



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

Distr.
GENERAL

DP/1999/37
9 de julio de 1999
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

Tercer período ordinario de sesiones de 1999
13 a 17 de septiembre de 1999
Tema 4 del programa provisional

FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO DE LA CAPITALIZACIÓN

Informe del Administrador

Resumen

En 1995, el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización (FNUDC) pidió a los donantes un plazo de tres años para alcanzar las metas establecidas en el documento de políticas titulado "Reducción de la pobreza, participación y buen gobierno local: el papel del FNUDC", tras el cual, si no las alcanzaba, la Junta Ejecutiva tendría la oportunidad singular de recomendar el cierre de una entidad de las Naciones Unidas.

Una evaluación independiente de los últimos tres años demuestra claramente que el FNUDC ha alcanzado las metas y aplicado la nueva estrategia establecida en el documento de políticas de 1995. En la evaluación se llega a la conclusión de que el FNUDC ha reforzado su identidad distintiva desarrollando su competencia en materia de descentralización y buen gobierno local, y de microfinanciación. Ha mejorado la capacidad de la institución y la opinión preliminar es que los nuevos enfoques han tenido efectos positivos en las operaciones sobre el terreno.

El FNUDC no sólo realizó los cambios solicitados por sus donantes y la Junta Ejecutiva sino que lo hizo a tiempo sin interrumpir la ejecución sistemática de los programas. Ello se ha logrado centrándose en los gobiernos locales como principal aliado junto con la sociedad civil y el sector privado; valiéndose de un menor número de mecanismos y ocupándose de un número menor de países que aplican o favorecen las políticas de descentralización.

En la evaluación se llega a la conclusión de que la experiencia demuestra a los donantes que el cambio se puede controlar y que, habida cuenta de que el FNUDC ha reforzado efectivamente su identidad distintiva y desarrollado su competencia de conformidad con su política de 1995, se debe continuar apoyando al Fondo.

I. PROPÓSITOS Y ANTECEDENTES

1. El presente informe se presenta en cumplimiento de la decisión 97/8 de la Junta Ejecutiva, en la cual la Junta aprobó el nuevo enfoque normativo del Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización (FNUDC) titulado "Reducción de la pobreza, participación y buen gobierno local: el papel del FNUDC". La Junta alentó al Fondo y al PNUD a que intensificaran su colaboración y procuraran repetir las experiencias de los programas que habían logrado resultados positivos. En el informe se examina también el compromiso extraordinariamente importante asumido por el Fondo en 1995.

2. En 1995 el FNUDC pidió a los donantes un plazo de tres años para cumplir las metas establecidas en el documento de políticas de 1995, tras lo cual, si no las alcanzaba, la Junta Ejecutiva tendría la oportunidad singular de recomendar el cierre de una entidad de las Naciones Unidas. Por tanto, en el presente informe se reseña lo ocurrido desde entonces y se presentan los resultados de la evaluación del FNUDC realizada por los donantes en 1999.

3. Compromiso de política del FNUDC. Basándose en parte en su experiencia de los últimos 25 años y en parte en el renovado interés en la gestión descentralizada del desarrollo local participativo orientado a la erradicación de la pobreza, el Fondo ha adoptado el buen gobierno local como objetivo central de su labor. En el documento de política se sugiere que el FNUDC podría desempeñar un papel catalítico y de precursor en los programas de reducción de la pobreza en colaboración directa con las comunidades y los gobiernos locales y se le asigna una posición especial en el punto de contacto entre el gobierno local, la sociedad civil y el sector privado en que puede ensayar nuevos modelos operacionales para el buen gobierno local y la reducción de la pobreza que podrían ampliarse mediante una asociación estrecha con el PNUD. En el documento de políticas, el FNUDC asegura que sería posible crear una organización flexible y accesible en constante proceso de aprendizaje que ocuparía un espacio que no cubren plenamente otros organismos de desarrollo, dedicada a promover un sentimiento de propiedad mediante asociaciones explícitas con instituciones nacionales y locales y alianzas estratégicas con organizaciones como el Banco Mundial.

4. El hecho de concentrarse en objetivos bien definidos ha sido la clave del éxito del FNUDC en su proceso de transformación institucional. En efecto, el Fondo se concentra en los gobiernos locales como sus principales asociados; en cuatro mecanismos fundamentales (fondos de desarrollo local administrados por las autoridades locales que son quienes determinan las prioridades; los microcréditos o planes de garantías de préstamos; el ecodesarrollo; y los proyectos de ingeniería civil para infraestructura); y en un número menor de países que aplican o favorecen las políticas de descentralización. Diez de los 15 países en que se ha concentrado el Fondo están en África y representan el 70% de los nuevos proyectos aprobados para 1998. El Fondo también reestructuró su cartera de programas y adoptó nuevos procedimientos para la preparación de los proyectos, fundamentalmente se replanteó el diseño de los proyectos y los medios de garantizar la participación activa de los beneficiarios en el desarrollo, la ejecución y evaluación de los programas.

