de iniciativas regionales o “bienes públicos regionales” en distintas esferas; en segundo lugar, intervenciones que proporcionen asistencia directa y a menudo simultánea, habitualmente sobre cuestiones de interés común, a varios países en los que se ejecutan programas dentro de una región o subregión. Esas intervenciones, que aquí denominaremos “multinacionales”, contribuyen a la obtención de resultados de desarrollo nacionales pero están concebidas para ser más eficaces que las actividades nacionales mediante la adición de un componente de establecimiento de redes de contactos.

8. En lo que respecta a los resultados institucionales, el PNUD trató de reforzar su propia capacidad de apoyo a los asociados nacionales y regionales para el desarrollo mediante una mayor presencia regional. Con ello se proponía contribuir indirectamente a la obtención de resultados en materia de desarrollo mediante la prestación de apoyo técnico a las oficinas nacionales, la promoción de la estructura de funcionamiento y la gestión de los conocimientos, la prestación de apoyo a la labor de coordinación y establecimiento de alianzas de las Naciones Unidas, y el fortalecimiento de la posición estratégica institucional.

9. Una dificultad importante a la hora de realizar la evaluación consistió en determinar causalidades y establecer contribuciones plausibles del PNUD en el plano regional al logro de resultados en materia de desarrollo puesto que los marcos de resultados eran deficientes. La mala calidad de los datos sobre los programas regionales disponibles en el sistema de planificación de los recursos institucionales del PNUD (Atlas) dificultó la labor de evaluación. La medición de la eficiencia de las actividades regionales del PNUD también ha resultado ser una tarea difícil. No se pudo hacer una recopilación completa de la información relacionada con el establecimiento y las operaciones de los centros regionales de servicios. Esta información no está disponible de forma centralizada y no es fácil de conseguir. El sistema Atlas fue concebido para hacer un seguimiento de las actividades operacionales y financieras a nivel nacional y mundial pero no a nivel regional. La información sobre los recursos humanos no se refleja con precisión en los informes del PNUD. Ello obedece en parte a que el personal de los centros regionales de servicios se financia con cargo a diversas fuentes como el programa regional, el programa mundial y otros recursos.

10. La metodología empleada en el proceso de evaluación estaba concebida para superar las citadas dificultades en la medida de lo posible. En la evaluación se utilizaron datos cualitativos y cuantitativos pero dadas las limitaciones mencionadas la evaluación es de naturaleza predominantemente cualitativa. Los datos se recopilaron mediante una combinación de métodos y a partir de diversas fuentes, a fin de permitir la triangulación y la validación de las pruebas. Entre los métodos utilizados cabe destacar: a) entrevistas estructuradas y semiestructuradas, incluidas más de 100 realizadas en la sede; b) una encuesta estructurada distribuida a todas las oficinas en los países, con una tasa de respuesta del 89%; c) un examen de evaluaciones independientes anteriores; y d) un examen de la documentación pertinente.

11. La evaluación del desempeño del PNUD se realizó con arreglo a los siguientes criterios: a) pertinencia, es decir, en qué medida se ajusta la programación del PNUD

a las prioridades y las necesidades de desarrollo a nivel nacional y regional, y al mandato del PNUD, y satisface las necesidades institucionales de las oficinas en los países y de la sede; b) eficacia, es decir, en qué medida contribuye el PNUD al desarrollo o la obtención de resultados institucionales; c) sostenibilidad, o cuál es la probabilidad de que los beneficios de la cooperación regional se mantengan en el tiempo; y d) eficiencia, que examina cómo los insumos se convierten en resultados.

II. Respuesta de las Naciones Unidas y el PNUD en materia de cooperación regional

12. Varias resoluciones sucesivas de la Asamblea General reflejan desde 1946 que los Miembros de las Naciones Unidas reconocen la importancia de la dimensión regional del desarrollo económico y social. El Consejo Económico y Social estableció las dos primeras comisiones regionales de las Naciones Unidas en 1947. Con el tiempo se establecieron tres comisiones regionales más y a medida que fueron evolucionando su labor se amplió.

13. El PNUD fue establecido por la Asamblea General en 1965 mediante la consolidación del Fondo Especial y el Programa Ampliado de Asistencia Técnica, y comenzó a funcionar el 1 de enero de 1966. La resolución de consenso de 1970 creó direcciones regionales en la sede para gestionar los programas y proyectos regionales. En 1970 el Consejo de Administración del PNUD estableció el marco de recursos multianual para la programación del PNUD con el uso de cifras indicativas de planificación basadas en el derecho a percibir una consignación fija, que contemplaba explícitamente la prestación de apoyo a grupos de países a nivel subregional, regional, interregional y mundial, además de a países individuales. En 1971, el Consejo de Administración determinó una proporción de aproximadamente 5:1 para los objetivos de recursos nacionales y multinacionales.

14. Muchos organismos de las Naciones Unidas para el desarrollo tienen una presencia regional. En la actualidad hay unos 30 fondos, programas y organismos especializados de las Naciones Unidas que trabajan a nivel regional. El UNICEF tiene siete oficinas subregionales. El UNFPA amplió las funciones de los equipos de servicios técnicos nacionales existentes en 2007 a fin de establecer direcciones regionales y subregionales y fortalecer las oficinas de zona existentes. En todos los organismos, salvo en el PNUD, el director regional está destinado en la región. Si bien la resolución de la Asamblea General de 2005 sobre la revisión trienal amplia de la política requiere que los fondos, programas y organismos especializados de las Naciones Unidas armonicen sus estructuras regionales de apoyo técnico y su cobertura regional, ello no se ha logrado.

15. En su resolución 1998/46, el Consejo Económico y Social pidió a las comisiones regionales que celebraran periódicamente reuniones interinstitucionales con miras a mejorar la coordinación entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Desde 1999, las comisiones regionales han convocado reuniones del mecanismo de coordinación regional para tratar cuestiones de programación y política regional. Los equipos de directores regionales, presididos por los directores regionales del PNUD, se crearon en 2005 para apoyar a los equipos de las Naciones Unidas en los países mediante el control de calidad de los Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD), la evaluación del desempeño de los coordinadores residentes, y la solución de controversias.

Programas regionales

16. En consonancia con la atención cada vez mayor que las Naciones Unidas prestan a los enfoques regionales en materia de desarrollo, el PNUD comenzó a poner en marcha programas para promover la cooperación regional en los años sesenta. La resolución de consenso de 1970 subrayó que los proyectos subregionales, regionales, interregionales y mundiales se iniciarían a petición de al menos dos gobiernos. Esos proyectos se determinaban mediante mecanismos consultivos a fin de asegurar la armonización con las prioridades nacionales y la implicación con esas intervenciones regionales.

17. Los primeros programas regionales del PNUD se centraron en la integración regional. Se pusieron en marcha iniciativas para promover la integración económica de los países de Centroamérica. También se prestó apoyo a la secretaría de la ASEAN desde el inicio de su existencia y a la secretaría de la Comisión del Río Mekong. La cooperación Sur-Sur ha sido una prioridad del PNUD desde los primeros años setenta y uno de los objetivos de todos sus programas.

18. El PNUD ha promovido el diálogo regional y el aprendizaje en materia de gobernanza en los ámbitos de la reforma electoral, la lucha contra la corrupción, la rendición de cuentas y la transparencia, los derechos humanos para el desarrollo y el fortalecimiento del papel de los medios de información. Entre otros ejemplos cabe destacar el proyecto PARAGON en Asia y el Pacífico, el proyecto de establecimiento de una Red de lucha contra la corrupción y promoción de la integridad en los Estados árabes y la prestación de apoyo al establecimiento del Centro regional para la reforma de la administración pública en Europa y la Comunidad de Estados Independientes.

