Evaluación global y temática del Fondo para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio

INFORME DE EVALUACIÓN FINAL

Presentado a:
Secretariado del F-ODM
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Elaborado por:
Capra International Inc.

Traducción: Strategic Agenda LLP

1557 Bella Vista Drive, Cumberland, Ontario, Canadá K4C 1A7
Teléfono: +1-613-833-2494 Fax: +1-613-833-1989 Correo electrónico: info@capra.net

29 de septiembre de 2014

ÍNDICE

SIGLAS Y ACRÓNIMOS ..... **iv**

AGRADECIMIENTOS ..... **vi**

RESUMEN **1**

1. CAPÍTULO 1: INTRODUCCIÓN Y ANTECEDENTES DEL F-ODM **9**

1.1.Propósito y destinatarios de la evaluación 9

1.2 Contexto y configuración del F-ODM 9

1.2.1 Los orígenes, la dimensión y las metas del Fondo 9

1.2.2 Desafíos abordados por el Fondo 11

1.2.3 Estrategias y características de los programas 12

1.2.4 Principios operacionales 13

1.2.5 Gobernanza y administración del Fondo 13

1.2.6 Proceso de solicitud y selección de los programas conjuntos 14

1.2.7 Financiación de los programas y distribución de las partidas 16

1.2.8 Las ventanas temáticas, los organismos coordinadores y los programas conjuntos 16

2. CAPÍTULO 2: ÁMBITO, OBJETIVOS, ENFOQUE Y METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN **18**

2.1 Ámbito y calendario de la evaluación 18

2.2 Metas y objetivos de la evaluación 18

2.3 Temas, preguntas y criterios de la evaluación 18

2.4 Modelo lógico y teoría del cambio 20

2.5 Descripción de la metodología 23

2.5.1 Diseño general 23

2.5.2 Uso de múltiples líneas de evidencia 23

2.6 Análisis de datos 27

2.7 Limitaciones 27

3. CAPÍTULO 3: PRINCIPALES HALLAZGOS POR PROGRAMA Y TEMA……..29

3.1 Desempeño por criterio de evaluación 29

3.1.1 Pertinencia 29

3.1.2 Eficiencia 34

3.1.3 Eficacia e impacto 36

3.1.3.1 Eficacia: asociaciones, grupos destinatarios y objetivos logrados 37

3.1.3.2 Contribución de los impactos a las políticas nacionales y a otros cambios 39

3.1.3.3 Resumen y conclusiones sobre la eficacia y el impacto 42

3.1.4 Sostenibilidad de los resultados y los beneficios 42

3.1.5 Inclusividad de género de los programas conjuntos 44

3.1.6 Integración de las cuestiones medioambientales 46

3.2 Otras consideraciones programáticas y temáticas 47

3.2.1 Desempeño de los programas conjuntos del F-ODM en comparación con otros programas de las Naciones Unidas 47

3.2.2 Desempeño relativo de las ventanas temáticas 48

3.3 Factores que influyeron en el desempeño de los programas conjuntos 49

3.3.1 Mecanismos de gobernanza en el Fondo y en los países 49

3.3.2 El enfoque multisectorial y el uso de la modalidad de trabajo basada en programas conjuntos 49

3.3.3 Selección competitiva de los programas conjuntos 50

4. CAPÍTULO 4: HALLAZGOS PRINCIPALES SOBRE EL FONDO A NIVEL GLOBAL 52
4.1 Versatilidad del modelo para lograr resultados en contextos de desarrollo diversos 52
4.2 Contribución del Fondo a la coherencia en todo el sistema de las Naciones Unidas 54
4.2.1 Pertinencia del modelo en la mejora de la coherencia en todo el sistema de las Naciones Unidas 54
4.2.2 Contribución a la coherencia en todo el sistema de las Naciones Unidas 55
4.2.3 Resumen y conclusiones sobre la coherencia en todo el sistema de las Naciones Unidas 61
4.3 Adhesión y apoyo del Fondo a los Principios de la Declaración de París 62
4.4 Monitoreo y evaluación, comunicación e incidencia, y gestión del conocimiento 65
4.4.1 Monitoreo y evaluación 65
4.4.2 Gestión del conocimiento y asociaciones 69
4.4.3 Incidencia y comunicación 71
4.4.4 Resumen y conclusiones 72
4.5 Contribución del fondo a los progresos hacia el logro de los ODM 73
4.5.1 Pruebas que se extraen del análisis 73
4.5.2 Reproducción del modelo, ampliación y aprovechamiento de otros recursos 74
4.5.3 Resumen y conclusiones sobre la contribución a las metas de los ODM 76
4.6 Obstáculos internos y externos a los cambios institucionales y organizativos 76
4.7 Resumen y conclusiones sobre el F-ODM como modelo de cooperación multilateral para el desarrollo 77

5. CAPÍTULO 5: RESUMEN DE HALLAZGOS Y CONCLUSIONES 79
5.1 Principales hallazgos de los programas conjuntos y ventanas temáticas 79
5.2 Principales hallazgos en el Fondo 80
5.3 Conclusiones 82
5.3.1 Conclusiones generales 82
5.3.2 Factores que influyeron en el desempeño del Fondo y sus programas 82
5.3.3 Debilidades constatadas en el modelo del F-ODM 84

6. CAPÍTULO 6: RECOMENDACIONES Y LECCIONES APRENDIDAS 87
6.1 Recomendaciones 87
6.1.1 Recomendaciones para las partes interesadas que participaron en el diseño y ejecución de los programas conjuntos 87
6.1.2 Recomendaciones para los organismos de las Naciones Unidas 88
6.2 Lecciones aprendidas 88

Tablas

Tabla 1: Número de programas conjuntos por región, ventana temática y % del presupuesto acordado 17
Tabla 2: Número de evaluaciones con respecto al número de programas conjuntos por ventana temática 24
Tabla 3: Categorías de encuestados a las que se dirigía la encuesta electrónica y tasas de respuesta 25
Tabla 4: Pertinencia de los programas conjuntos según el metaanálisis de las evaluaciones finales 29
Tabla 5: Eficiencia de los programas conjuntos según el metaanálisis de las evaluaciones finales 34

Tabla 6: Eficacia e impacto de los programas conjuntos según el metaanálisis de las evaluaciones finales....37
Tabla 7: Sostenibilidad de los resultados y beneficios de los programas conjuntos según el metaanálisis de las evaluaciones finales....42
Tabla 8: Calificación agregada en términos porcentuales por criterio de evaluación de los programas conjuntos de las ventanas temáticas calificados de «satisfactorios» o «muy satisfactorios» en el metaanálisis....48
Tabla 9: Calificación de los subcriterios de metaanálisis relacionados con la coherencia de las Naciones Unidas y las características de la iniciativa «Unidos en la acción» que se derivan de las evaluaciones finales de los programas conjuntos (el número correspondiente a cada subcriterio aparece entre paréntesis)....56
Tabla 10: Principios de la Declaración de París y subcriterios del metaanálisis conexos....62
Tabla 11: Uso de sistemas de evaluación, monitoreo y gestión basada en resultados para mejorar la eficacia de los programas, a partir del metaanálisis de las evaluaciones finales....67

Figuras

Figura 1: Estructura de gobernanza del F-ODM....14
Figura 2: Porcentaje de propuestas presentadas por ventana temática....15
Figura 3: Modelo lógico del F-ODM....22
Figura 4: Socios por tipología....38
Figura 5: Calificaciones de los subcriterios de metaanálisis relacionados con los Principios de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo....63
Figura 6: Calificaciones agregadas de las evaluaciones finales sobre cinco dimensiones de los programas conjuntos del F-ODM (n=93)....73

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ACNUR	Alto Comisionado de la Naciones Unidas para los Refugiados
AECR	Auxiliar especial del Coordinador Residente
CR	Coordinador Residente
CyD	Cultura y desarrollo
DSP	Desarrollo y el sector privado
F-ODM	Fondo para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio
GED	Gobernanza económica democrática
GNUD	Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo
IGEM	Igualdad de género y empoderamiento de la mujer
ISAN	Infancia, seguridad alimentaria y nutrición
JEM	Juventud, empleo y migración
MACC	Medio ambiente y cambio climático
MANUD	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
OCDE/CAD	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos/Comité de Ayuda al Desarrollo
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	organización no gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONU-Hábitat	Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
ONU-Mujeres	Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
ONUSIDA	Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/sida
OOPS	Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas
OPS	Organización Panamericana de la Salud
OSCO	oficial subalterno del cuadro orgánico
PCCP	Prevención de conflictos y consolidación de la paz
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

UNEG	Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNIFEM	Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

AGRADECIMIENTOS

La realización de la presente evaluación ha requerido la participación de donantes, organismos coordinadores y de otro tipo de las Naciones Unidas, personas encargadas del diseño y la ejecución de los programas, así como examinadores de programas, tanto de la Secretaría del *Fondo para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, con sede en Nueva York, como de países donde se ha previsto que los programas conjuntos contribuyan a reducir la pobreza y a mejorar la vida de muchas personas. El equipo de evaluación agradece el generoso esfuerzo de todos los participantes, sin quienes no habría sido posible llevar a cabo este trabajo. Como jefe de equipo, es un privilegio, además de un agradable deber, dar las gracias a los miembros del equipo de evaluación, quienes han aportado, sin excepción, más tiempo y dedicación de los que el presupuesto permitía.

Gunter Rochow,
Jefe del equipo de evaluación

Miembros del equipo

Evaluadores
Doha Abdelhamid
Heba Al Nasser
Fidel Arévalo
Oumoul Khayri Ba-Tall
Temesgen Desta
Mari Carmen Bueno
Feliciano Chimbutane
Mary Cole
Ágnes Czimbalmos
Rafael del Cid
Todor Dimitrov
Susan Harvie
Kabir Hashim
Ralph Kellett
Carlos Manuel
Jennifer Mutua
Youssef Ouadi
Vera Razon
Gunter Rochow
Waldo Rochow
Pablo Rodríguez-Bilella
Daniel Svoboda
Daniel Thieba
Eleanor Toews

Asesores de garantía de calidad
Niels Dabelstein
Goberdhan Singh

Asesores de ventanas temáticas
Jennifer Bernal
Stephen Houston
Mary Lynch
Robert Marchant
Isla Paterson
Jorge Polanco
Marc Sommers
Rafis Abazov

Auxiliares de investigación
Gina Alvarado
Borislav Bajagic
Stéphanie Borios
José Hernández
Leticia Hernández
Alejandra Lucero
Valeria Méndez Riveros
Karen Persad
Saad Qureshi

RESUMEN

Introducción

El propósito de esta evaluación es «evaluar el valor añadido general del Fondo para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (F-ODM) como modelo de cooperación para el desarrollo en el contexto actual». La evaluación se ha estructurado en torno a dos niveles principales de análisis: 1) el modelo del F-ODM como mecanismo multilateral de cooperación para el desarrollo y la mejora de la coherencia en todo el sistema de las Naciones Unidas, y 2) los resultados del F-ODM en las áreas temáticas.

El objetivo general de la evaluación ha sido determinar 1) la pertinencia y el valor general del modelo del F-ODM como mecanismo multilateral de cooperación para el desarrollo; 2) la medida en que el Fondo ha contribuido a la coherencia en todo el sistema de las Naciones Unidas y respaldado la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, y 3) la medida en que los programas conjuntos del Fondo han alcanzado sus objetivos en el marco de las ocho ventanas temáticas y, en la proporción en que sea mensurable, contribuido a las metas nacionales y otros objetivos de desarrollo relacionados con los ODM. En los términos de referencia se hacía alusión a 14 objetivos específicos que engloban aspectos como el diseño y la orientación estratégica del Fondo; la eficacia de sus disposiciones institucionales y organizativas; los resultados institucionales, estratégicos y temáticos en cada ventana temática; la capacidad del Fondo para llegar a los grupos marginados y excluidos, y las perspectivas en cuanto a la posibilidad de reproducir su modelo.