5. Evaluación de la capacidad para la transformación institucional. En una evaluación de la capacidad dirigida por los donantes en 1996 se confirmó que el FNUDC tenía la capacidad de llegar a los pobres con proyectos innovadores y que

podía desempeñar un importante papel catalizador en la cooperación internacional para el desarrollo. Observando la ambiciosa transformación de las políticas y estrategias en que se había embarcado el Fondo, la evaluación recomendó que éste se concentrara en lo siguiente:

- a) Definir mejor las políticas;
- b) Examinar las posibilidades de sinergia entre el FNUDC y el PNUD;
- c) Aumentar la presencia del FNUDC sobre el terreno mediante la descentralización y otras medidas;
- d) Concentrarse en un número menor de países en que las condiciones propicien la descentralización y el buen gobierno;
- e) Aumentar la competencia del personal sobre el terreno y en Nueva York.

El equipo de evaluación de la capacidad alentó al FNUDC a que asumiera más riesgos y fuera más innovador. También apoyó los esfuerzos para fortalecer la capacidad de supervisión, evaluación y comunicación a fin de integrar mejor la experiencia adquirida en las políticas nacionales.

6. El compromiso de los donantes. Los donantes del Fondo respondieron positivamente a esas propuestas y convinieron en proporcionar una financiación estable durante un período de tres años. Ese compromiso multianual de financiación permitirá al Fondo asentar firmemente su nuevo enfoque operativo y establecer asociaciones locales eficaces que le permitan demostrar que tiene una función que le es privativa y una política viable en materia de buen gobierno local. El compromiso de los donantes también permitió al Fondo iniciar un ambicioso programa de capacitación y modificar su estructura orgánica, sin dejar de ejecutar los proyectos, aumentando el número de proyectos nuevos aprobados y manteniendo su base de recursos. Los donantes aceptaron además la propuesta del Fondo de evaluar los resultados en 1999 a fin de proporcionar argumentos sólidos para presentar propuestas a la Junta Ejecutiva en su tercer período ordinario de sesiones de 1999 acerca del futuro del Fondo.

7. Cambio de estrategia del FNUDC. El plan de acción de 1996 del Fondo para aplicar las recomendaciones del estudio de evaluación se inició con la publicación de documentos de estrategia sobre fondos de desarrollo local, ecodesarrollo y microfinanciación que fueron examinados críticamente por los asociados principales, profesionales y académicos en una serie de talleres temáticos. A fines de 1997, el FNUDC encargó exámenes independientes de esos instrumentos y del apoyo al sector de carreteras. Los exámenes de los fondos de desarrollo local, el ecodesarrollo y los proyectos de microfinanciación provocaron debates animados y un replanteo general de esos instrumentos.

8. El examen de los proyectos de ecodesarrollo confirmó que el FNUDC podía tener una amplia participación en programas que vincularan las instituciones estatales locales y las comunidades y, en particular, para la gestión de los recursos naturales basada en la comunidad. También se detectaron importantes deficiencias: los objetivos ambientales se consideraron demasiado estáticos, numerosas actividades, como los "trueques ecológicos" y los instrumentos de reunión de datos, fueron muy criticados, como también lo fue el hecho de que no existiera una estrategia institucional consecuente. En las conclusiones se señaló la necesidad de realizar cambios sustanciales.

9. Para los fondos de desarrollo local se aprobaron la justificación teórica para respaldar a los gobiernos locales y el papel precursor estratégico del FNUDC. Sin embargo, se señaló que el FNUDC debería centrarse más en la sostenibilidad institucional de los gobiernos locales, estrategias de participación más claras y la creación de una "infraestructura de aprendizaje" para generar y comunicar las lecciones derivadas de la experiencia.

10. El examen de los proyectos de microfinanciación puso de relieve la necesidad de que el FNUDC se centrara en la sostenibilidad de las instituciones de microfinanciación. Se afirmó la importancia primordial de la evaluación de la capacidad institucional de las instituciones de microfinanciación para lograr el éxito de los proyectos; la necesidad de trabajar directamente con esas instituciones en vez de utilizar mecanismos generales de apoyo; y la importancia decisiva de seleccionar los asociados adecuados.