19. Los programas regionales han ayudado a los países y las regiones a prevenir conflictos armados y desastres naturales y a recuperarse de ellos. En la región del Pacífico, el PNUD hizo frente a los problemas de seguridad mediante el fomento de la capacidad de los organismos encargados de hacer cumplir la ley. En África, el programa regional asistió en el establecimiento de comisiones nacionales y la capacitación en materia de seguridad para mejorar el control en las fronteras de los países de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental.

20. Los programas regionales del PNUD se han centrado en algunos problemas fundamentales para el desarrollo en lo que respecta a la ordenación sostenible de los recursos naturales, haciendo especial hincapié en la ordenación de los recursos hídricos. En los Estados árabes, el programa financió el diálogo intergubernamental y la labor técnica posterior que se ha traducido en la elaboración del Marco de cooperación de la cuenca del río Nilo. El diálogo posibilitó la celebración de negociaciones y creó oportunidades de financiación externa para proyectos regionales y subregionales de desarrollo en la cuenca.

21. Un ejemplo de la contribución del PNUD a los bienes públicos regionales es la elaboración de los informes regionales sobre el desarrollo humano desde 1994. Dichos informes miden el progreso humano e impulsan la adopción de medidas de cambio mediante enfoques de desarrollo humano específicos para cada región con miras a combatir las privaciones y promover el bienestar. Hasta la fecha, se han publicado casi 40 informes regionales sobre el desarrollo humano.

22. La mayoría de los proyectos regionales del PNUD son en realidad de naturaleza subregional. En América Latina y el Caribe, los recursos de los programas regionales se asignan a las subregiones sobre la base de los porcentajes aprobados por la Junta Ejecutiva (aproximadamente un 40% para el Caribe y el resto para la subregión de América Latina). El PNUD utiliza un modelo de colaboración específico en el Caribe y ejecuta su programa regional básico a través de dos organizaciones regionales, la Organización de Estados del Caribe Oriental y la Comunidad del Caribe.

23. Desde el año 2000, el PNUD estructura los programas regionales en torno a sus esferas prioritarias en materia de reducción de la pobreza, gobernanza democrática, medio ambiente y energía, y prevención de crisis y recuperación. Las últimas evaluaciones de los programas regionales realizadas por la Oficina de Evaluación indicaron que los programas regionales se habían dispersado demasiado y tenían que centrar su orientación.

24. Desde su origen, los programas multinacionales plurianuales para cada región son aprobados por el Consejo de Administración y gestionados por las direcciones regionales, que inicialmente eran cuatro y en la actualidad se han convertido en cinco. En 1997 el PNUD sustituyó el programa multinacional por el marco de cooperación regional, que a su vez fue reemplazado por el programa regional que sigue siendo aprobado por la Junta Ejecutiva.

25. Las actividades del PNUD a nivel regional fueron gestionadas hasta los años noventa por las direcciones regionales de la sede y los representantes residentes, quienes hacían las veces de representante residente para proyectos principales, estaban destinados en la región y se encargaban de la ejecución de los proyectos, incluida la coordinación con otras oficinas en los países y asociados nacionales y regionales.

26. A mediados de los años noventa el sistema de cifras indicativas de planificación empleado para la asignación de recursos fue reemplazado por un objetivo de distribución de recursos en tres niveles con cargo a los fondos básicos (TRAC 1, 2 y 3) para los programas en los países, combinando el enfoque anterior con criterios de ejecución. No obstante, se mantuvo el criterio basado en los derechos para los programas regionales y mundiales. Los actuales arreglos de programación del PNUD destinan a los programas regionales el 9% del total de recursos ordinarios aprobados por la Junta Ejecutiva para los programas nacionales, regionales y mundiales. De ese 9%, el 90% se distribuye entre las cinco direcciones regionales en proporción a la asignación del TRAC 1 que reciben los países de una región. El 10% restante se divide a partes iguales entre los programas regionales de los Estados árabes, América Latina y el Caribe y Europa y la Comunidad de Estados Independientes.

27. Los recursos destinados a la programación regional no representan una parte importante de gasto programático mundial del PNUD dado que el gasto correspondiente al programa regional representó un 2,3% y un 2,2% del gasto total incurrido por el PNUD en sus programas en 2008 y 2009, respectivamente. Sin embargo, en lo que respecta al gasto de recursos ordinarios, el gasto del programa regional representó un 6,3% y un 5,9% del gasto en 2008 y 2009, respectivamente. La movilización de recursos para los programas regionales del PNUD no se ha mantenido al mismo ritmo que la movilización de recursos para el PNUD en general.

28. Los dos primeros marcos de financiación multianuales (2000-2003 y 2004-2007, respectivamente) y el plan estratégico (2008-2013) han seguido haciendo hincapié en la importancia de los programas regionales. Sin embargo, los ciclos de los cinco programas regionales no estaban armonizados entre sí ni con el ciclo de planificación institucional. Los actuales programas regionales se están ampliando o ajustando para que finalicen al mismo tiempo que el plan estratégico en curso.

Presencia regional

29. Dos direcciones regionales del PNUD decidieron descentralizar el apoyo sustantivo y la adopción de decisiones operacionales mediante el establecimiento de una presencia regional. En Asia y el Pacífico, se establecieron servicios subregionales de recursos, primero en Islamabad en 1996 y más adelante en Bangkok, con fondos del programa regional. Su propósito era proporcionar un valor añadido a la labor de las oficinas del PNUD en los países mediante la prestación de asesoramiento técnico y el establecimiento de redes de contactos con expertos de la región.

30. En Europa y la Comunidad de Estados Independientes se estableció un centro en Bratislava a mediados de los años noventa para hacer frente a los problemas relacionados con el establecimiento de una nueva dirección y de oficinas en los países. El PNUD había ampliado su programa a los países de la región en transición y el centro de Bratislava gestionaba el programa en los países donde no había oficinas. Además, el centro gestionaba todos los programas regionales.

31. Por su situación a nivel subregional, se esperaba que los servicios subregionales de recursos estuviesen en mejores condiciones de establecer contactos con las instituciones y los centros regionales de excelencia para encontrar y movilizar expertos técnicos con conocimientos específicos de la región. La estructura no tenía por objeto convertirse en otro estrato entre la oficina nacional y la sede del PNUD.

32. El sistema de servicios subregionales de recursos se estableció con cargo al presupuesto administrativo básico del PNUD, los recursos de las direcciones regionales y recursos extrapresupuestarios. Sobre la base de la experiencia inicial de la Dirección Regional de Asia y el Pacífico y la Dirección Regional de Europa y la Comunidad de Estados Independientes, se alentó a otras direcciones a elaborar estrategias para establecer servicios subregionales de recursos, lo cual dio lugar a distintos enfoques.

33. En una primera etapa se pretendía establecer 17 servicios subregionales de recursos para brindar apoyo técnico a los clientes subregionales sobre una amplia variedad de cuestiones relacionadas con el desarrollo humano (multitemáticas) y remitirlos a los expertos pertinentes. Sin embargo, no se llegaron a establecer ni continuaron funcionando todos. En julio de 2000, fecha en la que se llevó a cabo la evaluación independiente del sistema de servicios subregionales de recursos, había en funcionamiento un total de nueve servicios en Addis Abeba, Bangkok, Islamabad, Beijing, Suva, Beirut, Bratislava, Harare y Puerto España.