Antecedentes del F-ODM

En la Cumbre Mundial de las Naciones Unidas de 2005, los dirigentes reafirmaron su apoyo a la consecución de los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente. Las dificultades que han surgido en el trabajo encaminado al logro de los ODM eran de sobra conocidas. El marco de rendición de cuentas sobre el avance de los ODM impulsó el trabajo en el ámbito del desarrollo y contribuyó a establecer prioridades mundiales y nacionales, a dirigir las actuaciones posteriores y a incrementar los fondos procedentes de numerosas fuentes. Todo ello propició la ampliación de los programas de prestación de servicios y recursos a los más necesitados. Sin embargo, el riesgo de que tales esfuerzos resultaran insuficientes era evidente. Aunque se podían hacer progresos, había que intensificar y dirigir los esfuerzos a las personas más difíciles de alcanzar —los más pobres y las personas desfavorecidas a causa de su sexo, edad, etnicidad o discapacidad—. Al mismo tiempo, el sistema de las Naciones Unidas buscaba maneras de mejorar la eficacia de la ayuda. A finales de 2006 puso en marcha varios proyectos experimentales de la iniciativa «Unidos en la acción» con miras a mejorar la coherencia en todo el sistema. El Gobierno de España y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) aprovecharon la oportunidad para firmar en diciembre de 2006 un acuerdo de asociación por un importe de 840 millones de dólares, con el objetivo de contribuir al progreso de los ODM y otros objetivos de desarrollo en el sistema de las Naciones Unidas.

El F-ODM nació como mecanismo de cooperación internacional encargado de respaldar los programas conjuntos que intentaban reproducir las experiencias piloto de éxito. Estos debían contribuir a dar forma a las políticas públicas y a mejorar la vida de las personas mediante la aceleración de los avances hacia el logro de los ODM y otros objetivos de desarrollo principales. Mientras que el objetivo principal del Fondo es impulsar los ODM a través del logro de resultados clave en el ámbito del desarrollo, sus dos objetivos secundarios son promover y consolidar la coherencia en todo el sistema de las Naciones Unidas, y fomentar la adhesión a los Principios de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo. La implicación y el liderazgo de los países ha sido uno de los principios rectores de los programas conjuntos encabezados por socios nacionales y locales, entre ellos los gobiernos nacionales y locales y las

organizaciones de la sociedad civil. Tales programas contaron con el apoyo de los organismos de las Naciones Unidas.

La modalidad de prestación del programa conjunto se eligió como medio óptimo para cumplir el mandato del F-ODM y lograr resultados sostenibles de un modo eficaz y eficiente, fortaleciendo al mismo tiempo la coherencia en todo el sistema de las Naciones Unidas y fomentando la adhesión a los Principios de la Declaración de París. El Coordinador Residente de las Naciones Unidas fue el funcionario responsable que brindó orientación estratégica y guió las operaciones de cada uno de los fondos y organismos que conformaban el Equipo de las Naciones Unidas en el País.

El F-ODM puso en marcha una serie de programas conjuntos que estimularon la asociación entre los organismos de Naciones Unidas y los actores nacionales y locales con el propósito de aplicar planteamientos innovadores en favor del desarrollo. El trabajo del Fondo llegó a 50 países a través de 130 programas conjuntos en 8 ventanas temáticas. Entre 2007 y 2013, participaron en esos programas 27 organismos de Naciones Unidas y 1.694 socios. Las ocho ventanas temáticas fueron: Infancia, seguridad alimentaria y nutrición; Igualdad de género y empoderamiento de la mujer; Medio ambiente y cambio climático; Juventud, empleo y migración; Gobernanza económica democrática (centrada fundamentalmente en el agua y el saneamiento); Desarrollo y el sector privado; Prevención de conflictos y consolidación de la paz; y Cultura y desarrollo.

Enfoque y metodología de la evaluación

Los cinco criterios de evaluación —pertinencia, eficiencia, eficacia, impacto y sostenibilidad— sirvieron de base común para evaluar y valorar los resultados de desarrollo tanto en los programas conjuntos como en las ventanas temáticas, así como los obtenidos por el F-ODM como mecanismo multilateral. La opinión de los evaluadores es que un desarrollo positivo es también un desarrollo inclusivo desde la perspectiva de género y respetuoso con el medio ambiente; por consiguiente, el equipo de evaluación añadió un sexto criterio que presta atención a dos cuestiones transversales que no se identificaban en los términos de referencia: la integración de la cuestión de género y las consideraciones ambientales.

En el enfoque de evaluación se incluyó el desarrollo de un modelo lógico y de una teoría del cambio que ayudaron al equipo a entender los vínculos y las relaciones entre los objetivos y los resultados previstos del Fondo, sus recursos y los principales riesgos y otros factores de peso en la conversión de los recursos en resultados. El modelo lógico y la teoría del cambio sentaron las bases sobre las que se desarrolló la metodología, que entre otros aspectos implicó la generación de datos cualitativos y cuantitativos a partir de siete líneas principales de evidencias. Entre dichas líneas de evidencias se encuentran un examen documental que abarca la enorme cantidad de archivos y documentos del F-ODM; un metaanálisis sistemático de las evaluaciones finales de 93 de los 130 programas conjuntos; 221 entrevistas semiestructuradas a un conjunto de personas de grupos de interés tanto pertenecientes como ajenos a las Naciones Unidas; 108 grupos de discusión; una encuesta electrónica en la que se pide la opinión de un amplio conjunto de partes interesadas; 12 exámenes documentales exhaustivos en los países, y 8 visitas a los centros en los países. En la evaluación también se elaboró un conjunto de datos dividido en dos partes a partir de las bases de datos disponibles y otras fuentes documentales a fin de investigar, mediante un análisis cuantitativo, la relación entre los aportes, las actividades, el contexto y los resultados de los programas conjuntos; y de comparar esos aspectos con los resultados en materia de ODM de los países beneficiarios y no beneficiarios del F-ODM.

Como sucede en la mayoría de las evaluaciones importantes, surgieron retos y limitaciones. El más significativo fue el poco tiempo del que se dispuso para realizar una evaluación de esta envergadura (desde el 19 de marzo hasta el 14 de octubre de 2013). Además, la imposibilidad de acceder a las evaluaciones finales de 32 de los 130 programas conjuntos limitó tanto el análisis como sus conclusiones.

Resumen de las conclusiones principales sobre los programas y las ventanas temáticas

En general, en términos de desempeño con respecto a los seis criterios de evaluación empleados para evaluar la calidad de las inversiones, se ha concluido que la mayoría de los programas conjuntos fueron muy relevantes para las necesidades de los países en relación con los ODM; fueron en buena parte eficaces para lograr sus objetivos y resultados; y produjeron resultados y beneficios sostenibles a largo plazo, siempre que en el país correspondiente se dieran una serie de condiciones convenientes. Entre esas condiciones cabe mencionar un entorno normativo propicio, la capacidad del país, la disponibilidad de financiación y la implicación nacional. Las conclusiones sobre la sostenibilidad de los resultados y beneficios son provisionales, dado que el corto periodo de ejecución —de entre tres y cuatro años— no ha permitido que los cambios en los países beneficiarios se consoliden plenamente y arraiguen con firmeza. Muchos de los programas conjuntos contribuyeron de manera significativa a una serie de cambios en las políticas y los sistemas que eran necesarios para el progreso de los ODM. Por último, los programas conjuntos se planificaron y ejecutaron con suficiente eficiencia para contribuir de manera positiva al logro de los objetivos relacionados con los ODM. No obstante, se apreciaron deficiencias en diversas áreas, tales como la incorporación de la igualdad entre los géneros y el medio ambiente.

Al compararlos con los resultados de exámenes recientes sobre la eficacia del desarrollo de tres organizaciones de las Naciones Unidas[1], en los que se empleó una metodología parecida para valorar los resultados de sus programas, los programas conjuntos del F-ODM obtienen mejores resultados en la mayoría de los criterios de evaluación.

En cuanto al tipo de resultados, además de los beneficios inmediatos relacionados con los servicios que se brindan a los grupos destinatarios a nivel local y comunitario (en los que se ejecutan la mayoría de los programas conjuntos), los programas de las diversas ventanas también han contribuido a una serie de mejoras de la capacidad y cambios en un número indeterminado de leyes, políticas y planes nacionales y subnacionales, dentro de sus respectivas áreas temáticas, en los países asociados. En el plano subnacional y local, muchos de los programas abordaron necesidades apremiantes de las poblaciones destinatarias, que con frecuencia se encontraban entre los grupos más marginados y desfavorecidos en las dimensiones económica, geográfica, etnocultural, política y de género.

Los efectos y beneficios plenos de esos resultados normativos e institucionales se harán notar después de 2015, año en que concluye el plazo fijado para el logro de los ODM, y son un buen augurio para la agenda posterior a 2015. Además, la naturaleza multisectorial de muchos de los programas y su compromiso con los ministerios gubernamentales pertinentes y otros socios no gubernamentales en los países asociados han servido para demostrar que los países beneficiarios pueden aprovechar sus propios conocimientos y experiencias desde un enfoque de «gobierno en su conjunto» a fin de lograr mejores resultados. En ese sentido, el F-ODM ha servido de ejemplo sobre cómo mejorar la cohesión y la coordinación de las políticas

[1] La información se ha extraído de los tres informes siguientes: *Review of the Development Effectiveness of the United Nations Development Programme (UNDP), 2005-2011* [Examen de la eficacia de la ayuda al desarrollo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2005-2011] (2012), *Review of UNICEF's Development Effectiveness, 2009-2011: Final Report* [Examen de la eficacia de la ayuda al desarrollo del UNICEF, 2009-2011] (2013) y *Review of the World Food Programme's Development and Humanitarian Effectiveness, 2006-2011* [Examen de la eficacia de la ayuda al desarrollo y humanitaria del Programa Mundial de Alimentos, 2006-2011] (2012). La evaluación del F-ODM ha empleado una metodología parecida a la aplicada en esos tres exámenes, con pequeñas diferencias. Hay que señalar que los programas evaluados en los tres informes pueden tener alcances y envergaduras diferentes; además, la mayoría no son programas conjuntos.

en los países asociados para lograr efectos directos con más eficacia. El valor potencial de ese beneficio no debe subestimarse.

En términos de desempeño en las distintas ventanas temáticas, regiones y países, los programas conjuntos del F-ODM han sido coherentes con sus términos de referencia, que abordaban los retos para el desarrollo mundial, y han obtenido resultados institucionales, estratégicos y temáticos en gran medida similares en las diversas ventanas y los distintos contextos nacionales. Aunque todas las ventanas presentaron un desempeño general satisfactorio, algunas obtuvieron mejores resultados en cada uno de los seis criterios de evaluación. Estas parecen ser las razones más probables de las diferencias: las divergencias entre las ventanas en la complejidad técnica, los requisitos de infraestructura y equipo, y el nivel de conocimientos técnicos necesarios a nivel nacional o comunitario; los contextos nacionales, pues existen diferencias evidentes entre las cinco regiones en cuanto a la incidencia de la pobreza y el nivel de paz y seguridad; y las variaciones en la aplicación de las técnicas de gestión basada en resultados y la utilización de herramientas de gestión.

Resumen de las conclusiones principales sobre el Fondo

En relación con el Fondo, se considera que las ocho ventanas temáticas elegidas por este tienen sentido desde una perspectiva estratégica, pues el alcance y las áreas de intervención de cada una de ellas contribuyeron a abordar retos que eran pertinentes entonces y lo siguen siendo en todo el mundo. Todas las ventanas fueron vías adecuadas para abordar la reducción de la pobreza. La elección de tres de las ocho ventanas en particular (Infancia, seguridad alimentaria y nutrición; Juventud, empleo y migración; y Cultura y desarrollo) ha permitido al Fondo centrarse en cuestiones que no ocupaban en aquel momento un lugar prominente en la agenda para el desarrollo de la comunidad internacional, pero que sí lo ocupan en este momento. El trabajo del F-ODM en el ámbito cultural, concretamente, un aspecto que no formaba parte de los ODM, ha servido para mejorar la base empírica sobre su importancia para lograr los ODM. En ese sentido, la orientación estratégica del Fondo ha demostrado visión de futuro y capacidad de innovación.

El modelo del F-ODM ha resultado versátil como mecanismo multilateral para la cooperación para el desarrollo. Fue una buena manera de impulsar el trabajo en los países en desarrollo sobre cuestiones temáticas específicas, aprovechando la experiencia y los conocimientos técnicos considerables de los organismos de las Naciones Unidas y los socios nacionales y locales pertinentes. También constituyó un marco adecuado para ejecutar los programas de desarrollo en condiciones nacionales muy diversas sin provocar diferencias grandes o inaceptables en el nivel de los efectos directos. Sigue siendo incierto el grado en que el Fondo ha sabido aprovechar las inversiones de seguimiento en las mismas o parecidas áreas programáticas, con miras a ampliar o reproducir las inversiones dirigidas al logro de los ODM. Sin embargo, es poco probable que sin los programas del F-ODM se hubieran obtenido resultados tan sustanciales.