Microfinanciación - Respuesta al examen crítico

En el examen de la microfinanciación se puso de relieve la desconexión entre el objetivo declarado del FNUDC de apoyar una microfinanciación sostenible y el hecho de que muchas de las instituciones examinadas tenían pocas probabilidades de alcanzar la sostenibilidad o no habían ofrecido datos suficientes para juzgar con precisión sus perspectivas en ese sentido. En el informe de evaluación sobre las visitas al terreno se llegó a la conclusión de que el FNUDC ya está siguiendo las recomendaciones del examen, por ejemplo, se consideró que el proyecto de Malawi es ilustrativo. Aunque se encuentra sólo en la etapa final de su formulación, sigue el enfoque innovador del FNUDC de invitar a entidades con experiencia en la adjudicación de créditos de poca monta con una reconocida trayectoria en cuanto a la gestión y sostenibilidad del crédito, para que ayuden a iniciar actividades de pequeños créditos en nuevas localidades.

11. El FNUDC respondió rápidamente a las observaciones y sugerencias de los cursos prácticos preparando nuevos documentos de políticas sobre gobierno local, microfinanciación e infraestructura. El FNUDC mantendrá su compromiso inquebrantable con el desarrollo local y la reducción de la pobreza apoyando un mejoramiento de la infraestructura básica y de los servicios locales, así como de la gestión de los recursos naturales. El FNUDC reforzará la capacidad de los gobiernos locales, el sector privado y las instituciones no estatales para emprender esas actividades encaminadas a reducir la pobreza. Junto con los mecanismos para alentar la participación pública local, la potenciación de la comunidad y la responsabilidad democrática, la estrategia del Fondo en cuanto al gobierno local se centra en las autoridades locales elegidas como asociados primarios, aunque no exclusivos, para proporcionar la infraestructura básica y prestar servicios y como eje de las relaciones institucionales locales.

12. En el futuro, el desarrollo de la infraestructura se realizará fundamentalmente mediante el mecanismo de financiación multisectorial del fondo de desarrollo local, centrándose en inversiones rurales en pequeña escala definidas mediante un proceso de planificación local participativo. Sin embargo, para aplicar este enfoque es posible que en algunos casos también se apoyen servicios de financiación de carácter más claramente sectorial (por ejemplo, fondos de inversión sectorial). Algunas veces puede estar justificado

realizar inversiones en proyectos básicos más amplios de infraestructura por razones de desarrollo más estratégicas.

13. Además, en la puesta en práctica del compromiso del FNUDC de desarrollar la microfinanciación sostenible en las zonas rurales se prestará especial atención a dos cuestiones fundamentales: a) las condiciones mínimas que es preciso satisfacer en las zonas rurales para el éxito de la microfinanciación y b) la necesidad de estar dispuestos a asumir riesgos al apoyar los mecanismos innovadores adoptados por las instituciones de microfinanciación en procura de la sostenibilidad en el medio rural. El FNUDC incluirá a sus asociados técnicos en la elaboración de proyectos para garantizar una mejor calidad y una mayor repercusión y propone trabajar fundamentalmente en apoyo de las instituciones financieras multilaterales de carácter "minorista". Estas últimas permitirán un mayor fortalecimiento de la capacidad institucional y técnica así como una supervisión más estrecha.

Innovaciones en curso y proceso de ampliación

Uganda está firmemente decidida a realizar un proceso de descentralización y próximamente comenzará a poner los fondos de desarrollo en manos de los gobiernos locales. El FNUDC y el PNUD están ayudando al Gobierno a definir y ensayar procedimientos prácticos para transferir esos recursos a los gobiernos locales a fin de apoyar la planificación y la gestión participativas de los servicios rurales. El FNUDC decidió aplicar en cinco distritos con carácter experimental el Programa de Desarrollo de la Participación en el entendimiento expreso de que el Banco Mundial ampliaría posteriormente la iniciativa a todo el país aprovechando la experiencia adquirida en la primera etapa. El acuerdo dio lugar a un proceso de formulación exhaustivo de dos años en que todos los interesados, los gobiernos central y local, las organizaciones no gubernamentales y los representantes de la comunidad y también a donantes como el Organismo Danés de Desarrollo Internacional (DANIDA) y la Asociación Internacional de Fomento participaron activamente en la definición de las características fundamentales del programa experimental.