34. A principios de la década de 2000, el PNUD introdujo una nueva estructura de funcionamiento con el propósito de fortalecer el intercambio de conocimientos a fin de hacer del PNUD un asociado para el desarrollo más eficaz. Las distintas esferas

de funcionamiento serían coordinadas y dirigidas por direcciones centrales de políticas: la Dirección de Políticas de Desarrollo en el ámbito de la pobreza, el medio ambiente y la energía, la gobernanza democrática, y el VIH/SIDA; y la Dirección de Prevención de Crisis y de Recuperación en el ámbito de la prevención de las crisis y la recuperación. También se encargó a esas direcciones la gestión de los conocimientos institucionales. Los servicios subregionales de recursos constituían una parte esencial de la estructura de funcionamiento y conocimientos. A partir de 2001, los recursos técnicos de los servicios subregionales comenzaron a sufragarse con cargo al Marco de cooperación mundial, gestionado por la Dirección de Políticas de Desarrollo, y los servicios subregionales de recursos dejaron de depender únicamente de las direcciones regionales. Los especialistas en políticas destinados en los servicios subregionales y financiados por la Dirección de Políticas de Desarrollo dependían de ésta y de la dirección regional respectiva. La utilización de mecanismos mixtos de financiación y múltiples estructuras de rendición de cuentas generó tensiones.

35. El establecimiento de los servicios subregionales de recursos coincidió con la reducción de la capacidad de las oficinas en los países debido a restricciones presupuestarias. A principios de la década de 2000, todas las oficinas del PNUD en los países se enfrentaron a un recorte del 15% de sus gastos operacionales. A consecuencia de ello, las peticiones que recibían los servicios subregionales de recursos iban desde solicitudes de asesoramiento en materia de políticas a solicitudes de apoyo a las operaciones de las oficinas nacionales.

36. A mediados de la década de 2000 el PNUD estableció centros regionales de servicios en cada región basándose en la experiencia de los servicios subregionales de recursos y añadiendo nuevas funciones y arreglos de gestión. Esos centros de servicios combinaban la prestación de apoyo técnico a las oficinas en los países, el establecimiento de redes de contactos y la gestión de los conocimientos dentro de la estructura de funcionamiento con el desempeño de una función en la gestión de los programas regionales. Este proceso de transformación continúa y se ha desarrollado de manera diferente en las cinco regiones a resultas de las variaciones existentes en la estructura y la gestión de los servicios subregionales de recursos y en la programación regional.

37. En Asia y el Pacífico, los dos servicios subregionales de recursos más establecidos, los de Bangkok y Katmandú (que habían reemplazado a la oficina de Islamabad), se transformaron en sendos centros regionales de servicios en Bangkok y Colombo. Sus responsabilidades se dividieron por esferas temáticas y de funcionamiento pero se llegó a la conclusión de que ello obstaculizaba la labor intersectorial y el intercambio fecundo de ideas en la región e iba en detrimento de la prestación de servicios eficaces en función de los costos. El centro de servicios regionales de Colombo se cerró en junio de 2010 y todas sus dependencias fueron trasladadas a Bangkok. También hay un centro subregional en Fiji dedicado exclusivamente al Pacífico. En la actualidad, el centro de servicios regionales de Asia es el único que está situado en la misma ciudad que la comisión regional de las Naciones Unidas para la región (Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico).

38. La evolución del centro regional de Bratislava estuvo marcada por la fusión del servicio subregional de recursos con la oficina encargada de la gestión del programa regional, que compartían locales en la ciudad de Bratislava. El programa

regional se ejecuta directamente desde el centro salvo por unos pocos proyectos subregionales que se ejecutan desde la dirección regional de la sede.

39. En África, se aprovechó la estructura de los servicios subregionales de recursos existentes para establecer dos centros regionales de servicios en Johannesburgo y Dakar en 2007. En América Latina, el servicio subregional de recursos de Panamá se transformó en un centro regional de servicios en Panamá y un subcentro en Puerto España en 2008. La mayoría de los organismos de las Naciones Unidas presentes en la región disponen de oficinas en Panamá aunque la Comisión Económica para América Latina y el Caribe se encuentra en Santiago (Chile). En los Estados árabes, se estableció un centro de servicios regionales en El Cairo tras el cierre del servicio subregional de recursos de Beirut en 2008. El centro regional de servicios de El Cairo es relativamente nuevo y su dotación de personal todavía no se ha completado.

40. Los centros regionales de servicios siguieron colaborando estrechamente con las direcciones de políticas y gestión de la sede. La Dirección de Políticas de Desarrollo apoyó la estructura de funcionamiento en los centros regionales de servicios y también se integraron asesores del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) en los centros regionales de servicios. La Dirección de Prevención de Crisis y de Recuperación ha desplegado en los centros regionales de servicios equipos de técnicos expertos en prevención de crisis y recuperación. La Dependencia Especial para la Cooperación Sur-Sur ha enviado dos asesores a Bangkok y Johannesburgo.

41. El plan estratégico actual exhorta al PNUD a llevar su apoyo en materia de asesoramiento y políticas a nivel institucional y regional a los lugares donde se necesita y a que esos servicios respondan mejor a las necesidades de los países donde se ejecutan programas (véase DP/2007/43/Rev.1). En 2008, el Administrador envió una comunicación interna con un documento anexo titulado “La armonización funcional y los arreglos de aplicación para los centros regionales de servicios”, en el que se exponía la experiencia adquirida y se establecía un marco de nuevas reformas. En el documento se abordaba el alcance, las funciones estándar, la estructura básica, las responsabilidades y la financiación de los centros regionales de servicios con los que se iba a apoyar la obtención de resultados en materia de gestión, desarrollo y coordinación con las Naciones Unidas.

42. El Administrador subrayó que el PNUD iba a seguir siendo una organización estructurada en dos niveles. El documento sobre armonización funcional situaba al centro regional de servicios firmemente en el seno de la dirección regional. La configuración específica de cada centro vendría determinada por las necesidades regionales y los acuerdos institucionales entre la dirección regional respectiva y la dirección competente de la sede. La aplicación del documento de armonización funcional tenía diferentes consecuencias para cada región. Los programas regionales de Asia y el Pacífico y Europa y la Comunidad de Estados Independientes son gestionados exclusivamente por los centros regionales de servicios. Los programas regionales de África, los Estados árabes y América Latina y el Caribe son gestionados parcialmente desde la sede.

43. En 2008 el puesto de jefe de los centros regionales de servicios se elevó a la categoría de director regional adjunto, por lo que se creó un puesto adicional de director adjunto en cada dirección. Ahora el personal de los centros regionales de servicios responde en principio al jefe del centro. Sin embargo, los directores de

actividades todavía siguen sujetos a la gestión matricial con doble estructura jerárquica y dependen de la Dirección de Políticas de Desarrollo y del jefe del centro regional de servicios.

44. La dotación de personal de los centros regionales de servicios ha aumentado considerablemente en los últimos tres años. Un análisis del personal de los centros regionales de servicios entre 2007 y 2009 realizado en 2010 reveló que a finales de 2009 los centros regionales de servicios tenían un total de 541 funcionarios del Cuadro Orgánico con contratos de plazo fijo. Los centros regionales de servicios no disponen de un mecanismo estándar para hacer un seguimiento de los servicios prestados pero algunos han desarrollado mecanismos propios, si bien difieren en cuanto a sus funciones y el tipo de datos que recopilan.