Por medio de sus programas conjuntos, el F-ODM ha contribuido a la coherencia en todo el sistema de las Naciones Unidas y a promover la cultura de la iniciativa «Una ONU». Diseñados y ejecutados en el marco del F-ODM, que exigía la adopción de objetivos y prácticas comunes, los programas conjuntos del Fondo funcionaron correctamente en relación con ciertos indicadores de cohesión de las Naciones Unidas, en concreto la alineación, el desarrollo de alianzas eficaces y la implicación local. La integración de cuestiones transversales (género y medio ambiente) no fue tan satisfactoria. La armonización de los procesos de gestión, la integración de la planificación y la ejecución, y la simplificación de los procedimientos no se produjeron de forma sistemática, como se preveía inicialmente. Es posible que los procesos establecidos por el F-ODM hayan reducido la eficiencia en los programas conjuntos y a nivel nacional.

La evaluación ha concluido que las inversiones y actividades del Fondo tienen un elevado grado de adhesión a los Principios de la Declaración de París, así como de promoción de estos; los mejores resultados se obtienen en alineación, implicación y rendición de cuentas mutua. Todo ello, a pesar de que se han desaprovechado oportunidades para mejorar el liderazgo y la ejecución nacionales. Los aspectos menos satisfactorios fueron la gestión basada en resultados y la reducción de los costos de transacción. Estos costos pueden haber sido más elevados en los programas conjuntos del F-ODM que en las iniciativas bilaterales, debido a los mayores costos derivados de los ajustes que los organismos de las Naciones Unidas y los actores nacionales han realizado para cumplir el requisito de utilizar procesos y herramientas comunes de gestión y presentación de informes.

Conclusiones

Los resultados que se exponen en las secciones anteriores indican que los programas conjuntos del Fondo, en el marco de las ocho ventanas temáticas seleccionadas, han abordado las necesidades pertinentes de los países asociados; han cumplido sus objetivos y obtenido resultados; han obtenido, según los indicios iniciales, resultados más sostenibles en las condiciones mencionadas anteriormente; y han contribuido a las metas nacionales de los ODM y otros objetivos de desarrollo. Es poco probable que los resultados y beneficios que se han conferido a los países asociados y beneficiarios se hubieran producido si el Fondo no hubiera ejecutado sus programas conjuntos. Esos logros se obtuvieron a pesar de una serie de dificultades. El marco temporal de los programas conjuntos, de entre tres y cuatro años, era relativamente corto. Muchos de los programas se llevaron a cabo en contextos nacionales muy complicados. Numerosos socios de las Naciones Unidas y nacionales no estaban familiarizados con la modalidad de trabajo del programa conjunto. Además, muchos de los programas se dirigieron a los más desfavorecidos de cada zona, allí donde las desigualdades geográficas, étnicas y otras formas de exclusión se hacían notar en mayor medida o eran probablemente mayores.

El Fondo ha contribuido de forma positiva a la coherencia en todo el sistema de las Naciones Unidas, y ha apoyado y se ha adherido a los Principios de la Declaración de París. Si bien es difícil cuantificar los beneficios exactos, el valor en cuanto a la promoción de la coherencia de las Naciones Unidas —al ampliar la experiencia de 27 organismos de las Naciones Unidas que han intentado funcionar como «Una ONU» en 50 nuevos países— se considera significativo. La experiencia del F-ODM ha demostrado que los donantes pueden realizar una contribución eficaz aprovechando los conocimientos especializados de los organismos del sistema de las Naciones Unidas para cambiar la vida de las personas más pobres y, al mismo tiempo, contribuir al trabajo de reforma de las Naciones Unidas, por ejemplo mediante la iniciativa «Unidos en la acción».

En su calidad de mecanismo multilateral para la cooperación para el desarrollo, el F-ODM ha brindado, a través de sus 8 ventanas temáticas y 130 programas conjuntos, una demostración convincente de su pertinencia y valor en cuanto a lo que puede lograrse con inversiones de entre 2 y 12 millones de dólares en periodos cortos. El trabajo del Fondo demuestra que es posible aprovechar mejor los conocimientos técnicos y las ventajas competitivas de los socios de las Naciones Unidas para brindar beneficios a los pobres de los países asociados, actuando como «Una ONU». El empleo de un mecanismo multilateral de cooperación para el desarrollo ha ofrecido ventajas que no suelen observarse en otras formas de programación de las Naciones Unidas en las que los organismos funcionan de manera bilateral. En ese sentido, merece la pena reproducir el modelo.

Por último, el trabajo del F-ODM en los 130 programas conjuntos desarrollados en 50 países ha permitido ampliar la experiencia de la iniciativa «Unidos en la acción» desde los países piloto iniciales a un amplio conjunto de países, de manera que se ha obtenido un conjunto adicional de pruebas y experiencias que deberían resultar útiles para el avance del trabajo de reforma de las Naciones Unidas. Existe una plétora de documentos de orientación y manuales elaborados por el Fondo que abordan el funcionamiento del

propio Fondo y el ciclo vital de los programas, desde su selección y preparación hasta su ejecución y cierre. Tales documentos resultarán valiosos en el futuro si se reproduce el modelo, incluida la modalidad del programa conjunto.

Fortalezas observadas

Al tratar de entender los resultados y los éxitos logrados se aprecian una serie de fortalezas en el modelo. El F-ODM se fundamentó en una teoría del cambio sólida, aunque implícita, que tuvo en cuenta los conocimientos, las experiencias y las buenas prácticas en el ámbito del desarrollo internacional. Las características institucionales y organizativas que se incorporaron en el diseño resultaron adecuadas a su orientación estratégica y facilitaron el éxito de sus inversiones. Los programas de las áreas temáticas se dirigieron correctamente a las necesidades de los pobres. El enfoque multisectorial de las inversiones reflejó la compleja realidad de los retos que hubo que abordar para lograr los ODM. Hacer hincapié en las alianzas y la implicación de las partes interesadas locales, así como el énfasis en el desarrollo de capacidades, fue una estrategia acertada. El empleo de los programas conjuntos como modalidad de trabajo principal resultó útil para que los conocimientos especializados y la experiencia necesarios de los diversos socios de las Naciones Unidas contribuyeran a abordar los retos que fueron surgiendo. La selección competitiva de los programas conjuntos garantizó la elevada calidad de las iniciativas. Los mecanismos de gobernanza del Fondo y de los países, bien definidos, así como el liderazgo de los Coordinadores Residentes de los programas conjuntos proporcionaron una base sólida.

Debilidades observadas

Sin menoscabo de lo expuesto anteriormente, se apreciaron algunas debilidades. Por ejemplo, en todas las ventanas hubo programas conjuntos que obtuvieron una calificación menos que satisfactoria, de lo que se deduce que aún existe margen de mejora en cada una de las áreas temáticas y en el F-ODM. Las debilidades fueron en su mayor parte de carácter operativo, no estratégico, en cuestiones tales como la calidad inicial y la calidad en la ejecución. Otros elementos del diseño resultaron problemáticos. Entre ellos, un marco temporal de tres años poco realista para el diseño y la ejecución de los programas conjuntos; las expectativas poco realistas en cuanto a la mejora a corto plazo de la eficiencia, dadas las limitaciones en el sistema de las Naciones Unidas para trabajar con esta modalidad; la calidad desigual de la gestión en los programas conjuntos; la integración desigual del género y el medio ambiente en las cuestiones transversales de los programas conjuntos; y la elevada incidencia de retrasos e ineficiencias.

Recomendaciones

Tras el final del F-ODM, las recomendaciones siguientes se dirigen a las partes interesadas en patrocinar, diseñar y ejecutar iniciativas parecidas al F-ODM o la modalidad del programa conjunto, como pueden ser los organismos de las Naciones Unidas, otros donantes y entidades nacionales.

Recomendaciones para las partes interesadas que participen en el diseño y la ejecución de programas conjuntos

Recomendación 1: **Es necesario establecer marcos temporales más realistas para el diseño y la ejecución de los programas conjuntos.** Es recomendable que los diseñadores de futuros programas conjuntos que sigan el modelo del F-ODM prevean plazos más realistas para el diseño y la ejecución de tales programas, teniendo en cuenta su alcance multisectorial y complejidad, el número de socios de las Naciones Unidas y locales que participen, y la experiencia de los socios de las Naciones Unidas en la modalidad del programa conjunto.

Recomendación 2: Es necesaria una mayor uniformidad en el trabajo sobre la calidad inicial en el diseño del programa. Es recomendable que los diseñadores de futuros programas conjuntos que sigan el modelo del F-ODM establezcan directrices y normas dirigidas a una mayor calidad inicial en la fase de diseño de los programas.

Recomendación 3: **a) Mejor integración de la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres, y b) integración de la sensibilidad ambiental en los futuros programas.** Es recomendable que los diseñadores y ejecutores de marcos futuros que sigan el modelo del F-ODM establezcan medidas para mejorar a) la integración de la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres, y b) la integración de la sensibilidad ambiental en la formulación de todos los programas de desarrollo, cuando proceda.

Recomendación 4: **Fomentar la implicación y el liderazgo nacionales mediante la ejecución nacional de los programas.** Es recomendable que se realice un esfuerzo coordinado con miras a fomentar la ejecución nacional de los futuros programas conjuntos, en lugar de que los socios externos los ejecuten directamente. Cabe hacer excepciones cuando los análisis de riesgos desaconsejen tal práctica. Así pues, hay que reservar tiempo suficiente para que los gobiernos nacionales se impliquen en los programas desde el principio.

Recomendación 5: **Eliminar la elevada incidencia de retrasos e ineficiencias.** Es recomendable que se considere la posibilidad de realizar un trabajo en profundidad para analizar y comprender los factores que provocan ineficiencias y retrasos, a partir de la suma de experiencias de los programas conjuntos. De este modo se podría determinar el modo de eliminar las fuentes de retrasos e ineficiencias.

Recomendaciones para los organismos de las Naciones Unidas

Recomendación 6: Selección e inclusión de los organismos de las Naciones Unidas que participarán en futuros programas conjuntos. Con el propósito de mejorar la eficiencia, es recomendable que los organismos de las Naciones Unidas adopten un enfoque más sistemático al determinar la participación de los socios de las Naciones Unidas en futuros programas conjuntos.

Recomendación 7: Hacer más explícita la influencia de la teoría del cambio en las nuevas iniciativas. Es recomendable que el PNUD considere la posibilidad de adoptar la nueva buena práctica consistente en describir de forma explícita el modelo lógico y la concurrente teoría del cambio en las nuevas iniciativas y fondos, como el F-ODM.

Recomendación 8: **Recopilación de las lecciones relacionadas con la mejora de la coherencia en todo el sistema de las Naciones Unidas extraídas de las programaciones y los programas conjuntos.** Para sacar partido de las experiencias adquiridas hasta la fecha en relación con la mejora de la coherencia en todo el sistema de las Naciones Unidas, es recomendable que, si no lo ha hecho todavía, el PNUD considere la posibilidad de llevar a cabo un ejercicio de recopilación de las principales lecciones y conclusiones en un documento breve que habrá de poner a disposición de las partes interesadas internas y externas.