El proceso innovador de formulación contribuyó de manera decisiva a la rápida ejecución del proyecto una vez firmado en octubre de 1997 el acuerdo por el que el FNUDC y el PNUD se comprometían a aportar 14 millones de dólares. En la conclusión de la evaluación de los donantes realizada en enero de 1999 se señala que es evidente que el intenso proceso consultivo de formulación ha producido muchos dividendos duraderos: los gobiernos locales se han comprometido con el proceso de descentralización; consideran al Programa de Desarrollo de la Participación como un proyecto propio y han incorporado en una medida inusual las actividades apoyadas por el proyecto en su quehacer habitual. En efecto, muchos gobiernos locales comenzaron a aplicar algunos elementos fundamentales del proyecto aun antes de su aprobación oficial. El esfuerzo especial desplegado por el FNUDC para supervisar, evaluar y comunicar las lecciones aprendidas también ha rendido frutos. Después de sólo 18 meses de ejecución, el Gobierno y el Banco Mundial ya han incorporado todos los elementos fundamentales del Programa de Desarrollo de la Participación en el proyecto de ampliación del programa a nivel nacional por un valor de 70 millones de dólares y desde principios de 1999 el Gobierno está utilizando el programa como modelo para toda la financiación de la planificación descentralizada y la prestación de servicios.

14. Continúa el proceso de examen normativo, que el Fondo considera esencial para una organización dedicada al aprendizaje permanente. A partir de abril de 1999, cuando se terminó de elaborar su nuevo proyecto de principios titulado "Taking risks" (Asumir riesgos), el Fondo se ha propuesto dedicarse a dos campos generales de intervención: el buen gobierno local y el apoyo a las instituciones de microfinanciación. Sin embargo, la evaluación llegó a la conclusión de que, "como consecuencia de las distracciones del debate sobre los aspectos normativos, el FNUDC no ha realizado reformas en el diseño de los proyectos ni el funcionamiento del ciclo de proyectos. La calidad de los documentos de los proyectos dista mucho del nivel de los ejemplos de la estimable labor que se está llevando a cabo sobre el terreno". Por ese motivo, y como se recomendó en la evaluación, el FNUDC se centrará en "la difusión de la política y de la estrategia para ponerla en práctica".

15. Evaluación del Fondo por los donantes. Si bien el calendario para aplicar la política de 1995 e institucionalizar los cambios era muy ambicioso, ha sido claramente respetado por el FNUDC. En septiembre de 1998 la evaluación del FNUDC dirigida por los donantes comenzó a examinar tres cuestiones:

a) Si la reorientación de las actividades del Fondo había fortalecido su identidad particular gracias a su capacidad de asumir riesgos, ensayar nuevos métodos y emprender actividades innovadoras;

b) Si las medidas tomadas para aplicar los resultados de la evaluación de los donantes habían sido adecuadas;

c) Si los nuevos métodos y procesos habían afectado las operaciones sobre el terreno.

16. Tras un estudio documental de las operaciones en sede se realizaron visitas a ocho países en el período comprendido entre enero y marzo de 1999. En el informe resumido de la evaluación se opinó que el FNUDC había respondido a los desafíos del cambio institucional de manera resuelta y positiva. La evaluación llegó a la conclusión de que "el FNUDC ha fortalecido su identidad particular al adquirir competencia en las esferas de la descentralización y el buen gobierno local y la microfinanciación. La capacidad de la institución ha aumentado y el veredicto preliminar es que los nuevos métodos han surtido un efecto positivo en las operaciones sobre el terreno". En el informe se destacaron los progresos en tres esferas principales: las políticas; los programas; y el cambio organizacional.

17. Políticas. La conclusión principal de que no caben dudas de la existencia de un vínculo causal entre la potenciación, el acceso a la infraestructura social y la pobreza confirma la validez del fundamento de la estrategia normativa del FNUDC. En la práctica, el compromiso normativo de 1995 se ha llevado a la práctica mediante:

a) Un aumento considerable en los recursos dedicados al fomento del buen gobierno local;

b) Una mayor atención, en el 80% de los proyectos, al fortalecimiento de las instituciones;

c) Un aumento sustancial en la inclusión del desarrollo de políticas en las primeras etapas de todos los proyectos, en particular de los proyectos infraestructurales.

18. Se afirma en la evaluación que, si bien el perfeccionamiento de las políticas, ha sido cabal, también ha llevado "demasiado tiempo". Sin embargo, el fondo ha internalizado la política de 1995 y ha presentado una nueva imagen y una nueva manera de trabajar. Se han resuelto las incertidumbres y ambigüedades que existían anteriormente en materia de dirección normativa, con lo que "se ha logrado una gran uniformidad en la presentación de políticas. Un aspecto importante es que los asociados importantes del Fondo como el Banco Mundial, comprenden claramente la dirección normativa; se señaló en el informe que haber alcanzado esto en dos años era un logro importante y que, a nivel de país, había un interés considerable por parte de los donantes.