45. La financiación de los centros regionales de servicios se ha abordado de distintas formas durante este período. Los fondos para personal provienen del presupuesto administrativo del PNUD, el programa mundial, el programa regional y recursos extrapresupuestarios. Cada región ha empleado distintas combinaciones de financiación. Se introdujo el sistema de recuperación de los gastos para la prestación de servicios de asesoramiento, incluidas tasas universales para los gastos de las misiones. En el documento de armonización de las funciones se exhortaba a introducir un modelo institucional de recuperación total de los gastos por los servicios de asesoramiento pero no se llegó a instaurar un mecanismo de mercado.

III. Observaciones

Contribución a los resultados en materia de desarrollo

46. **El PNUD se ha ocupado de importantes cuestiones y problemas transfronterizos que afectan a varios países.** El PNUD ha promovido y apoyado soluciones regionales o subregionales a problemas comunes en el ámbito del desarrollo. Hay problemas como la trata de personas y los relacionados con el medio ambiente que suelen afectar a más de un país. En Asia central, por ejemplo, el cambio climático ha agravado el problema de la degradación ambiental y provocado un grave deterioro de los ecosistemas. En respuesta a esta situación, el PNUD ha desempeñado un papel fundamental mediante su apoyo a la aplicación de un Plan regional de protección ambiental con miras a fomentar un diálogo normativo regional sobre el nexo entre medio ambiente y pobreza y promover una gobernanza eficaz de los recursos naturales transfronterizos.

47. **El enfoque regional del PNUD ha permitido a los países dialogar y cooperar en nuevas esferas.** Las últimas evaluaciones realizadas demuestran que el PNUD ha tratado activamente de plantear cuestiones relacionadas con el desarrollo en el plano regional, como la corrupción, la igualdad entre los géneros, el VIH/SIDA y los derechos humanos, que habría sido difícil encarar por diversos motivos, diferentes según el país de que se trate, en el contexto de los programas nacionales. Un ejemplo de ello es el Programa Regional de Lucha contra el VIH/SIDA en los Estados Árabes (HARPAS), con el que se concienció a la población sobre el papel de la mujer en el desarrollo y se difundieron políticas y estrategias para prevenir la propagación del VIH/SIDA.

48. Por su actividad a largo plazo en el plano nacional el PNUD puede aportar una perspectiva singular que le convierte en un socio deseable a nivel regional.

La sólida presencia nacional del PNUD y su estrecha colaboración con los gobiernos es un factor importante que le permite idear y realizar actividades regionales. El PNUD ha estado presente desde hace décadas y ha establecido una estrecha relación de trabajo con los gobiernos, la sociedad civil y los asociados para el desarrollo. El PNUD ha seguido desempeñando un papel esencial en la coordinación de la labor del sistema de las Naciones Unidas a nivel nacional y se encuentra en una posición clave para plantear la amplia variedad de cuestiones relacionadas con el desarrollo que están consagradas en la Carta de las Naciones Unidas. El papel que desempeñan los informes regionales sobre el desarrollo humano en lo que respecta al modo de encarar los problemas regionales en el ámbito del desarrollo desde una perspectiva centrada en el ser humano fue reconocido y alabado en la mayoría de las regiones.

49. Al centrar su atención en las subregiones en el marco de los programas regionales, el PNUD les ha conferido una mayor pertinencia.

Una estrategia para dar una mayor pertinencia a los enfoques basados en las regiones ha sido centrar la atención en subregiones específicas con inquietudes comunes, por ejemplo, los pequeños Estados insulares en desarrollo del Caribe y el Pacífico. En Europa y la Comunidad de Estados Independientes también están surgiendo centros más pequeños, como la oficina establecida en Almaty para coordinar la iniciativa sobre el agua en Asia central. La existencia de oficinas encargadas de varios países en las subregiones del Caribe y el Pacífico, Barbados, Fiji y Samoa, que se ocupan tanto de programas nacionales como regionales también añadió otro enfoque.

50. Los arreglos actuales del PNUD en materia de programación regional no son conducentes a fomentar la cooperación interregional.

Los programas regionales no han colaborado suficientemente con nuevas agrupaciones de países que han abordado problemas mundiales desde innovadoras perspectivas Sur-Sur como el grupo integrado por la India, el Brasil y Sudáfrica (IBSA) o el formado por el Brasil, la Federación de Rusia, la India y China (BRIC). La cooperación Sur-Sur entre distintas regiones podría facilitar una transferencia útil de experiencias adquiridas y aumentar la eficacia del apoyo que se presta con miras a obtener resultados en materia de desarrollo. Si bien algunas iniciativas apoyaron la realización de intercambios de conocimientos Sur-Sur, se prestó menos atención al fomento de un diálogo sobre políticas acerca de las grandes conferencias intergubernamentales y su seguimiento que hiciera hincapié en la integración de la cooperación Sur-Sur en la actividad general.

51. La pertinencia de los programas regionales del PNUD está limitada por la insuficiente celebración de consultas a nivel nacional e implicación de las oficinas en los países.

Parece que los primeros programas regionales fueron el resultado de un extenso proceso de consultas con los países de ciertas regiones pero posteriormente se dio menos prioridad a la cuestión de la implicación nacional. A resultas de las recomendaciones formuladas en las evaluaciones de marcos de cooperación regional anteriores, las consultas con los países en que se ejecutan programas regionales han contribuido a mejorar la formulación de los programas regionales. La escasa coordinación y sinergias entre los programas regionales y nacionales y el desconocimiento por parte de los gobiernos nacionales y las oficinas en los países sobre el modo de acceder a los programas regionales o de complementarlos ha menoscabado su pertinencia.

52. **No se han elaborado criterios a nivel institucional sobre cuál es el momento más conveniente de utilizar la modalidad de programación regional para encarar las cuestiones de desarrollo.** Si bien la Dirección Regional de Asia y el Pacífico ha introducido “criterios de regionalidad”, otras direcciones no utilizan un conjunto coherente de criterios para determinar lo que constituye un enfoque regional y un enfoque nacional. Algunas cuestiones, como los derechos humanos, han sido tratadas fundamentalmente por las oficinas en los países a nivel nacional pero podrían haberse beneficiado de un enfoque regional. En cambio, algunas cuestiones tratadas por los programas regionales no requerían necesariamente una solución o enfoque regional. Los resultados que se pretende conseguir a nivel regional y nacional están constantemente mezclados e interrelacionados entre sí.

53. **Hay muchos ejemplos de programas y proyectos regionales del PNUD que han hecho contribuciones importantes en materia de cooperación regional y subregional sobre cuestiones de interés común.** El PNUD ha promovido y apoyado activamente iniciativas de cooperación regionales, subregionales o internacionales, muchas de las cuales han dado resultados tangibles. Por ejemplo, el PNUD ha colaborado con la Unión Africana apoyando la elaboración de su plan estratégico. El Marco de cooperación de la cuenca del río Nilo en la región árabe, cuya elaboración se apoyó mediante la financiación de estudios técnicos y la facilitación del posterior diálogo intergubernamental, es un ejemplo de cómo el PNUD ha contribuido al logro de resultados comunes.