Lecciones aprendidas

En su intento de entender el desempeño del Fondo y sus programas conjuntos, el equipo de evaluación ha identificado un conjunto de factores que influyeron en dicho desempeño y que pueden ser susceptibles de una aplicación más amplia. De nuevo, esos factores solo se enumeran en este apartado, pero se describen más pormenorizadamente en el informe. Son, entre otros:

- **Dejar espacio para los imprevistos:** Cuando se establecen nuevos mecanismos para abordar retos de desarrollo complejos, es importante asumir que tales mecanismos implican cambios que pueden dar lugar a problemas operativos imprevistos, y reservar en consecuencia tiempo suficiente para resolverlos.
- **El valor de la diligencia debida previa:** El éxito de las nuevas iniciativas o mecanismos puede favorecerse con una diligencia debida correcta desde el primer momento.
- **La necesidad de una continua garantía de la calidad:** Aun con la diligencia debida previa correcta y los instrumentos de orientación, siempre existe la posibilidad de que surja una brecha entre las intenciones y la ejecución real, pues la ejecución puede llevarse a cabo de forma diferente a causa de las diversas experiencias y conocimientos de los organismos principales, capacidades de los equipos y situaciones de los países.
- **La modalidad del programa conjunto:** Aplicar la modalidad del programa conjunto es una buena manera de abordar retos del desarrollo de naturaleza multisectorial que requieren conocimientos especializados y experiencia en ámbitos diversos.
- **Selección competitiva de las inversiones:** El proceso de selección competitiva de los programas puede aportar valor al ayudar a los responsables de la toma de decisiones a elegir programas bien dirigidos a problemas de desarrollo específicos, que saquen partido a los conocimientos técnicos de los socios de ejecución adecuados y, por tanto, tengan mayores posibilidades de éxito.
- **Preparación de estrategias de salida:** Preparar estrategias de salida para los programas puede resultar muy útil para catalizar la reflexión sobre las prioridades de las actividades y las mejoras necesarias dirigidas a obtener efectos directos positivos y a garantizar la sostenibilidad de los beneficios de los programas.
- **Implicación de las partes interesadas locales:** El grado de implicación de las partes interesadas y las comunidades locales es un elemento clave en el diseño y la ejecución de los programas, sobre todo de aquellos dirigidos a las personas más desfavorecidas.
- **La importancia del desarrollo de capacidades:** El desarrollo de capacidades es un elemento fundamental para el éxito de todo programa, pero requiere tiempo. Asignar tiempo y recursos para consolidar e institucionalizar las capacidades desarrolladas es un factor clave en la sostenibilidad de los beneficios.
- **El valor de un buen sistema de monitoreo y evaluación:** Los logros de los programas conjuntos del F-ODM pueden atribuirse en parte a su sistema de evaluación y a las medidas correctivas que se han tomado a partir de sus evaluaciones de mitad de período. La asignación de un porcentaje de los recursos de cada programa (entre el 3% y el 5% en el caso del F-ODM) es una buena práctica recomendable.
- **La importancia de una buena estrategia de comunicación y promoción:** El establecimiento y la aplicación de una buena estrategia de comunicación y promoción en una fase temprana del proceso de creación de los futuros mecanismos y programas conjuntos puede ser útil al compartir la información y las lecciones aprendidas con otras partes interesadas y a recabar apoyos para tales iniciativas.

1. CAPÍTULO 1: INTRODUCCIÓN Y ANTECEDENTES DEL F-ODM

1.1. Propósito y destinatarios de la evaluación

En este informe se recogen los resultados, las conclusiones y las recomendaciones de la evaluación general y temática del Fondo para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (F-ODM), en adelante F-ODM o simplemente el Fondo. El Fondo se creó en 2006 con una contribución del Gobierno de España de algo más de 840 millones de dólares de los Estados Unidos destinada a financiar programas conjuntos que aceleraran los avances hacia el logro de los ODM en 50 países. El objetivo de la evaluación consiste en calcular el valor añadido del F-ODM en general como modelo de cooperación para el desarrollo en el contexto internacional actual, identificar sus principales logros y dificultades y extraer recomendaciones aplicables a futuros esfuerzos para obtener resultados de desarrollo de gran calidad y mejorar la eficacia de la coherencia de las Naciones Unidas (ONU).

Esta evaluación está dirigida al amplio abanico de socios con los que ha colaborado el F-ODM desde sus inicios en las distintas áreas de trabajo. Estos serían: el Comité Directivo del F-ODM; los organismos de las Naciones Unidas, participaran o no, y sus juntas directivas; las Oficinas de los Coordinadores Residentes de las Naciones Unidas; España, como país donante; otros donantes; gobiernos de países asociados a nivel nacional y subnacional; las organizaciones de la sociedad civil; los profesionales del desarrollo y la evaluación; los beneficiarios; y los centros de estudio académicos. El Fondo ha llegado a 50 países, 27 organismos de las Naciones Unidas y 1.694 socios diversos a través de 130 programas conjuntos.

Esta evaluación se compone de dos partes independientes, pero interrelacionadas: la evaluación temática, que abarca las ocho ventanas temáticas a través de las que se realizaron 130 programas conjuntos, y una evaluación general relacionada con el F-ODM como modelo multilateral para el desarrollo.

La estructura del informe se detalla a continuación. El resto de este primer capítulo se consagra a explicar el contexto y la configuración del F-ODM. Aquí se incluye información sobre los orígenes del Fondo, los problemas que pretende resolver y las características de los programas. En el capítulo 2 se trata el enfoque y la metodología de la evaluación, incluido su ámbito, objetivos, la teoría del cambio en la que se basó la planificación de los resultados del F-ODM, las líneas de evidencia y las estrategias de recopilación de datos. En el capítulo 3 se presentan los resultados de los programas conjuntos y de las ocho ventanas temáticas por criterio de evaluación. En el capítulo 4 se examinan los resultados del Fondo en términos más generales, incluida su pertinencia y valía, su respeto de los Principios de la Declaración de París y su contribución a la coherencia del sistema de las Naciones Unidas y a los ODM. En el capítulo 5 se incluye un resumen de los principales resultados y conclusiones de la evaluación en su conjunto. En el capítulo 6 se presentan las recomendaciones para después concluir con un conjunto de lecciones extraídas de la evaluación.

1.2 Contexto y configuración del F-ODM

1.2.1 Los orígenes, la dimensión y las metas del Fondo

Los orígenes del F-ODM están arraigados en las acciones de las Naciones Unidas de 2003, orientadas a establecer un proceso de programación común en los países que los ayudara a alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y otros compromisos internacionales. La programación conjunta se creó como principal modalidad para lograrlo. En una nota orientativa del GNUD de 2003, actualizada en 2004,

se definía la programación conjunta como el esfuerzo colectivo de las Naciones Unidas y los socios nacionales para planificar, ejecutar, supervisar y evaluar las actividades relacionadas con los ODM[2].

La Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo (2005) renovó los impulsos orientados a ofrecer la ayuda al desarrollo de manera conjunta para alcanzar los ODM a escala nacional. En la Cumbre Mundial de las Naciones Unidas de 2005, los dirigentes reafirmaron su apoyo para lograr los objetivos de desarrollo internacionalmente convenidos, incluidos los ODM, y se comprometieron a aportar los recursos, las alianzas y los esfuerzos necesarios para ello. Aprovechando esa oportunidad, el Gobierno de España y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) firmaron en 2006 un gran acuerdo de asociación con el objetivo de contribuir al avance hacia el logro de los ODM y otras metas de desarrollo dentro del sistema de las Naciones Unidas. En septiembre de 2008, en respuesta a la crisis alimentaria, España aportó fondos adicionales para lanzar una ventana temática sobre infancia y nutrición, lo que sumó una contribución total de 840 millones de dólares de los Estados Unidos. El Fondo para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (F-ODM) se estableció como mecanismo internacional de apoyo a los programas conjuntos que pretenden reproducir las experiencias piloto que han tenido éxito e influir en la elaboración de las políticas públicas para mejorar las vidas de las personas mediante la aceleración de los avances hacia el logro de los ODM y otras metas de desarrollo clave[3].

El principal objetivo del F-ODM consistía en contribuir al logro de los ODM mediante la obtención de resultados de desarrollo clave[4]. El Fondo también se fijó metas secundarias relacionadas con la manera de obtener esos resultados. En ese sentido, la organización y el funcionamiento del F-ODM tenía asimismo por objetivo reformar el modo en que el sistema de las Naciones Unidas diseña y proporciona la asistencia al desarrollo, promoviendo así la coherencia en el conjunto del sistema de las Naciones Unidas y la adhesión a los Principios de la Declaración de París. Esto se pretendía lograr mediante la aplicación en todos los programas conjuntos de cinco principios rectores descritos en las Directrices de Ejecución para los Programas Conjuntos del Fondo para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. El Fondo tiene como meta acelerar el progreso hacia la conquista de los ODM en los países seleccionados mediante[5]:

- El apoyo a políticas y programas que pretendan un impacto significativo y tangible sobre los ODM seleccionados;
- El financiamiento de la experimentación o ampliación de modelos exitosos;
- La aportación de innovaciones en la práctica del desarrollo; y
- La adopción de mecanismos que mejoren la calidad de la ayuda, en los términos de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo.

El F-ODM estaba dirigido a programas conjuntos que alentaban la creación de asociaciones entre los organismos de las Naciones Unidas y los agentes nacionales y locales para emplear enfoques de desarrollo innovadores. El objetivo era reforzar la coherencia entre los organismos y la eficacia de la ayuda al desarrollo ofrecida por el sistema de las Naciones Unidas en los países. Al mismo tiempo, la apropiación y liderazgo nacionales de los proyectos eran un principio de dirección y ejecución; así, los programas conjuntos estaban dirigidos por socios nacionales y locales, incluidos gobiernos nacionales y locales, así

[2] Charles Downs, *Joint Programme Mechanism Review*, Informe final consolidado, febrero de 2013
[3] Documento marco F-ODM, del 1 de agosto de 2007.
[4] Objetivos de Desarrollo del Milenio: Informe de 2011, Naciones Unidas, Nueva York, 2011.
[5] Documento marco F-ODM, del 1 de agosto de 2007.

como organizaciones de la sociedad civil, y contaban con el apoyo de los organismos de las Naciones Unidas[6].

1.2.2 Desafíos abordados por el Fondo

Cuando se creó el Fondo, en 2006, los desafíos a los que había que enfrentarse para avanzar hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio eran conocidos. Como se indica en el informe de 2011 sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el marco de rendición de cuentas de los ODM sirvió de inspiración para los esfuerzos en materia de desarrollo y contribuyó a establecer prioridades mundiales y nacionales y a centrarse en las acciones consiguientes; además, el aumento de la financiación de múltiples fuentes se tradujo en la ampliación de programas para ofrecer servicios y recursos a los que más lo necesitaban, pero el riesgo de que esos esfuerzos no fueran suficientes era evidente. Muchos países demostraron que era posible progresar, pero era también conocida la necesidad de intensificar los esfuerzos y concentrarlos en aquellos a los que más cuesta alcanzar: los más pobres y las personas desfavorecidas por motivos de género, edad, etnicidad o discapacidad. Las disparidades en los avances entre las zonas urbanas y las áreas rurales también seguían siendo abrumadoras[7].

Había toda una serie de desafíos para lograr avances significativos en el camino hacia las múltiples metas fijadas en los ocho ODM en 135 países en desarrollo. Habida cuenta de los recursos y el tiempo de los que disponía el F-ODM, las complejas cuestiones multidimensionales relacionadas con el desarrollo solo se podían tratar centrándose en cuestiones específicas, en un número limitado de países y con intervenciones que cumplieran una serie de requisitos. Así, se aprobaron programas con una financiación de entre 2 y 12 millones de dólares de los Estados Unidos cada uno en 50 de los 57 países que cumplían los requisitos. El número de países invitados a proponer programas se limitó en un principio a 57, identificados en el Plan Director de la Cooperación Española, aprobado por el Gobierno de España[8].

Otro desafío consistía en identificar de qué manera se lograría cosechar avances hacia los ODM sin acentuar las desigualdades y la exclusión social de las personas desfavorecidas. Por ese motivo, el grado de desigualdad y exclusión social, así como la existencia de limitaciones para satisfacer las necesidades básicas y acceder a oportunidades, formaba parte de los criterios para las iniciativas del F-ODM.

Si bien el F-ODM es una iniciativa mundial que tiene por fin hacer frente a las múltiples dimensiones de la pobreza, los creadores del Fondo reconocieron que esos complejos desafíos para el desarrollo deben tratarse en los a nivel nacional. También eran conscientes de que varios de los obstáculos al desarrollo más importantes eran clave para lograr los ODM y otras metas de desarrollo acordadas a escala internacional. Por consiguiente, el F-ODM centró los fondos en ocho áreas temáticas, llamadas «ventanas» que abarcan los principales desafíos para el desarrollo.

Era evidente que los programas debían ser lo más eficaces y eficientes posible. Eso implicaba que el sistema de las Naciones Unidas debía canalizar la experiencia y los recursos de sus más de 27 organismos de forma coherente para ayudar a los gobiernos nacionales y locales, a los grupos de la sociedad civil y al sector privado de 50 países distintos a tratar problemáticas de desarrollo complejas que a menudo atañen a los mandatos de varias organizaciones. Era necesario ofrecer un apoyo coherente para construir las capacidades de los gobiernos y las instituciones en los países, de tal modo que se pudieran abordar los ODM de forma sostenible.