19. Se señaló también en la evaluación que el FNUDC había aprovechado la experiencia de los proyectos y las operaciones sobre el terreno para perfeccionar la política y precisar las estrategias. Además, la integración de las técnicas de participación en los instrumentos normativos había sido un paso importante en el fortalecimiento de las instituciones y la potenciación de los pobres. El equipo de evaluación creía que la suspensión de los proyectos de ecodesarrollo había impedido la aplicación en gran escala de una metodología inapropiada e ineficiente; y el ensayo de los principios iniciales de los fondos de desarrollo local y su ajuste habían mejorado considerablemente la metodología.

20. Programas. Si bien a menudo se pasa por alto la estrategia de concentración del FNUDC, es un elemento fundamental para promover el ámbito de especialización del Fondo. La concentración temática ha llevado a un cambio importante en la distribución de recursos, en favor de proyectos de buen gobierno local y potenciación. También se ha producido un cambio importante como consecuencia de la concentración en ciertos países. En 1995, cuando se adoptó la estrategia de concentración, menos del 40% de los proyectos aprobados se encontraban en los 15 países objeto de concentración. Para 1998, ese porcentaje había aumentado al 88%.

21. El carácter innovador del FNUDC es evidente tanto en sus planteamientos respecto de la formulación de sus programas como en el contenido de éstos. Si bien el Fondo reconoce que en muchos países persisten problemas importantes, hay una tendencia clara de mejora, con un fuerte apoyo en los países a la creciente dedicación del FNUDC a la formulación y ejecución participativas de proyectos. La evaluación comprobó que el FNUDC estaba llevando a la práctica su compromiso de participación, en contraste con las conclusiones poco favorables del examen de los donantes de 1996. Se ha hecho "un esfuerzo importante" ... para institucionalizar los métodos participativos ... Las visitas a los países confirmaron esa conclusión ... En resumen, la mayoría de los proyectos incluye ahora métodos participativos y medidas para fortalecer la sociedad civil".

22. También se necesitará prestar atención a otras deficiencias señaladas en la evaluación. La evaluación determinó que, al hacer hincapié en el perfeccionamiento de las políticas, el FNUDC había perdido una oportunidad para mejorar la calidad de sus productos. Se afirmó en la evaluación que la calidad de la gestión de los programas se había visto afectada desfavorablemente por la

falta de un sistema de información de gestión y que, "ante la carencia de semejante sistema, no se puede analizar la cartera de proyectos en su totalidad. Se trata de una deficiencia importante, que el FNUDC tiene muy presente". El Fondo fue también objeto de justificadas críticas debido a la flexibilidad excesiva y la calidad variable de los documentos de los proyectos y a un desempeño inadecuado en cuanto a vigilancia y evaluación.

23. Cambio organizacional. La evaluación comprobó que en el FNUDC existía un proceso activo y abierto de debate normativo, característica institucional que se ha intensificado desde la publicación del documento de políticas de 1995.

24. Como se señaló en el informe resumido de la evaluación, "el FNUDC tiene características internas que se prestan a una cartera de proyectos más ambiciosas. En particular cabe señalar la existencia de un pequeño equipo de funcionarios dedicados y motivados; un estilo abierto, no burocrático e informal; y funcionarios de programas sobre el terreno cada vez más activos y competentes. Un hecho importante es que el FNUDC tiene ahora experiencia práctica única con la comunidad de donantes en materia de fomento del desarrollo descentralizado de la capitalización por conducto de los gobiernos locales en contextos muy distintos".

25. En vista de esos resultados también se afirmó en la evaluación que era necesario y factible que el FNUDC se convirtiera en un centro de excelencia para la planificación y ejecución de proyectos de buen gobierno local y de microfinanciación. Ello obligaría al Fondo a hacer aún más hincapié en "el contenido de conocimientos e ideas" de la programación y a forjar una alianza estratégica aun más estrecha con el PNUD mediante el marco mundial para promover el buen gobierno.