54. **Los informes regionales sobre desarrollo humano han contribuido a despertar una mayor conciencia de la problemática del desarrollo en las distintas regiones desde una perspectiva centrada en el ser humano.** Por ejemplo, la evaluación del marco de cooperación regional de los Estados árabes (2006-2007) demostró que el Informe sobre desarrollo humano en los países árabes desempeñó una importante función de promoción y concienciación en la región. Los informes subregionales sobre desarrollo humano también abordaron dos problemas fundamentales del desarrollo, a saber, la seguridad de los ciudadanos en Centroamérica y la juventud y el empleo en el Mercosur (Mercado Común del Sur). Todavía queda margen para mejorar el modo en que el PNUD utiliza el marco conceptual elaborado por los informes regionales sobre desarrollo humano para fortalecer las contribuciones de los programas regionales.

55. **Si bien el PNUD ha utilizado eficazmente un enfoque regional para ocuparse de los problemas comunes a los que se enfrentan los países, la ventaja comparativa de abordar problemas nacionales mediante iniciativas regionales no suele ser obvia.** Muchos programas y proyectos regionales se ocupan de problemas de interés común para algunos de los países en los que se ejecutan programas de una región determinada. Como consecuencia, muchos de los resultados en materia de desarrollo definidos a nivel regional son muy similares a los definidos a nivel nacional. Hay numerosos ejemplos de cómo los programas regionales y el apoyo de asesores de políticas destinados en la región han contribuido al logro de resultados en materia de desarrollo a nivel nacional. Sin embargo, en muchos casos no está claro si el empleo de financiación y modalidades de apoyo regional ha supuesto una ventaja frente a los enfoques específicos para cada país, o es simplemente un mecanismo adicional a través del cual se puede prestar apoyo a un país en el que se ejecuta un programa.

56. **La implicación nacional es esencial para la eficacia y la sostenibilidad de las iniciativas multinacionales y ha sido escasa en los programas regionales del PNUD.** Los esfuerzos que el PNUD despliega para asegurar la implicación de los gobiernos en los proyectos regionales varían considerablemente. Si bien en algunos casos se dedica mucho tiempo y energía a los procesos de consultas, en otras ocasiones apenas se celebran. Por ejemplo, aunque la preparación para casos de desastre natural está considerada una cuestión clave en Europa y la Comunidad de Estados Independientes, el proyecto regional que se lleva a cabo en Kirguistán, Tayikistán y Uzbekistán no incorpora ni aprovecha las iniciativas nacionales existentes de reducción del riesgo de desastres.

57. **La labor y la presencia regional del PNUD apenas ha contribuido al fortalecimiento de la cooperación Sur-Sur.** Hay unos pocos buenos ejemplos de cooperación Sur-Sur en los programas regionales. El programa regional de gobernanza de los recursos hídricos en los Estados árabes contiene un fuerte componente de cooperación Sur-Sur sobre transferencia de conocimientos especializados y fomento de la capacidad. Si bien hay iniciativas con un historial acreditado de apoyo sostenido, las contribuciones han consistido principalmente en la organización de cursos prácticos e intercambios y la creación de redes de contactos.

Contribución a los resultados institucionales

58. **En una situación en la que no se pueden fortalecer todas las oficinas en los países, la prestación de servicios de apoyo técnico por los centros regionales de servicios ha demostrado ser una opción pertinente y adecuada.** El mecanismo regional de apoyo presenta varias ventajas evidentes, entre ellas la cercanía geográfica a las oficinas en los países, gastos de transporte inferiores a los de la sede, el mismo huso horario y el mismo idioma. En el caso de los centros regionales de servicios de Bratislava y Bangkok, establecidos desde hace más tiempo, es significativo el número de beneficios que aportan. Los asesores regionales dedican un tiempo considerable a prestar asistencia a las oficinas en los países, velando por la calidad de los documentos de los proyectos, identificando expertos regionales o apoyando la movilización de recursos. El nivel de satisfacción general de las oficinas en los países respecto del apoyo técnico prestado por los centros regionales de servicios es bastante elevado. En particular, se reconoció la labor del PNUD en la esfera del medio ambiente y el desarrollo sostenible, lo que se puede atribuir a la fuerte presencia a nivel regional de especialistas técnicos financiados por el FMAM.

59. **Si bien la demanda de servicios es cada vez mayor, la capacidad existente para atender esa necesidad es limitada, incluso en los centros regionales de servicios con una dotación de personal completa.** Se observan deficiencias estructurales derivadas de la ocupación del personal en tareas para las que no está calificado, la distribución desigual del trabajo entre los asesores, los movimientos frecuentes de personal y, como resultado, la calidad desigual del apoyo. Como alternativa, los centros regionales de servicios han establecido listas de consultores regionales para responder a las solicitudes de los países, lo que ha facilitado el intercambio de conocimientos técnicos especializados. En algunos casos, los consultores poseen experiencia de trabajo con el PNUD y pueden aportar la perspectiva del desarrollo humano, si bien ello constituye menos la regla que la excepción. Existe una gran demanda de servicios de apoyo de alta calidad, en

particular entre las oficinas nacionales con capacidad limitada. La demanda insatisfecha y los recursos limitados hacen que la situación resulte insostenible.

60. El establecimiento de centros regionales de servicios ha contribuido a una mejor colaboración interdisciplinaria, aunque existen restricciones institucionales que limitan la cooperación en los diferentes ámbitos de actividad. Las evaluaciones del PNUD, en los planos nacional, regional y mundial, no han dejado de poner de relieve los desafíos a los que se enfrentan para superar prejuicios sectoriales. Con el fin de superar la tendencia a trabajar en compartimentos estancos especializados, los centros regionales de servicios adoptaron medidas como la ubicación conjunta de dependencias especializadas o temáticas, la elaboración de planes de trabajo conjuntos, el establecimiento de dependencias comunes de gestión de los conocimientos y el envío de misiones conjuntas a las oficinas en los países. Sin embargo, en muchos casos, la escasa colaboración interdisciplinaria se puede atribuir a la debilidad de los mecanismos y los incentivos institucionales y a la existencia de mecanismos de ejecución que no facilitan la interacción y la coordinación.

61. Ha mejorado la gestión de los conocimientos como resultado del trabajo y la presencia regional del PNUD, pero no se aprovechan plenamente las posibilidades de intercambio de conocimientos a nivel interregional e institucional. Los centros regionales de servicios han venido aplicando un enfoque más dinámico a la reunión, la codificación y el intercambio de conocimientos a través de pruebas de “mercado” entre las diversas partes interesadas. A pesar de los esfuerzos para generar, codificar y difundir conocimientos, muchas oficinas nacionales recurrieron a los centros regionales de servicios para que proporcionaran más información acerca de las mejores prácticas de otras oficinas nacionales, otras regiones y otros organismos de las Naciones Unidas. Se ha fortalecido la gestión de los conocimientos en las regiones, pero ese no ha sido siempre el caso entre las regiones y en la sede.

62. La colaboración entre los miembros del sistema de las Naciones Unidas tiene lugar principalmente a nivel de proyectos regionales, pero no lo suficiente en el ámbito del MANUD. Una revisión de varios MANUD seleccionados al azar en las cinco regiones revela que muy rara vez se abordan cuestiones transfronterizas o multinacionales. En el MANUD para Egipto, por ejemplo, se aborda una cuestión transfronteriza solo una vez, en relación con el diálogo transfronterizo y la cooperación regional en materia de gestión de recursos compartidos. De manera similar, en el MANUD para la República Unida de Tanzania se hace referencia una sola vez a las necesidades regionales, con el objetivo de aumentar la capacidad nacional para participar en negociaciones comerciales regionales.