---

[6] Documento marco F-ODM, del 1 de agosto de 2007.
[7] Objetivos de Desarrollo del Milenio: Informe de 2011, Naciones Unidas, Nueva York, 2011.
[8] Documento marco F-ODM, del 1 de agosto de 2007.

El F-ODM se creó con el mandato de financiar programas conjuntos dentro del marco de las ventanas temáticas y mediante un enfoque unificado de las Naciones Unidas («Unidos en la acción») en colaboración con los países asociados y de conformidad con los Principios de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo. Se eligió la modalidad de los programas conjuntos como medio óptimo para llevarlo a cabo.

Con el objetivo de ofrecer más garantías de respuesta eficaz en los países del funcionamiento concertado del sistema de las Naciones Unidas en materia de desarrollo, el liderazgo para la participación de los países en el F-ODM se puso en manos de los Coordinadores Residentes de las Naciones Unidas; ellos se convirtieron en las personas de enlace para la preparación y presentación de las notas conceptuales en las que se proponen los programas al F-ODM y para fijar la dirección estratégica y la orientación de las operaciones de los distintos fondos y organismos de las Naciones Unidas que participaban sobre el terreno. El grupo que conforman esas organizaciones es el Equipo de las Naciones Unidas en el País.

La suma de las experiencias de múltiples organismos de las Naciones Unidas en los programas conjuntos solo es eficaz y eficiente si son capaces de ejercer adecuadamente sus funciones en el sistema multilateral. A sabiendas de que puede que no siempre sea así, el documento marco de los ODM previó una asistencia directa limitada para el desempeño de los mandatos de los fondos, programas y organismos de las Naciones Unidas encargados de la ejecución.

1.2.3 Estrategias y características de los programas

Los programas conjuntos se elaboraron en los países para abordar desde una perspectiva nacional los ODM y otras prioridades de desarrollo, incluidos en el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD), el marco estratégico común que orienta las actividades operativas del sistema de las Naciones Unidas en los países. Los organismos de las Naciones Unidas participaron en la elaboración y la ejecución de los programas conjuntos del F-ODM, en cada uno de los cuales se reunían de media seis organismos de las Naciones Unidas en un esfuerzo común por fortalecer la capacidad del sistema de trabajar unidos en la acción y sacarle el máximo partido a la pericia específica de cada organismo.

Todos los organismos eran responsables de garantizar que los programas se desarrollaban en consulta con los gobiernos nacionales y la sociedad civil, puesto que el objetivo principal es que los sintieran como suyos, tanto a escala nacional como local. La creación de asociaciones locales fuertes revistió una enorme importancia, ya que las desigualdades y desventajas nacionales en materia de exclusión geográfica, étnica y de otra índole tienden a verse exacerbadas en el plano local.

El Fondo estableció tres estrategias clave: a) monitoreo y evaluación, b) gestión de conocimiento y c) incidencia y comunicación.

- Las estrategias de monitoreo y evaluación y de incidencia y comunicación se elaboraron a partir de la experiencia cosechada en nueve países piloto, elegidos en 2009 en distintas regiones para recibir asistencia adicional con el fin de lograr una rigurosa aplicación de ambas estrategias a nivel nacional. Entre el 3% y el 5% del total de los recursos del programa estaba destinado al monitoreo y evaluación. Estaba prevista la creación de nuevos mecanismos solo en caso de que fuera necesario. Los programas conjuntos debían construir sus mecanismos de monitoreo y evaluación a partir de los ya existentes en la medida de lo posible[9].

[9] Secretariado del Fondo para el logro de los ODM, *Implementation Guidelines for MDG Achievement Fund Joint Programmes*, febrero de 2011

- El sistema de gestión de conocimiento se elaboró en respuesta a la demanda de redes de conocimiento que fomentaran el diálogo y la interacción entre los colegas de los organismos de las Naciones Unidas, los programas conjuntos y las instituciones nacionales, con el objetivo de mejorar el acceso a las experiencias y las lecciones de los demás a escala nacional, regional y mundial.
- La estrategia de incidencia y comunicación se ideó con el objetivo explícito de ayudar al F-ODM a lograr sus objetivos en materia de ODM, apropiación nacional y reforma de las Naciones Unidas.

1.2.4 Principios operacionales

Con el objetivo de mejorar la coherencia, la eficacia y la eficiencia de la ayuda de las Naciones Unidas para lograr las metas y resultados nacionales, el F-ODM introdujo medidas destinadas a simplificar y armonizar la programación en los países. El uso exclusivo del Fondo de los programas conjuntos fue una de las maneras de mejorar la eficiencia del sistema de las Naciones Unidas en los países en desarrollo y garantizar el mejor uso posible del conjunto de los recursos del sistema. Otro medio para lograr ese objetivo fue la aplicación de los siguientes principios rectores[10]:

- De conformidad con la Declaración de París, el Fondo apoyó programas basados en las prioridades nacionales.
- El Fondo aspiraba a asegurar la sostenibilidad de sus inversiones.
- El Fondo aplicó los más altos niveles de calidad en la formulación de programas y en el monitoreo y evaluación, dentro de una estructura de gestión orientada hacia los resultados y la rendición de cuentas.
- El Fondo consolidó los sistemas de planificación y gestión interinstitucionales en los países, contribuyendo así a la coherencia a lo amplio y ancho del sistema de las Naciones Unidas.
- El Fondo trató de minimizar los costos de transacción derivados de su propia administración.

1.2.5 Gobernanza y administración del Fondo

La gobernanza general del F-ODM le competía a un Comité Directivo, compuesto por dos miembros, y a los Subcomités Técnicos que, dirigidos por coordinadores de los distintos organismos de las Naciones Unidas, se encargaban de la organización del examen de las propuestas de petición de fondos presentadas al F-ODM[11]. La estructura de gobernanza aparece ilustrada en la figura 1 a continuación.

El Secretariado ofrecía su apoyo al Comité Directivo, lo que garantizaba la transparencia de los procesos y establecía criterios claros con los Subcomités Técnicos para mejorar la calidad de la formulación de los programas conjuntos. Así, ejercía de enlace entre el Comité Directivo y los Coordinadores Residentes de las Naciones Unidas y dirigía los programas conjuntos en los países participantes, de modo que proporcionaba una orientación y asistencia cotidiana. El Secretariado también desempeñó un papel fundamental en el establecimiento y ejecución de las estrategias de monitoreo y evaluación, incidencia y comunicación y gestión de conocimiento[12]. El Fondo Fiduciario de Asociados Múltiples, como agente administrativo del F-ODM, proporcionó servicios financieros y de presentación de informes.

---

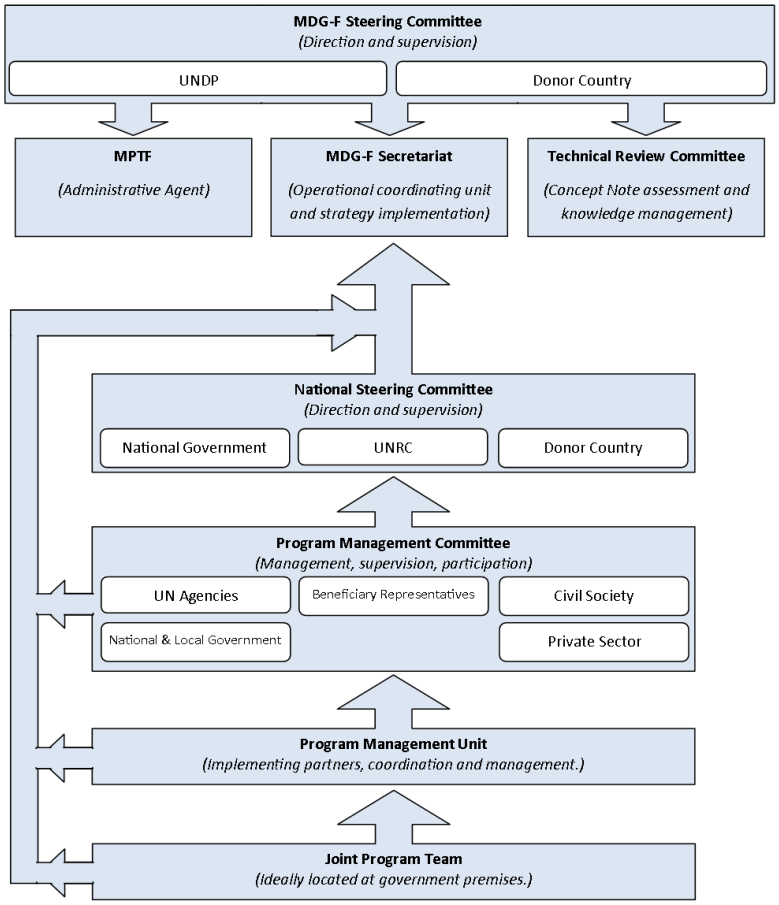
[10] Documento marco del Fondo PNUD-España para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, mayo de 2007

[11] http://www.mdgfund.org/es/content/governancestructure

[12] Sitio web del F-ODM.

A escala nacional, la coordinación de la ejecución de los programas tenía tres niveles capas. Esos tres niveles eran la Unidad de Coordinación del Programa, el Comité de Gestión de Programa y el Comité Directivo Nacional. Los Coordinadores Residentes de las Naciones Unidas, los representantes de los gobiernos nacionales y el Gobierno de España estaban presentes en los Comités Directivos Nacionales, creando así un espacio para intercambiar información a escala nacional.

Figura 1: Estructura de gobernanza del F-ODM



1.2.6 Proceso de solicitud y selección de los programas conjuntos

El proceso de solicitud, examen, selección y aprobación de los programas conjuntos se realizó en dos fases para garantizar que 1) los distintos participantes de los programas conjuntos habían identificado claramente los problemas y previsto soluciones; 2) los gobiernos de los países beneficiados aceptaban la copropiedad del programa; y 3) los programas conjuntos se basaban en las prioridades internacionales y nacionales. A continuación se describe el proceso de solicitud, examen y selección.

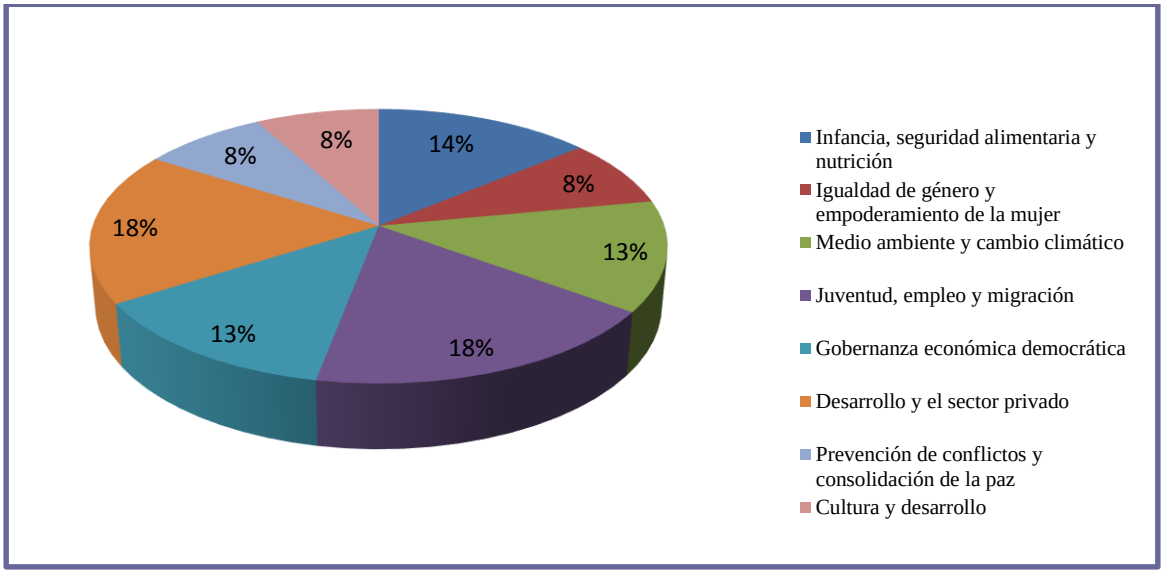
Las solicitudes de financiación al F-ODM para los programas conjuntos versaban sobre las distintas ventanas temáticas mediante peticiones de propuestas. El Fondo siguió un proceso de solicitud en dos fases

para responder a las peticiones de propuesta: primero una nota conceptual resumida y, en la segunda fase, un programa detallado tras haber obtenido la aprobación preliminar del Comité Directivo.