26. El equipo de evaluación recomendó que el FNUDC redujera la cartera actual de proyecto lo que permitiría al personal concentrarse mejor en los proyectos más nuevos, intensificar el contenido de conocimientos de la programación y liberar recursos técnicos para forjar alianzas estratégicas con asociados importantes como el PNUD y el Banco Mundial. Para aplicar esa recomendación se necesitará seguir aumentando la competencia sustantiva del personal y llevar a cabo importantes cambios estructurales

27. En conclusión, la evaluación del FNUDC determinó que el Fondo había fortalecido su identidad particular y adquirido competencia con arreglo al documento de políticas de 1995 y que, por consiguiente, debería seguir recibiendo apoyo de los donantes. Sin embargo, la evaluación dijo que la financiación "debería vincularse con los objetivos de desempeño y los resultados, alcanzados con mecanismos para una verificación objetiva y una vigilancia anual del desempeño. Los resultados de los proyectos emprendidos con arreglo a la nueva política del FNUDC deberían ser objeto de un estudio de evaluación en un plazo no mayor de cinco años".

II. PROGRAMA DE ACTIVIDADES

28. Actividades del FNUDC en 1997-1998. En 1997 las contribuciones básicas se mantuvieron en el nivel de 33 millones de dólares registrado en 1996. Ocho de 10 donantes aumentaron sus contribuciones en sus monedas nacionales. En 1997

la base total de recursos permaneció estable ya que la firmeza del dólar de los Estados Unidos fue contrarrestada por los buenos resultados de la inversión de los recursos del FNUDC. En 1998 las contribuciones de los donantes disminuyeron a 31 millones de dólares.

Gráfico 1

Contribuciones de los donantes

(En millones)

29. Como se ha mencionado anteriormente, el aspecto fundamental de la programación del FNUDC es la especialización. Al centrar su atención en un número reducido de países e instrumentos, el FNUDC puede obtener mayores resultados. En este período de dos años, el FNUDC aprobó proyectos por valor total de 106 millones de dólares (incluidos los aumentos en las donaciones) y desembolsó 82,2 millones de dólares en relación con la ejecución de proyectos con lo que alcanzó el 88% y el 98%, respectivamente, de sus objetivos. Desde 1995, la ejecución de proyectos ha permanecido en general estable, con un aumento en 1998. Ello ha sido un logro considerable en vista de los cambios que han ocurrido en la organización.

Gráfico 2

Aprobaciones por región

(En porcentaje)

Ejecución (Millones de dólares)	
1995	40,4
1996	40,5
1997	38,2
1998	44,0

30. Concentración. En 1997, el FNUDC elaboró una metodología de concentración por países que se usó como herramienta de gestión para seleccionar 15 países. Esa estrategia ha llevado a un aumento en la financiación y en la vigilancia de los programas por parte del personal técnico y de programas en los países objeto de concentración. En el gráfico temático que sigue se muestra el aumento registrado en el número de aprobaciones de fondos de desarrollo local y de proyectos de ecodesarrollo, mientras que el número de aprobaciones de proyectos infraestructurales de ingeniería civil ha venido disminuyendo continuamente. En 1998 se aprobó un solo proyecto de microfinanciación, pero esa cifra aumentará ya que para 1999 se prevén varios proyectos de ese tipo.

Gráfico 3

Aprobaciones por tema 1994

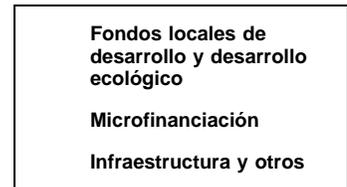
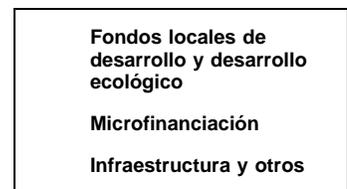


Gráfico 4

Aprobaciones por tema 1995



31. El FNUDC comparte la opinión de los evaluadores de que es necesario prestar atención a ciertas esferas de la programación, como los sistemas de información de gestión, la calidad de la documentación de los proyectos y la vigilancia del desempeño, y la variabilidad en la calidad y el alcance de la asistencia técnica prestada. Estas esferas resultan particularmente importantes a la luz de la recomendación de que el FNUDC adopte prácticas "que hagan más hincapié en los conocimientos" y aumente "el contenido conceptual" de la asistencia.

32. Colaboración con el PNUD. El FNUDC no sólo es parte del PNUD, sino el PNUD es también el principal asociado del Fondo tanto en la sede como a nivel de las oficinas de los países. A lo largo de los últimos dos años El FNUDC y el PNUD han otorgado prioridad al establecimiento de una relación más estrecha. Ello ha permitido una mayor sinergia, una mejor comprensión de sus papeles respectivos y un mayor hincapié en la programación conjunta. El FNUDC emprenderá actividades de programación sólo cuando el PNUD se comprometa financieramente a un programa conjunto. En los 15 memorandos de entendimiento formados en los países objeto de concentración del FNUDC con los coordinadores residentes de las oficinas del PNUD en los países se destaca la naturaleza de esa relación y las responsabilidades de ambas partes. El memorando de entendimiento es el vínculo principal entre el FNUDC y el PNUD a nivel de las oficinas de los países.