63. La presencia regional del PNUD contribuye en cierta medida a la coordinación de las Naciones Unidas a nivel de los equipos de directores regionales. Una de las funciones explícitas de los centros regionales de servicios es apoyar a los **equipos de directores regionales**. La presencia al frente de un centro regional de servicios de un director regional adjunto de la misma categoría que los directores regionales de otros organismos de las Naciones Unidas facilita un diálogo sostenido. Se han establecido en las regiones grupos de trabajo de las Naciones Unidas para que aborden problemas regionales como la protección social de los pobres; la preparación para casos de desastres; la violencia contra la mujer; la nutrición y la seguridad alimentaria; la reducción de la pobreza y la consecución de

los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Los centros regionales de servicios prestan apoyo al proceso del MANUD y la evaluación de los coordinadores residentes. Sin embargo, tienen una capacidad limitada para apoyar a los **equipos de directores regionales**.

64. **La coordinación se ve afectada por el hecho de que los centros regionales de servicios no siempre están ubicados en los mismos lugares que los centros regionales de servicios de otros organismos de las Naciones Unidas.** El PNUD no ha establecido mecanismos para remediar esta situación, que a menudo escapa a su control. Los directores regionales de otros organismos de las Naciones Unidas opinaron que la presencia de los directores regionales del PNUD en Nueva York limitaba el funcionamiento de los **equipos de directores regionales** que presiden. En el caso de Asia y el Pacífico, esta situación hizo todavía más difícil resolver el problema de los solapamientos y la competencia en la división del trabajo entre los **equipos de directores regionales** y el mecanismo de coordinación regional. Se informó que en otras regiones la coordinación era más fluida y se reconoció el apoyo y la colaboración que prestaron los directores regionales adjuntos del PNUD.

65. **El PNUD ha establecido asociaciones de colaboración en todas las regiones.** Un componente clave de la cooperación entre la ASEAN y el PNUD ha sido la prestación de asistencia a los nuevos países miembros en sus esfuerzos en favor del desarrollo y de la integración regional con el objetivo de reducir las disparidades entre Camboya, la República Democrática Popular Lao, Myanmar, Viet Nam y los demás países miembros de la ASEAN. La asociación de colaboración con la Unión Africana para abordar los problemas transfronterizos que requieren una acción conjunta ha dado resultados positivos, como el aumento del número de Estados africanos que han ratificado los instrumentos de derechos humanos, el establecimiento de un observatorio de los derechos de la mujer y el apoyo a varios programas de gobernanza. En el marco del programa regional de la Dirección Regional de los Estados Árabes se establecieron asociaciones de colaboración con gobiernos, organizaciones no gubernamentales e instituciones académicas y normativas.

66. **En algunas regiones no se han aprovechado plenamente las posibilidades de movilización de recursos a nivel regional.** En términos generales, en el PNUD la proporción entre recursos ordinarios y otros recursos es de 1:6, mientras que en los programas regionales esa misma proporción osciló en 2009 entre 1:1 y 1:3. La movilización de recursos se ha vuelto aún más imperiosa ante la utilización de recursos ordinarios en la dotación de personal de los centros regionales de servicios. Hay suficiente margen para movilizar recursos en beneficio de la cooperación regional. La financiación de actividades regionales puede ser una alternativa interesante para que los donantes mantengan su compromiso con una región. A pesar de las posibilidades de establecimiento de relaciones mutuamente provechosas, esas relaciones no se han materializado de manera sistemática en todas las regiones.

67. **Ni la presencia regional cada vez mayor del PNUD ni sus conocimientos sobre el desarrollo en las regiones se han aprovechado para dar forma al posicionamiento institucional.** Los centros regionales de servicios no priorizan de manera sistemática la codificación de las experiencias adquiridas y el conocimiento de las regiones para su empleo en la formulación de políticas institucionales. Como los conocimientos no se transmiten a la sede, ha surgido la necesidad de establecer mecanismos alternativos de formulación de políticas y estrategias en la sede. Esto

limita la contribución que los centros regionales de servicios pueden aportar a la gestión de conocimientos a nivel interregional y al posicionamiento institucional.

Eficiencia

68. **La gestión eficaz de los programas regionales se ve limitada por la falta de claridad en cuanto a la programación regional y la información insuficiente sobre los recursos y los resultados.** Las directrices de programación del PNUD son muy detalladas en lo que respecta a los programas por países, pero bastante generales en relación con los programas regionales. Las directrices actuales ponen de relieve las diferencias con la programación para los países y no abordan las peculiaridades de la programación regional, incluidos el proceso de consultas, los criterios de regionalidad, los mecanismos de gestión y el proceso de examen. La presentación, en el marco de los programas regionales, de informes anuales centrados en los resultados es relativamente reciente, y además estos se dividen entre las distintas dependencias de ejecución. No es fácil obtener de Atlas u otras fuentes institucionales información financiera relativa a los programas regionales.

69. **Algunos programas regionales del PNUD han demostrado ser vehículos eficientes para proporcionar bienes públicos regionales y asegurar la colaboración en materia de cuestiones transfronterizas y de interés común; sin embargo, la falta de financiación y coordinación y una ejecución deficiente han reducido su eficiencia general.** En algunos casos, la modalidad de programación regional parece haber redundado en la ejecución eficiente de las actividades, sobre todo cuando se han podido lograr economías de escala en una subregión. La aplicación de diversas iniciativas en las subregiones del Pacífico y Asia central hizo posible prestar servicios de apoyo técnico a localidades muy dispersas en que se ejecutaban proyectos, de manera más eficiente que lo que un enfoque adaptado a cada país habría permitido. La eficiencia de los programas regionales se ve a menudo disminuida por retrasos prolongados en la entrega de fondos a los beneficiarios, el número excesivo de cuestiones abordadas y una supervisión deficiente.

70. **Los centros regionales de servicios se encuentran en distintas etapas de desarrollo y poseen capacidades y niveles de eficiencia diferentes.** Es difícil medir la eficacia en función de los costos de los centros regionales de servicios ya que no se han establecido bases de referencia o parámetros en relación con los productos a nivel regional. Desde el punto de vista operacional, dieron resultado los servicios compartidos con los centros regionales de servicios y las oficinas del PNUD en los países, en lugares como Bangkok y Bratislava, y actualmente se están poniendo a prueba en Dakar. La eficiencia de los centros regionales de servicios se ve afectada por la combinación de las responsabilidades propias de la gestión de proyectos, por un lado, y el apoyo en forma de asesoramiento, por el otro, al diferir las habilidades requeridas en cada caso.

71. **No se han aplicado mecanismos eficientes de recuperación de los gastos por concepto de servicios de asesoramiento.** Según el documento de armonización funcional, se debe establecer un mecanismo de recuperación de los gastos correspondientes a los servicios prestados por los centros regionales de servicios, pero no se ha establecido un mecanismo de mercado de manera uniforme. El centro regional de servicios de Bratislava ha dado muestras de liderazgo en materia de

estrategias de recuperación de gastos. Aun cuando se haga el seguimiento debido de la demanda, la asignación de los servicios podría no ser la más eficiente y adecuada. A fin de avanzar hacia la recuperación de los gastos será necesario establecer una red de seguridad para las oficinas nacionales con presupuestos limitados.