En la primera fase se recibieron 396 notas conceptuales por un total de 2.862.084.050 dólares de los Estados Unidos en financiación para las ocho ventanas temáticas. De las 396 notas conceptuales, 123 provenían de países menos desarrollados adelantados; 15, de países de renta baja bajos ingresos; 182, de países de renta media-baja ingresos medianos bajos y 76, de países de renta media-alta.

En la segunda fase, el Coordinador Residente de las Naciones Unidas debía presentar oficialmente una propuesta detallada. Los programas conjuntos propuestos podían extenderse de uno a tres años, con un presupuesto anual de uno a cuatro millones de dólares de los Estados Unidos. En total, se prepararon 171 propuestas en torno a las ocho ventanas temáticas[13]. El porcentaje de propuestas presentadas en esa segunda fase por ventana temática aparece ilustrado en la figura a continuación.

Figura 2: Porcentaje de propuestas presentadas por ventana temática



Los subcomités técnicos pertinentes para cada ventana temática evaluaron las propuestas en función de los objetivos sustantivos del Fondo en ese tema. El coordinador de cada subcomité técnico dirigía los debates entre los miembros, que aplicaban una serie de criterios establecidos en relación con la estrategia y los objetivos más amplios del F-ODM para garantizar la coherencia de la evaluación. A continuación, los coordinadores emitían una recomendación al Comité Directivo sobre si las propuestas eran adecuadas, no recomendadas para aprobación en su forma actual, pero se invitaba a presentarlas nuevamente tras una revisión completa, o inadecuadas.

El Comité Directivo revisó las recomendaciones de los Subcomités Técnicos y aprobó un presupuesto tentativo basado en la nota conceptual. Las propuestas revisadas disponían de un plazo específico para su presentación en función de las distintas ventanas temáticas. Al final, se realizaron un total de 130 programas conjuntos en 50 países.

[13] www.undpegov.org/opas/es/user/1

1.2.7 Financiación de los programas y distribución de las partidas

El F-ODM funcionó a través de tres cuentas principales[14]:

- Una 'Cuenta Mundial' de aproximadamente 24,1 millones de dólares, que proveyó fondos a los presupuestos básicos de determinados organismos de las Naciones Unidas. Representaba el 3% de los fondos del F-ODM.
- La 'Cuenta Unidos en la acción' asignó partidas de uno a cuatro millones de dólares de los Estados Unidos a los fondos de coherencia en los ocho países piloto de la iniciativa «Unidos en la acción»: Mozambique, Tanzania, Rwanda, Cabo Verde, Pakistán, Viet Nam, Albania y Uruguay. Esa cuenta disponía de 68,5 millones de dólares, lo que representaba el 8% de los recursos del F-ODM.
- La 'Cuenta País', la más importante de las tres, para la cual 59 países estuvieron en condiciones de presentar propuestas de programas conjuntos sobre las ocho ventanas temáticas. En total se asignaron 700 millones de dólares a esta cuenta, lo que representa el 85% de los recursos del F-ODM.

Además, el Secretariado del F-ODM disponía de un presupuesto y una cuenta de ingresos por concepto de intereses que cubrían todos sus costos de funcionamiento, la ejecución global y temática de actividades estratégicas y varios puestos de oficiales subalternos del cuadro orgánico (OSCO) y auxiliares especiales del Coordinador Residente (AECR). El presupuesto operativo del Secretariado representó el 3% del total de los recursos del F-ODM durante el período de 2007 a 2013.

1.2.8 Las ventanas temáticas, los organismos coordinadores y los programas conjuntos

En el período comprendido entre 2007 y 2013, el F-ODM financió 130 programas conjuntos en cinco regiones sobre las ocho ventanas temáticas. Cada una de esas ventanas temáticas estaba dirigida por un organismo coordinador proveniente del sistema de las Naciones Unidas que disponía de la experiencia y conocimientos técnicos necesarios en cada área para llevar las riendas de la ventana. Los organismos coordinadores por ventana y el número de programas conjuntos por región se detallan en la tabla 1 a continuación.

[14] Las cifras relativas a las distintas cuentas se extrajeron de los términos de referencia de la evaluación, pág. 9.

Tabla 1: Número de programas conjuntos por región, ventana temática y % del presupuesto acordado

Ventanas temáticas	Organismo coordinador	Asia y el Pacífico	Europa Oriental	América Latina y el Caribe	Estados Árabes	África	Total	% de programas	Dotación presupuestaria (millones de USD)	% de los recursos
Infancia, seguridad alimentaria y nutrición	UNICEF	7	1	8	0	8	24	18	134,5	19%
Igualdad de género y empoderamiento de la mujer	Equipo de Género del PNUD	3	0	5	3	2	13	10	90,0	10%
Medio ambiente y cambio climático	PNUMA	3	2	6	2	4	17	13	89,5	14%
Gobernanza económica democrática	PNUD-ODS*	1	2	7	0	1	11	8	60,0	8%
Juventud, empleo y migración	OIT	2	4	6	2	1	15	11	80,0	11%
Desarrollo y el sector privado	ONUDI	1	2	7	1	1	12	9	63,0	9%
Prevención de conflictos y consolidación de la paz	PNUD-BCPR**	1	3	10	2	4	20	15	94,0	15%
Cultura y desarrollo	UNESCO	2	3	5	3	5	18	16	95,6	14%
Total		20	17	54	13	26	130	100	706,6	100 %

* Oficina de Estudios del Desarrollo del PNUD
** Dirección de Prevención de Crisis y de Recuperación del PNUD
Cifras extraídas del sitio web del F-ODM. Puede que la suma de todas las cifras no corresponda exactamente con el presupuesto ya que están redondeadas.

2. CAPÍTULO 2: ÁMBITO, OBJETIVOS, ENFOQUE Y METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN

2.1 Ámbito y calendario de la evaluación

En cuanto al ámbito económico, la evaluación abarca la 'Cuenta País' (700 millones de dólares de los Estados Unidos) y el presupuesto y la cuenta de ingresos por concepto de intereses del Secretariado del F-ODM (unos 50,1 millones de dólares de los Estados Unidos). En términos geográficos, 50 de los 59 países incluidos en el Plan Director de la Cooperación Española lograron obtener un programa conjunto. Por último, la evaluación comprende el período desde la creación del F-ODM, en diciembre de 2006, hasta diciembre de 2012, cuando 70 de los 130 programas conjuntos concluyeron sus operaciones y el resto, 60 programas, lo hicieron en un plazo máximo de seis meses. Para la evaluación se utilizaron 98 informes de evaluación final de programas conjuntos disponibles antes del 31 de julio de 2013.

2.2 Metas y objetivos de la evaluación

Las metas generales de la evaluación eran tres: 1) estimar la pertinencia y valor general del modelo del F-ODM como mecanismo multilateral de cooperación para el desarrollo, incluida la eficacia de su concepto, diseño y estructura organizativa y de gobernanza para lograr los resultados de desarrollo esperados; 2) analizar hasta qué punto el Fondo contribuyó a la coherencia del sistema de las Naciones Unidas y apoyó la Declaración de París mediante su trabajo estratégico y su cartera mundial de programas conjuntos, y 3) evaluar en qué medida los programas conjuntos financiados por el Fondo lograron sus objetivos bajo las ocho ventanas temáticas y contribuyeron a alcanzar los objetivos nacionales en cuanto a los ODM y otras metas de desarrollo, si fuera posible medirlo.

Además, en los términos de referencia se detallaban 14 objetivos específicos para la evaluación (véase el anexo A1), aquí resumidos, que abarcan aspectos como el diseño y orientación estratégica del Fondo; la eficacia de sus acuerdos institucionales y organizativos; los resultados institucionales, estratégicos y temáticos de cada una de las ventanas temáticas; el efecto del Fondo sobre los grupos marginados y excluidos, y las posibilidades de replicar el modelo de cooperación para el desarrollo.

2.3 Temas, preguntas y criterios de la evaluación

La Autoridad encargada del proyecto de evaluación del F-ODM propuso una matriz compuesta por 182 preguntas que abarcan desde los aspectos generales de la eficacia del modelo del F-ODM como mecanismo de cooperación internacional hasta el nivel de alcance de los ODM que puede atribuirse a la realización de los programas conjuntos financiados por el F-ODM en las ocho áreas temáticas. Las 182 preguntas se incluyeron en una matriz de diseño de la evaluación (anexo B), que contiene los indicadores utilizados para elaborar instrumentos de recopilación de datos y los métodos analíticos sugeridos.

En cuanto a las metas, objetivos y preguntas clave de la evaluación, se aplicaron los criterios de pertinencia, eficiencia, eficacia, impacto y sostenibilidad, tal y como se establece en los términos de referencia. Además, el equipo de evaluación tuvo en cuenta las cuestiones transversales de la inclusividad de género y la sensibilidad ambiental, puesto que ambas se han reconocido como características básicas del buen desarrollo. Dada la importancia de la gestión como factor determinante para obtener buenos resultados, los evaluadores también añadieron el uso de herramientas de gestión para mejorar el desempeño de los programas, no como criterio, sino como variable explicativa. La teoría del cambio, que se presenta en la sección siguiente, ayudó a los evaluadores a vincular los criterios de evaluación con los problemas o

riesgos para lograr las metas de los programas. A continuación se describe el modo en que se realizó la valoración de los criterios de evaluación.

Pertinencia: Los evaluadores examinaron la coherencia del diseño del Fondo tanto con los objetivos y metas mundiales y nacionales (plasmada en la medida en que las ocho ventanas temáticas cubrían las necesidades y perspectivas de desarrollo de los países aptos para solicitar fondos al F-ODM) como con el grado en el que las tareas realizadas mediante los programas conjuntos, asociaciones e iniciativas estratégicas del Fondo estuvieron en sintonía con los ODM y otras prioridades de desarrollo nacionales y mundiales, los mandatos de las Naciones Unidas y el MANUD y los Principios sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, y resolvieron las deficiencias en cuanto a las capacidades y las necesidades de los beneficiarios.

Eficiencia: Se evaluó la estructura organizativa, la administración y las operaciones del trabajo estratégico y programático del Fondo, tanto en la sede como en el terreno. Los evaluadores intentaron probar si los esfuerzos del Fondo por fortalecer la coordinación de las Naciones Unidas a nivel nacional e implicar a las contrapartes nacionales y otros interesados se traducían en decisiones oportunas en la selección, diseño y ejecución de modo que los recursos e insumos se transformaran en los resultados y productos esperados al costo más razonable posible.

Eficacia: Los evaluadores examinaron en qué medida la estrategia general y los objetivos temáticos del Fondo quedaron satisfechos en los distintos ámbitos de trabajo mediante el análisis de las actividades de programación, para identificar si estas habían desarrollado asociaciones eficaces, si habían logrado los objetivos y resultados esperados, y si habían redundado de forma significativa en beneficios para las poblaciones a las que estaban destinados, además de comprobar hasta qué punto contribuyeron a acelerar los avances hacia el logro de los ODM y otros objetivos de desarrollo mundiales. La eficacia del Fondo se examinó, asimismo, a partir de su contribución a la coherencia de las Naciones Unidas y a los esfuerzos para avanzar en el enfoque multisectorial de los programas de desarrollo y de la innovación en el proceso de diseño y ejecución. Por último, los evaluadores también analizaron si los aspectos no programáticos del Fondo (como la gobernanza o las estrategias de monitoreo y evaluación, incidencia y comunicación y gestión de conocimiento) contribuyeron al logro de los objetivos.

Impacto: Dado la vida operativa relativamente corta del Fondo, los examinadores se fijaron por objetivo describir y valorar la contribución a los resultados y consecuencias a medio y largo plazo generados o esperados a partir de las intervenciones del Fondo, en particular en cuanto a la legislación, la reglamentación, las políticas y la duplicación o ampliación de los programas o de algunos de sus componentes. Más allá del programa, también se valoraron otros cambios indirectos, esperados o inintencionados, de índole comportamental, institucional o social en los países, así como el diálogo global que puede haberse entablado gracias a los programas conjuntos.

Sostenibilidad: Los evaluadores examinaron la probabilidad de que los programas conjuntos del Fondo fueran sostenibles mediante una evaluación del compromiso, la capacidad y los recursos económicos de sus socios, incluidas las contrapartes nacionales y las organizaciones de la sociedad civil, así como el entorno propicio en los países asociados. A escala de los programas, los evaluadores intentaron identificar las intervenciones que muestran indicios prometedores de poder ser reproducidas y ampliadas. La coherencia del sistema de las Naciones Unidas es otro de los elementos que se examinaron bajo este punto.