33. Se firmó un memorando de entendimiento con la Oficina de Evaluación del PNUD por el que se establece una colaboración explícita en la esfera de la vigilancia y la evaluación de programas de descentralización y buen gobierno.

34. En septiembre de 1997 el PNUD estableció la Dependencia Especial de Microfinanciación, una entidad conjunta del FNUDC y el PNUD encabezada por el Secretario Ejecutivo del FNUDC. La Dependencia combina el programa MicroStart del PNUD con la cartera establecida de proyectos de crédito y microfinanciación del FNUDC. Su objetivo es proporcionar apoyo técnico de alta calidad y servicios de apoyo a las oficinas de los países y al FNUDC, combinar recursos financieros humanos y escasos, y aumentar la eficacia y la capacidad del PNUD y del FNUDC de colaborar con los donantes y el sector privado.

35. Vínculos con los principales asociados. El FNUDC y el Banco Mundial colaboran en un número creciente de países, entre los que figuran Malawi, el Senegal y Uganda. La cooperación del FNUDC con el Banco Mundial en los países y en la sede comprende intercambios periódicos de opiniones sobre cuestiones estratégicas y de programación y misiones conjuntas. En 1998 una misión conjunta de la Asociación Internacional de Fomento (AIF) y el FNUDC ayudó al Gobierno de Malawi a definir el sistema de transferencia fiscal a los gobiernos locales, lo que permitió al Parlamento aprobar la política de descentralización. En Uganda, el FNUDC es un participante integral en la preparación del programa nacional de fomento del gobierno local, financiado por la AIF, y ha promovido activamente la participación del Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido y de DANIDA en este proceso. La asociación del FNUDC con el Banco Mundial ha incluido también la Conferencia de descentralización de Roma, y en la actualidad el FNUDC está auspiciando conjuntamente un estudio comparativo que examina los fondos sociales del Banco Mundial y otros modelos para la ejecución local de proyectos infraestructurales de pequeña escala.

36. El FNUDC ha seguido aumentando su colaboración con los donantes bilaterales: con Australia en Viet Nam, con Bélgica en Malí y el Níger y con los Países Bajos en Mozambique. La Unión Europea estudia actualmente la posibilidad de dedicar 21 millones de dólares a financiar un programa de desarrollo local idéntico al del Fondo en la Ribera Occidental y Gaza. En Uganda, el FNUDC lleva a cabo, junto con los Países Bajos, misiones para realizar exámenes anuales a fin de garantizar un apoyo concertado a la descentralización.

37. Diversos estudios sobre el establecimiento de redes han determinado que en el África meridional, oriental y occidental existen asociados técnicos potenciales con los que el FNUDC se está poniendo en contacto para evaluar las opciones de colaboración. La asociación con el Instituto Asiático de Tecnología establecida tras el acuerdo de 1997, permite desarrollar actividades de apoyo a los programas en Bangladesh, Bhután, Camboya y Viet Nam.

38. Resultado de la evaluación de los programas. Durante 1997 y 1998, el FNUDC realizó 29 evaluaciones de final y mitad de proyecto, algunas de las cuales proporcionaron datos importantes para los tres exámenes temáticos internos de los proyectos relativos al desarrollo ecológico, los fondos de desarrollo local y la microfinanciación. Los informes sintéticos anuales sobre las evaluaciones incluyen análisis temáticos. El informe de 1997 se centró en la microfinanciación y las carreteras, y el correspondiente a 1998, que se publicará en agosto de 1999, tratará de cuestiones relacionadas con el análisis de instituciones y la ejecución de proyectos. En cuanto a los proyectos, ya se están subsanando los defectos de sus primeras etapas y ha aumentado el grado de cumplimiento de sus objetivos principales gracias a que se definen con exactitud los conceptos de producto y proyecto, se concretan adecuadamente las necesidades y se identifica bien a los beneficiarios. Su ejecución ha mejorado notablemente, pero hay que incrementar la supervisión a fin de determinar si esta ejecución es sostenible. Es preciso redoblar los esfuerzos para sensibilizar a la comunidad, aumentar la supervisión e intensificar la coordinación en los planos sectorial y de distrito.