72. El PNUD no ha racionalizado las funciones y los recursos de la organización en respuesta a la creación de centros regionales de servicios. Salvo por algunas reasignaciones menores, el PNUD ha emprendido el proceso de establecimiento de los centros regionales de servicios sin apenas dismantelar o reducir las estructuras existentes en la sede, si bien es posible que la dotación de personal de algunas dependencias haya disminuido. En consecuencia, existe una cierta duplicidad de funciones entre la sede, los centros regionales de servicios y las oficinas en los países. Además, las oficinas en los países piden y solicitan simultáneamente el apoyo de varias dependencias de la sede. Existen pruebas de que no se ha racionalizado la división del trabajo entre las direcciones regionales y las dependencias normativas de la sede que prestan apoyo a las oficinas en los países para evitar la redundancia.

73. Se han observado lagunas en materia de orientación institucional, incluido el documento sobre armonización funcional, lo que ha redundado en una incapacidad para establecer un conjunto común básico de principios relativos a la presencia regional e instrumentos institucionales, que al mismo tiempo faciliten la adaptación a diferentes contextos regionales. Se han empleado diferentes enfoques respecto de la puesta en marcha de mecanismos institucionales en las regiones y entre las direcciones institucionales, en los que se han obtenido algunos éxitos notables. La delimitación de las funciones de supervisión y apoyo entre los centros regionales de servicios y las direcciones regionales de la sede no ha seguido el mismo patrón en todas las regiones. A falta de orientaciones claras y de cooperación, los centros regionales de servicios han invertido, y se corre el riesgo de que sigan invirtiendo, en la elaboración de instrumentos como el mecanismo de seguimiento de los servicios prestados que utilizan tres de los centros regionales de servicios.

IV. Conclusiones

Conclusión 1: A pesar de contar con recursos modestos, los programas regionales del PNUD vienen haciendo importantes contribuciones a la obtención de resultados en materia de desarrollo mediante la promoción de la cooperación entre los países en la creación de instituciones regionales y nacionales, y la búsqueda de soluciones para los problemas transfronterizos y otros problemas comunes.

74. Los programas regionales apoyan las actividades de desarrollo que se llevan a cabo en regiones enteras en relación con una amplia gama de cuestiones con unos recursos que representan menos del 7% del total de los recursos ordinarios del PNUD para 2008-2009. Desde hace tiempo, el PNUD ha venido estableciendo relaciones con instituciones regionales claves; por ejemplo, con la ASEAN, la Comunidad del Caribe, la Liga de los Estados Árabes y la Nueva Alianza para el Desarrollo de África. Mediante la elaboración de casi 40 informes regionales sobre desarrollo humano, los programas regionales han modificado considerablemente el debate sobre el desarrollo en esferas claves. Los programas regionales del PNUD

han aunado los esfuerzos de países con problemas comunes con el objetivo de que aprendan unos de otros y, de paso, a menudo han establecido redes. En esos casos, los resultados del enfoque regional son, por lo tanto, superiores a la suma de los resultados de las intervenciones nacionales independientes.

Conclusión 2: En todas las regiones, la contribución a los resultados se ha visto afectada por la fragmentación de los programas regionales, la falta de suficientes vínculos con los programas nacionales y la existencia de plazos que no han tenido en cuenta la necesidad de crear capacidad a largo plazo.

75. Si bien son numerosos los casos de éxito, a menudo las intervenciones de los programas regionales adolecen de una gran dispersión, están mal coordinadas y, en ocasiones, poseen un carácter duplicativo. Inevitablemente, los ciclos de planificación de los programas regionales se diferencian de muchos programas para los países, lo que a menudo dificulta la integración. Se dan casos en que los programas regionales financian intervenciones en un solo país que no tienen importancia para otros países. Algunos proyectos multinacionales no han aportado el suficiente valor añadido a un grupo de intervenciones nacionales en términos de creación de redes de contactos e intercambio de conocimientos. Las matrices y el seguimiento de los resultados fueron en general deficientes, lo que a menudo refleja una falta de atención.

Conclusión 3: Si bien se celebran consultas sobre programación regional con las organizaciones y los países asociados, la ausencia de un marco sistemático para medir la demanda e identificar oportunidades limita la innovación y la pertinencia.

76. No se ha mantenido un nivel estable de consultas, que han variado en intensidad y alcance, así como entre las regiones. La programación regional tiende a estar impulsada por la oferta y no siempre adapta las prioridades institucionales del PNUD a las realidades y los problemas específicos de las regiones. Por otra parte, si bien existen buenos ejemplos de amplios procesos de consulta con oficinas en los países, gobiernos y organizaciones intergubernamentales, ha sido más difícil celebrar consultas con la sociedad civil a nivel regional. La existencia de mecanismos de consulta inadecuados menoscaba la importancia de la labor del PNUD y ha dado lugar a la pérdida de oportunidades de intervención regional, especialmente en esferas de innovación en que sólo mediante un proceso de consultas amplio se pueden identificar nuevas necesidades y problemas.

Conclusión 4: El PNUD no ha logrado adaptar sus propias estrategias de programación y establecimiento de asociaciones de colaboración para facilitar aún más la búsqueda de soluciones de desarrollo en distintas regiones.

77. Actualmente, los países de distintas regiones están aunando fuerzas, pero el PNUD ha seguido centrándose en el apoyo a la cooperación entre los países en el marco geográfico de las regiones del PNUD. Los conocimientos propios de una región no tienen suficiente repercusión en el plano mundial ni se transfieren adecuadamente entre las regiones definidas por el PNUD. Más allá de la gestión de los conocimientos, se han desaprovechado oportunidades de realizar intervenciones programáticas interregionales en relación tanto con problemas comunes como con cuestiones transfronterizas que afectan a países vecinos pertenecientes a las diferentes regiones del PNUD.

Conclusión 5: Los centros regionales de servicios brindan un espacio útil en que afianzar las actividades regionales y prestar apoyo técnico a las oficinas en los países.

78. Los centros están estratégicamente ubicados en las direcciones regionales y con frecuencia han desempeñado una importante función en el apoyo a la estructura de funcionamiento del PNUD y la aplicación de enfoques transversales más holísticos. La prestación de apoyo técnico a las oficinas en los países por intermedio de los centros regionales de servicios en vez de la sede también ofrece muchas ventajas, como la proximidad, el idioma y el huso horario, entre otras. La designación de directores regionales adjuntos al frente de los centros regionales de servicios ha aumentado la visibilidad de la organización, incrementado las posibilidades de establecer relaciones más sólidas con los asociados de las Naciones Unidas y las instituciones regionales y brindado mejores oportunidades de fortalecer el posicionamiento del PNUD en cada región. Sin embargo, la creación de los centros regionales de servicios regionales ha supuesto una inversión considerable y no ha ido acompañada de una reducción de los gastos en la sede. El PNUD no ha racionalizado las funciones y los recursos de la organización en respuesta a la creación de los centros regionales de servicios. Al mismo tiempo, el PNUD no ha podido aprovechar suficientemente los conocimientos y las experiencias regionales para posicionarse a nivel institucional. Es necesaria una mayor claridad y coherencia con respecto a los instrumentos de gestión.

Conclusión 6: El PNUD aún no ha elaborado un modelo institucional explícito, integral y estratégico que abarque la creación de capacidad esencial en las oficinas en los países, la prestación de apoyo técnico complementario a esas oficinas, la gestión del programa regional, el apoyo a la coordinación de las Naciones Unidas a nivel regional y la fundamentación del posicionamiento institucional en los conocimientos regionales.