Asuntos transversales de inclusividad de género y sensibilidad ambiental: Los evaluadores examinaron hasta qué punto los programas integraron cuestiones ambientales y de igualdad de género en el diseño y aplicación de los programas conjuntos.

Uso de herramientas de gestión para mejorar el desempeño de los programas: Por último, si bien no se propuso como criterio de evaluación en los términos de referencia, habida cuenta de la importancia de la gestión como factor determinante para obtener buenos resultados, en el metaanálisis también se incluyó información sobre si los gestores contaban con algunas de las herramientas de gestión básicas y si las utilizaban en la práctica para mejorar la eficacia de los programas. Para el equipo de evaluación, esta es una variable explicativa importante.

2.4 Modelo lógico y teoría del cambio

La evaluación se organizó en torno a un marco conceptual basado en el «modelo de las 3 erres», que vincula los resultados a los recursos y a los riesgos. Los evaluadores se sirvieron de ese marco para elaborar el modelo lógico y la teoría del cambio y para entender mejor los problemas y las variables y así agruparlos en tres grandes categorías que reflejaran esas «3 erres».

Ante la falta de un modelo lógico definido[15] por el Fondo, el equipo de evaluación elaboró uno propio basado en documentos clave y en las conversaciones con el personal del Secretariado del Fondo durante la misión realizada para acotar la evaluación. El modelo lógico, representado en un diagrama en la figura 2, describe la cadena causal esperada de insumos y actividades, productos, efectos directos y resultados mundiales o finales para el F-ODM según su diseño y ejecución. Los evaluadores también elaboraron una teoría del cambio[16] para entender mejor el F-ODM y contribuir al desarrollo de la metodología de la evaluación.

Si bien no se afirma explícitamente, la teoría del cambio subyacente al modelo del F-ODM puede reconstruirse como se explica a continuación. Se partió de la premisa de que, con los recursos aportados al Fondo por el Gobierno de España, el sistema de las Naciones Unidas podría avanzar hacia el logro de los ODM en general si se apoyaban los esfuerzos de los países por lograr sus propios objetivos en materia de los ODM mediante programas conjuntos en las áreas temáticas escogidas en cada país. La decisión de utilizar los programas conjuntos pretendía poner en uso la notoria experiencia y conocimientos técnicos de toda una serie de organismos de las Naciones Unidas, que trabajarían juntos en un solo equipo bajo la batuta del Coordinador Residente en cada país. Ello implicaba una convergencia de responsabilidades, compromisos y sistemas a escala nacional. Se consideró que era la mejor manera de tratar los desafíos multidimensionales e intersectoriales que presentaban las iniciativas y de obtener resultados de gran calidad en términos de pertinencia, eficiencia, eficacia, impacto y sostenibilidad. Si todo esto se llevara a cabo respetando los Principios de la Declaración de París, fomentaría asimismo una mayor coherencia dentro del sistema de las Naciones Unidas; una mayor concordancia con las necesidades y prioridades de los países; un sentimiento más profundo de apropiación local, compromiso y mutua responsabilidad mediante la participación de las partes interesadas locales; la armonización de los esfuerzos entre socios de las Naciones Unidas por mejorar la coordinación y la complementariedad y la reducción de los riesgos

[15] El glosario de la OCDE/CAD define «cadena de resultados» (modelo lógico) como «La secuencia causal de una intervención para el desarrollo que estipula la secuencia necesaria para lograr los objetivos deseados, comenzando con los insumos, pasando por las actividades y los productos, y culminando en el efecto directo, el impacto y la retroalimentación».

[16] Hay un debate considerable sobre qué puede considerarse exactamente una teoría del cambio. Para los fines de esta evaluación, se extrajo una teoría simple de lo sabido sobre los distintos modos de diseñar y ejecutar los programas de desarrollo de las Naciones Unidas y de los que, según las evaluaciones, fueron satisfactorios. De hecho, la construcción del diagrama de la teoría del cambio se basa en el «análisis del campo de fuerzas», en el que las distintas fuerzas o factores positivos emanantes de los insumos y actividades del programa pueden verse obstaculizados o desviados por fuerzas o factores de riesgo negativos, impidiendo así el logro de los efectos y resultados deseados.

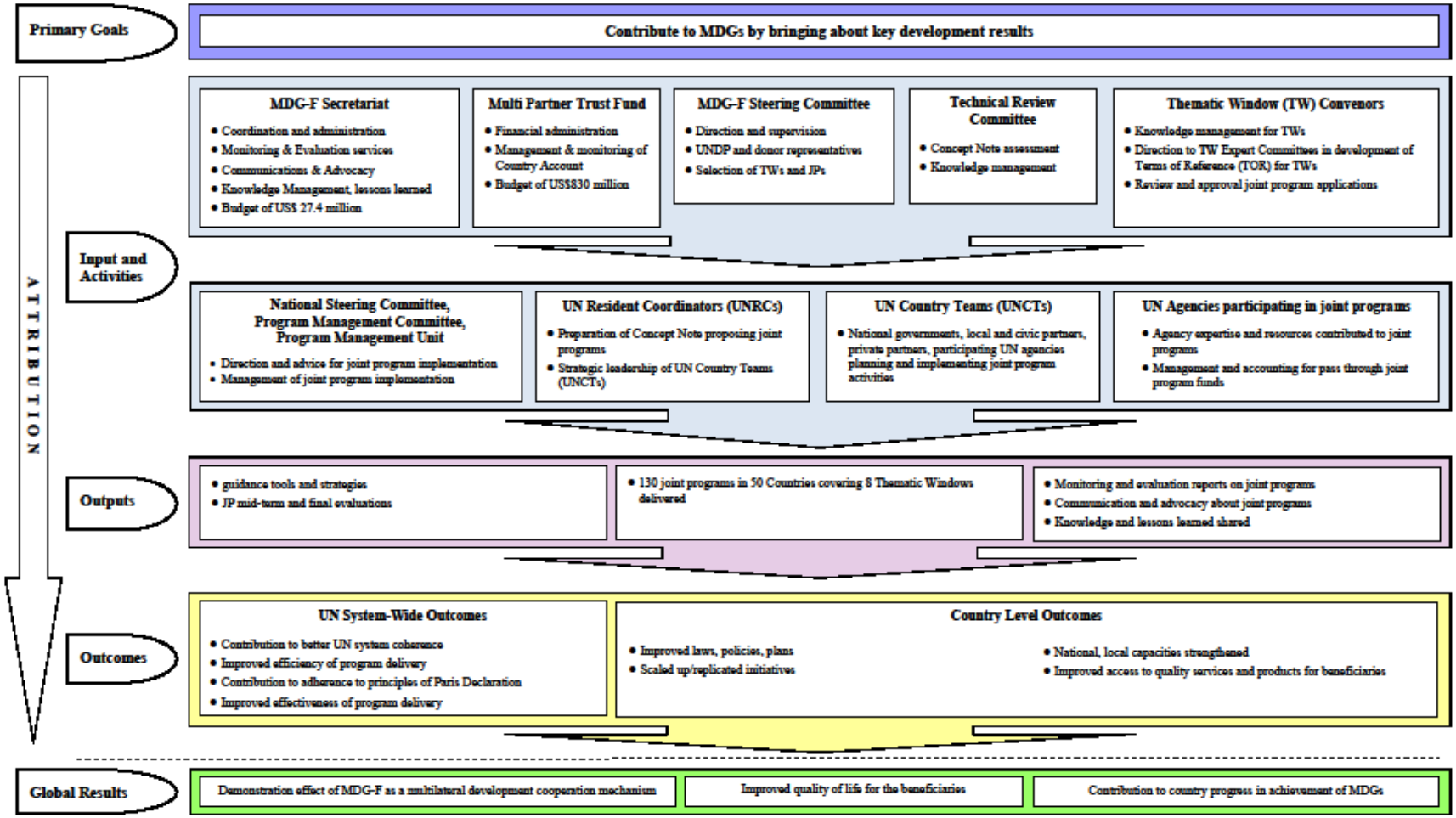
de duplicación e ineficacia. A cambio, se lograría aumentar las posibilidades de eficacia en el logro de los resultados esperados, tanto en términos de productos y resultados como de impacto.

Asimismo, se espera que los resultados obtenidos alienten la prolongación, réplica o expansión de esos tipos de inversión, ya sea mediante los recursos internos de los propios países o con recursos externos de otros socios y donantes. La lógica y premisas generales del modelo del F-ODM consisten en que los resultados de sus tareas aportarán una contribución significativa a los esfuerzos de los países para lograr sus propias metas en materia de ODM que, a su vez, redundarán en su conjunto en un avance para lograr los ODM mundiales. El trabajo del F-ODM servirá de modelo para demostrar de qué manera se puede progresar.

En qué medida se cumplirán esas premisas y expectativas dependerá de lo bien que se gestionen o mitiguen los principales riesgos para los programas conjuntos. Algunos de esos riesgos se describen a continuación:

- Los principales riesgos derivados de la relación entre los insumos y los productos emanan de las diligencias debidas iniciales realizadas para garantizar la calidad desde un principio: variables como la selección de ventanas e iniciativas, la idoneidad del diseño de los programas, la evaluación de las necesidades y capacidades locales, la calidad de los estudios de referencia, el grado de participación de los organismos asociados y de las partes interesadas locales para garantizar su implicación en la ejecución, etc. Si no se tratan esos asuntos, el diseño puede pecar de un exceso de ambición o de incoherencia, lo que afectaría a la pertinencia y eficacia del programa.
- Los principales riesgos derivados de la relación entre los productos y los efectos directos emanan de la calidad de la ejecución, como la falta de coordinación, coherencia y complementariedad con otras iniciativas para evitar duplicaciones y solapamientos, la imposibilidad de armonizar los procedimientos de los organismos y de trabajar como un solo equipo y la participación de las partes interesadas locales para asegurarse que se sienten implicados en los proyectos. Estos riesgos afectan a la eficiencia y la eficacia de los programas.
- Los principales riesgos derivados de la relación entre los efectos directos y el impacto emanan de la apropiación del programa y el compromiso de los socios locales, su capacidad, disponibilidad de recursos para retomar las riendas del programa y garantizar su sostenibilidad y la existencia de un entorno en el que los programas puedan prosperar y seguir arrojando beneficios. Aquí se incluye también la posibilidad de movilizar recursos para replicar o ampliar las iniciativas y suplir las carencias de financiación. Todos estos aspectos afectan a la sostenibilidad de los beneficios de los programas, lo cual es más probable que suceda cuando los programas infunden un sentimiento de apropiación nacional y local, están en sintonía con las políticas y procedimientos nacionales, están coordinados con otros donantes y orientados hacia los resultados, tienen una duración suficiente para que puedan arraigarse antes de concluir y requieren una mutua responsabilidad. Esos elementos fueron algunos de los criterios de selección de los programas para acceder al apoyo del F-ODM, ya que reflejan los Principios de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo.
- Por último, existe una serie de riesgos externos en el ámbito internacional. Los más evidentes están relacionados con los precios de los productos básicos y la salud del sistema financiero mundial (véanse los efectos de la reciente crisis financiera), que tienen una influencia importante en la capacidad de los países, así como de los socios internos y externos, para proporcionar los insumos y recursos necesarios que permitan conservar los beneficios de las inversiones.

Figura 3: Modelo lógico del F-ODM



2.5 Descripción de la metodología

2.5.1 Diseño general

La evaluación se estructura en torno a dos niveles de análisis principales. El primero es el nivel temático y de programa conjunto, que proporciona las bases para tratar el segundo, a saber, el análisis de índole más general centrado en el modelo del F-ODM como mecanismo multilateral de cooperación para el desarrollo y mejora de la coherencia del sistema de las Naciones Unidas y los Principios de la Declaración de París.

2.5.2 Uso de múltiples líneas de evidencia

Se recopilaron datos mediante siete líneas, que se integraron o triangularon[17] en distintas fases del análisis de datos para dotar de mayor rigor a la evaluación al brindar la posibilidad de referenciar y validar los datos entre distintas fuentes. Así, se investigaron todos los hallazgos de un método en concreto que no coincidieran con los obtenidos a través de los demás métodos y se explicaron los motivos de la discrepancia. A continuación se describen brevemente esas líneas de evidencia. En el anexo A se incluye una descripción completa de la metodología.