39. En los últimos dos años se han conseguido mejoras mediante la integración de los sistemas de supervisión y evaluación dentro de los programas. Desde septiembre de 1998, el FNUDC incluye marcos lógicos en todos los documentos relativos a los nuevos programas y proyectos, con indicadores claros y medios de verificación. Como consecuencia de ello se ha reducido el número de objetivos principales de los programas, potenciando así su precisión y su carácter estratégico. Los beneficiarios han participado en el examen y el diseño de los sistemas de supervisión y evaluación, realizados durante la etapa de formulación de los programas. El FNUDC ha establecido indicadores básicos de resultados para los proyectos de microfinanciación y está completando los de los programas de desarrollo local. Partiendo de esta base, el FNUDC también intenta resolver sus problemas de gestión de datos, a fin de lograr la integración entre las oficinas en los países y la sede. El nuevo sistema se implantará durante 1999.

40. Perspectivas. El FNUDC acoge con satisfacción la evaluación positiva. Como se dice en la evaluación, los donantes han podido comprobar que se puede controlar el cambio, es posible lograr resultados importantes en un plazo de tiempo relativamente corto. El Fondo tiene una política específica, ha precisado su enfoque mediante la estrategia de concentración de los países, y ha modificado profundamente su identidad y su forma de hacer negocios.

Además, ha mantenido un ritmo constante de ejecución. Con su apoyo a los gobiernos locales democráticos, el FNUDC ha demostrado que es posible capacitar a la sociedad civil y estimular al sector privado local a que contribuyan a reducir la pobreza. El Fondo ha preparado métodos innovadores de participación y ha aumentado su pertinencia, la precisión de sus objetivos y su eficiencia. El equipo de evaluación consideró muy encomiable la dedicación del personal del FNUDC, así como sus esfuerzos por mejorar las competencias básicas que necesita la organización. Los resultados demuestran que el FNUDC está en buena posición para convertirse en un centro de excelencia para la planificación y ejecución de programas de buen gobierno local y microfinanciación. En el plano institucional, ahora es muy importante que el PNUD y el FNUDC estudien la forma en que el futuro FNUDC, especializado en proyectos experimentales de buen gobierno local, pueda seguir promoviendo los objetivos del PNUD en este ámbito.

41. El FNUDC ya ha empezado a aplicar muchas de las recomendaciones formuladas en los informes iniciales de evaluación. Para convertirse en un centro de excelencia, el Fondo está adoptando las medidas necesarias para mejorar: a) la calidad de los documentos relativos a sus programas y proyectos; b) su capacidad de recopilar y difundir información sobre la experiencia adquirida; y c) la estructura de la organización, para satisfacer mejor las necesidades técnicas de los programas. Se incrementará el número de asesores técnicos regionales y se ampliará la capacidad de los oficiales de programas. También se reestructurará la sede dando un carácter más técnico a la división operacional que se ocupa del buen gobierno e integrando completamente en el FNUDC a la Dependencia Conjunta sobre Microfinanciación en calidad de segunda división operacional.

42. La Junta Ejecutiva, al hacer suya la recomendación contenida en la evaluación de que siga prestando apoyo al FNUDC, permitirá al Fondo perfeccionar su base de conocimientos, mejorar aún más la calidad de sus programas y reforzar su orientación hacia los resultados. El futuro del FNUDC a largo plazo estará vinculado a una evaluación de su repercusión que se realizará en el año 2004.

III. MEDIDAS QUE HA DE ADOPTAR LA JUNTA EJECUTIVA

43. La Junta Ejecutiva tal vez desee:

1. Tomar nota del presente informe;
2. Acoger con satisfacción los resultados positivos de la evaluación del FNUDC encabezada por los donantes y respaldar firmemente su futuro como centro de excelencia para la planificación y ejecución de programas de buen gobierno local y microfinanciación;
3. Hacer un llamamiento a los países para que hagan contribuciones voluntarias que permitan seguir aumentando la financiación disponible;
4. Alentar al FNUDC a que adopte las medidas necesarias para aplicar las recomendaciones formuladas en la evaluación y a que en el año 2001 presente a la Junta Ejecutiva un informe sobre sus actividades;

5. Animar al Fondo y al PNUD a que intensifiquen su colaboración en todos los ámbitos pertinentes, muy especialmente en la esfera del buen gobierno local y la microfinanciación;

6. Alentar al FNUDC a que refuerce las alianzas estratégicas con sus colaboradores, incluidos los gobiernos, los donantes bilaterales y las organizaciones multilaterales, mediante el debate y la difusión de su nueva política en materia de buen gobierno local y microfinanciación;

7. Pedir al Administrador que en el año 2004 realice una evaluación de la repercusión de los programas y proyectos del FNUDC y presente a la Junta un informe al respecto.