79. El enfoque del PNUD respecto de su contribución al desarrollo y la obtención de resultados institucionales a nivel regional debe establecerse en el contexto más amplio de un modelo institucional para toda la organización. Las múltiples fuentes de financiación, incluido el uso de los recursos para programas consignados en los programas mundiales y regionales para la creación de capacidad interna, y la constante duplicación de funciones en diferentes niveles institucionales (las direcciones regionales, los centros regionales de servicios, la Dirección de Políticas de Desarrollo y la Dirección de Prevención de Crisis y de Recuperación) ponen de manifiesto la falta de un modelo institucional de operaciones sostenible y transparente. Sólo revisando sus principios fundamentales y su estrategia general en un entorno global que evoluciona con rapidez, podrá el PNUD determinar la función más apropiada de las acciones a nivel regional.

V. Recomendaciones

Recomendación 1: El PNUD debería establecer criterios de “regionalidad” para la programación regional en consulta con los gobiernos, sobre la base de las prácticas idóneas existentes, a fin de determinar cuándo conviene aplicar un enfoque regional.

80. Los criterios de regionalidad se derivarían de una evaluación de lo que da resultado y lo que no al utilizar enfoques regionales o subregionales, la

determinación de los casos en que ese enfoque aporta un valor añadido y un análisis de por qué y cómo cooperan los países. Los debates acerca de la elaboración de esos criterios deben ser amplios y en ellos deberían participar los gobiernos asociados de los países en que se ejecutan programas y los países donantes. Un conocimiento cabal de cuándo debe utilizarse o no el enfoque regional podría ser clave para el posicionamiento del PNUD en situaciones de pocos recursos.

Recomendación 2: El PNUD debería establecer un marco eficaz en función de los costos para favorecer una cooperación más amplia y profunda que facilite la celebración sistemática de consultas a fin de garantizar el mantenimiento de la pertinencia de la labor del PNUD en los planos regional e interregional.

81. Entre los participantes en las asociaciones de base amplia comprendidas en el marco deberían figurar las organizaciones regionales pertinentes, los gobiernos nacionales y la sociedad civil y el sistema de las Naciones Unidas, en particular las comisiones regionales. El marco y las consultas ulteriores asegurarán que el PNUD esté convenientemente situado en el espacio regional para aportar valor en materia de desarrollo y que pueda determinar oportunidades para una mayor cooperación regional e interregional.

Recomendación 3: El PNUD debe fomentar una cultura institucional que aliente el intercambio de experiencias y la colaboración en materia de programación a nivel interregional y asegure el uso de los conocimientos regionales en toda la organización.

82. Las regiones definidas por el PNUD no deben convertirse en compartimentos estancos en lo que se refiere a los programas y el intercambio de conocimientos. Los países que enfrentan problemas comunes, incluidos problemas transfronterizos, no siempre pertenecen a la misma región, en cuyo caso es necesario que el PNUD facilite la cooperación interregional. Se debe promover el intercambio de conocimientos a nivel interregional mediante el uso de incentivos institucionales adecuados que fortalezcan las actividades globales del PNUD en materia de gestión de los conocimientos. También es necesario crear incentivos para promover el uso de los conocimientos y las experiencias regionales en la planificación estratégica institucional, y las actividades de promoción y asesoramiento normativo del PNUD.

Recomendación 4: Para aumentar la eficacia y crear capacidad, la gestión de los programas y proyectos regionales del PNUD debería radicarse en un lugar adecuado en la región o subregión.

83. Los cinco programas regionales deberían ser gestionados por el centro regional de servicios de modo que se pueda aprovechar la dinámica regional y la capacidad regional. Los proyectos regionales deberían estar ubicados cerca de los beneficiarios, donde puedan responder mejor a los cambios de contexto y utilizar mejor las capacidades regionales. De ser posible, los proyectos deberían radicarse en instituciones regionales en las que el representante residente del país anfitrión desempeñe las funciones de representante principal del proyecto. En los casos en que los proyectos se radiquen en el centro regional de servicios, deberían disponer de una capacidad exclusivamente dedicada a la gestión de proyectos.

Recomendación 5: El PNUD debe aprovechar al máximo los recursos ordinarios asignados a los programas regionales para llevar a cabo intervenciones que contribuyan directamente a la obtención de resultados en materia de desarrollo y reducir al mínimo su uso para la obtención de resultados institucionales a nivel interno.

84. Los recursos ordinarios se deben utilizar para aportar valor en materia de desarrollo mediante su asignación directa a proyectos regionales o a actividades de asesoramiento normativo que contribuyan de manera clara y tangible a la obtención de resultados de desarrollo. Se debe reducir al mínimo el uso de los recursos ordinarios para financiar el apoyo a la función de gestión de proyectos de las oficinas en los países. El apoyo técnico a las oficinas en los países para el desempeño diario de esas funciones debe ser financiado con cargo al presupuesto de gestión, quizás mediante una mayor descentralización de la capacidad de apoyo de la sede en favor de los centros regionales de servicios y, de ser posible, de los centros regionales de servicios en favor de las oficinas en los países.

Recomendación 6: El PNUD debe mantener el sistema de centros regionales de servicios bajo el ámbito de competencia de las direcciones regionales.

85. Si bien la plantilla y la cartera de actividades y servicios pueden variar según el contexto regional y las necesidades, se deben tratar de uniformar los instrumentos y enfoques de gestión, incluidos los relacionados con el control de la contribución, la pertinencia y la eficiencia del mecanismo de los centros regionales de servicios. Los centros deben fortalecer su capacidad para establecer redes de contactos y asegurarse de aprovechar los conocimientos mundiales y hacer contribuciones al respecto. La dirección de los centros regionales de servicios debe estar a cargo de al menos un director regional adjunto. Se debe poner fin a la práctica residual de la doble subordinación en los centros regionales de servicios, incluso en el caso de los directores de actividades. El personal de cada centro regional de servicios deberá responder a una sola estructura jerárquica, al mismo tiempo que deberá rendir cuentas por su vinculación con los conocimientos mundiales y su contribución a éstos.

Recomendación 7: El PNUD debería elaborar un modelo institucional de operaciones estratégico que comprenda los niveles mundial, regional y nacional, asegure una asignación sostenible y transparente de los fondos y los recursos humanos, prevenga la duplicación de funciones y servicios y facilite la ubicación de la capacidad en el lugar más adecuado.

86. El PNUD debe reconocer que para fortalecer los resultados de su labor y su presencia regional, no puede limitarse únicamente a la programación y los mecanismos institucionales a nivel regional. El modelo institucional, por lo tanto, debe ser integral y abordar la programación y las estructuras institucionales dentro de la organización en su conjunto y a todos los niveles. El PNUD debe reconocer la interrelación entre la programación y los resultados a nivel nacional, regional y mundial. También debe dar prioridad a la determinación y establecimiento de una capacidad fundamental en las oficinas en los países. Al elaborar el modelo de apoyo técnico complementario a las oficinas en los países, el PNUD puede basarse en enfoques que ya han dado buenos resultados, como el del FMAM, que financia el empleo de expertos técnicos en la región que también contribuyen a las iniciativas institucionales. El modelo debe fortalecer los enfoques interdisciplinarios e interregionales del desarrollo humano y el establecimiento de asociaciones de colaboración de las Naciones Unidas a nivel nacional y regional. Además, el modelo institucional del PNUD debe proteger y, en la medida de lo posible, ampliar la financiación de los programas regionales para que puedan mantener y aumentar su contribución a la obtención de los resultados en materia de desarrollo y hacer frente a los nuevos desafíos.