Examen documental

Se realizó un examen de los documentos mediante formularios armonizados con el objetivo de extraer la información pertinente para las preguntas y los niveles de análisis de la evaluación, así como para comprender mejor los conceptos del Fondo y su modalidad de ejecución a través de programas conjuntos, incluido todo lo sucedido en los seis años de diseño y ejecución. En total, se revisaron más de 547 documentos generales y 1.920 documentos de proyectos nacionales específicos. La lista de documentos se incluye en el anexo C.

Metaevaluación y metaanálisis de las evaluaciones finales de los programas conjuntos

Se realizó un metaanálisis de 93 evaluaciones finales de distintos programas conjuntos para plasmar la información que contenían y valorar la calidad de los programas conjuntos. Esas evaluaciones, realizadas por consultores independientes, recogían datos compilados a través de entrevistas, grupos de discusión y visitas sobre el terreno; fueron seleccionadas tras un control de calidad entre las 98 evaluaciones disponibles a 31 de julio de 2013, fecha límite establecida por el equipo de evaluación para la compilación de datos. La calidad de los programas conjuntos se valoró a partir de los criterios de evaluación, mediante una escala de cuatro puntos equilibrada consistente en las siguientes categorías para clasificar los criterios: muy satisfactorio, satisfactorio, insatisfactorio y muy insatisfactorio. Durante el proceso se siguieron el enfoque y la metodología aprobados por la red de evaluación del CAD para valorar la eficacia del desarrollo de las organizaciones multilaterales[18] que posteriormente se empleó en la elaboración de exámenes de eficacia del desarrollo del PNUD, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y UNICEF, lo que permite realizar una comparación del desempeño de los programas conjuntos del F-ODM con esos organismos. La distribución

[17] La OCDE/CAD define «triangulación» como «Uso de tres o más teorías, fuentes o tipos de información, o tipos de análisis para verificar y sustentar una evaluación». Véase el *Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados*, *2010, p. 37* de la OCDE/CAD

[18] Véase en el sitio web de la OCDE el documento sobre la evaluación de la eficacia del desarrollo en las organizaciones internacionales titulado *Assessing the Development Effectiveness of Multilateral Organizations: Guidance note on the Methodological Approach* (solo disponible en inglés).

de las evaluaciones con respecto al número de programas conjuntos por ventana temática se muestra en la tabla 2 a continuación.

Tabla 2: Número de evaluaciones con respecto al número de programas conjuntos por ventana temática

Las ocho ventanas temáticas	Programas conjuntos en la ventana	Número de evaluaciones disponibles	Número de evaluaciones seleccionadas	Evaluaciones seleccionada en % de la ventana
1. Prevención de conflictos y consolidación de la paz	20	11	9	45%
2. Infancia, seguridad alimentaria y nutrición	24	13	11	46%
3. Cultura y desarrollo	18	17	16	89%
4. Gobernanza económica democrática	11	9	9	82%
5. Medio ambiente y cambio climático	17	16	16	94%
6. Igualdad de género y empoderamiento de la mujer	13	10	10	77%
7. Desarrollo y sector privado	12	9	9	75%
8. Juventud, empleo y migración	15	13	13	87%
Total	130	98	93	72%

Esas 93 evaluaciones representan adecuadamente los 130 programas conjuntos de los que extraer conclusiones sobre el trabajo del Fondo[19] en general. No obstante, en cuanto a la cobertura de las ventanas temáticas, las ventanas Prevención de conflictos y consolidación de la paz e Infancia, seguridad alimentaria y nutrición tuvieron una cobertura del 45% y el 46% respectivamente, comparado con más del 70% alcanzado en las demás. Esto podría introducir un sesgo al comparar esas ventanas con las demás, tal y como se expone en la sección de limitaciones. Sin embargo, el equipo de evaluación considera que las nueve y once evaluaciones respectivas proporcionan una masa crítica satisfactoria y una base adecuada para extraer conclusiones sobre esas ventanas. En muestras tan pequeñas, es más significativo hablar de la masa crítica de programas conjuntos que de su representatividad, dadas las variaciones de los contextos nacionales en las cinco regiones, los cuatro niveles de ingresos y los distintos grados de conflicto.

Entrevistas clave a los informantes

Se realizaron entrevistas semiestructuradas a 261 individuos de entre 40 y 90 minutos de duración (dependiendo del tipo de organización representada) para obtener la opinión crítica sobre el Fondo, la ventana temática y el programa conjunto de un amplio abanico de entrevistados. Se elaboraron 11 cuestionarios diferentes para las entrevistas, algunos con subsecciones que contenían preguntas específicas sobre las ventanas temáticas, que se tradujeron a siete idiomas[20]. En total, se completaron

[19] Las 93 evaluaciones (de 130 programas conjuntos) arrojan un nivel de confianza del 95% y un intervalo de confianza (margen de error) de 5,44. Las consecuencias de la no disponibilidad de las 32 evaluaciones restantes se trata más adelante, en la sección dedicada a las limitaciones.

[20] Árabe, bosnio, español, francés, portugués, tagalo y vietnamita.

15 entrevistas con partes interesadas de las Naciones Unidas[21] en Nueva York para el análisis de primer nivel y 246 sobre el terreno para el análisis de segundo nivel con partes interesadas nacionales[22]. En el anexo A2 se incluyen más detalles al respecto.

Grupos de discusión

Durante las visitas sobre el terreno se realizaron un total de 134 sesiones en grupos de discusión, con un total de 1080 participantes. Aproximadamente el 70% de los participantes eran partes interesadas de los países asociados mencionados en la nota 25 a pie de página. El resto provenían de grupos de partes interesadas del sistema de las Naciones Unidas que participaron en los programas. En el anexo A2.3 se incluyen más detalles al respecto.

Encuesta electrónica

Se elaboró una encuesta electrónica para obtener información sobre los análisis de primer y segundo nivel, con preguntas diseñadas para las distintas categorías de interesados en el F-ODM, como se muestra en la tabla 3 a continuación. La encuesta estaba dirigida a esas partes interesadas, con la excepción de los que ya habían participado en las entrevistas o grupos de discusión, para evitar contar dos veces la misma opinión. De las 1456 invitaciones, el 44% estaban dirigidas a las partes interesadas de los países asociados antes mencionados. Se obtuvieron 574 respuestas a la encuesta, una tasa de respuesta general del 39%, lo que proporciona un margen de error aceptable[23]. Las partes interesadas de los países asociados representaban el 33% de las 574 respuestas, pero aproximadamente el 50% de las respuestas estaban relacionadas con el análisis de segundo nivel.

Tabla 3: Categorías de encuestados a las que se dirigía la encuesta electrónica y tasas de respuesta

Categorías de encuestados	Contactos provistos	Respuestas	Tasa de respuesta[24]	Margen de error*
Personal del Secretariado del F-ODM	9	11	122%	
Miembros de los Subcomités Técnicos del F-ODM	1	4	400%	
Oficina del Fondo Fiduciario de Asociados Múltiples	2	3	150%	
Coordinadores Residentes de las Naciones Unidas	141	42	30%	12,7
Organismos de las Naciones Unidas asociados con el F-ODM	241	157	65%	4,6

[21] Ente ellos se cuenta personal del F-ODM, los organismos de las Naciones Unidas participantes, los equipos de las Naciones Unidas en el país y Coordinadores Residentes.
[22] Por ejemplo, funcionarios de los gobiernos nacionales y locales, sector privado, socios de la sociedad civil y beneficiarios.
[23] Con un nivel de confianza (certidumbre) del 95% y un intervalo de confianza de +/- 5 (margen de error).
[24] Cabe notar que, en algunos casos, el número de respuestas fue superior al número de personas contactadas. Esto se debe a que se preguntó a los participantes a qué grupo pertenecían, pero la lista de participantes se ordenó en función de las oficinas en el terreno que proporcionaron datos. Es decir, si aparecían diez personas en la lista y los que la elaboraron afirmaban que solo dos miembros correspondían al grupo B, pero ocho se identificaron como miembros de ese grupo, el resultado indicaría una tasa de respuesta del 400% para ese grupo.

Categorías de encuestados	Contactos provistos	Respuestas	Tasa de respuesta[24]	Margen de error*
Expertos en la ventana temática	58	7	12%	
Sector privado	110	13	12%	
Gobiernos nacionales	363	110	30%	7,8
Gobiernos locales y grupos de la sociedad civil	172	51	30%	11,5
Equipo de las Naciones Unidas en el País en países específicos donde se realizan programas conjuntos	359	176	49%	5,3
Total	1456	574	39%	3,2
*Calculado con un nivel de confianza del 95%				

Visitas sobre el terreno y examen documental exhaustivo

La Autoridad encargada del proyecto de evaluación del F-ODM y Capra International Inc. acordaron los criterios de selección de los países y programas conjuntos que se incluirían en las visitas y exámenes documentales. Los criterios abarcaban la cobertura de aspectos regionales, temáticos y presupuestarios. En el anexo E se incluye una descripción de los criterios y del proceso de selección. Los ocho países (de los diez seleccionados) en los que se pudo recibir a los evaluadores cubrían 33 programas conjuntos; los 10 países en los que se realizó el examen documental, además de Egipto y Etiopía, en los que no se pudieron realizar las visitas sobre el terreno, abarcaban 39 programas conjuntos; todos ellos fueron seleccionados porque juntos representaban el 55% de la financiación y las actividades. Los listados de países en los que se realizaron las visitas[25] y los exámenes documentales se incluyen en los anexos A2.5 y A2.6. Las visitas a los países incluyeron la compilación de datos mediante exámenes documentales, observación sobre el terreno, entrevistas y grupos de discusión. Los exámenes documentales abarcaron un amplio conjunto de documentos internos y externos del F-ODM referenciados en el informe (el listado es demasiado largo para incluirlo aquí).

Análisis y elaboración de la base de datos

A partir de las bases de datos existentes y de otras cuatro fuentes documentales, se construyó un conjunto de datos dividido en dos partes, que se utilizaría como archivo de datos maestro para el análisis estadístico descriptivo e inferencial con Minitab[26]. La primera parte, desarrollada para el análisis de los programas conjuntos (para investigar la relación entre los insumos, las actividades, el contexto y el desempeño según lo establecido durante el metaanálisis), contiene la lista de los 130 programas conjuntos del F-ODM y un listado de otros programas del PNUD realizados durante el mismo período. La segunda parte, desarrollada para el análisis nacional con el fin de comparar el desempeño en materia de ODM de los países beneficiarios de financiación del F-ODM con el de los países no beneficiarios, contiene datos sobre 106 países, agrupados del siguiente modo: 1) programas del F-ODM en el país; 2) programas que no sean del F-ODM en el país, y 3) programas del GNUD realizados en el país que no guarden relación con los anteriores.

[25] Se visitaron ocho países: Bolivia, Bosnia y Herzegovina, Filipinas, Guatemala, Mauritania, Mozambique, Nicaragua y Viet Nam. Se recopilaron datos de los ocho países mediante entrevistas, grupos de discusión, visitas y encuestas.
[26] http://www.minitab.com/es-mx/

2.6 Análisis de datos

Se utilizó una mezcla de técnicas cualitativas y cuantitativas para analizar los datos, en función de la pertinencia de cada método. Se integraron los datos de todas las fuentes a nivel nacional (entrevistas, grupos de discusión y examen documental) en el sistema informático de análisis cualitativo y cuantitativo NVivo, como almacén de datos de la matriz de evidencias de la evaluación. Los datos cuantitativos (del metaanálisis, los datos de desempeño en materia de ODM para que los países comparen el desempeño de los países beneficiarios y no beneficiarios) se sometieron a un análisis estadístico de variables múltiples mediante Minitab como se explica en el anexo A.

2.7 Limitaciones

Ninguna evaluación está exenta de limitaciones, en particular si es tan compleja como la presente. A continuación se detallan algunos de los principales desafíos y limitaciones encontrados con comentarios sobre sus efectos en la evaluación.

El período inicial de seis meses desde la firma del contrato, el 19 de marzo de 2013, hasta la presentación del primer proyecto de informe, a finales de septiembre (después pospuesto hasta el 14 de octubre de 2013), era demasiado breve para completar una evaluación de esta envergadura.

Las evaluaciones finales de los 130 programas conjuntos no estaban disponibles para realizar un muestreo y análisis al comienzo de esta evaluación. Así, el equipo de evaluación decidió abarcar todas las evaluaciones disponibles el 31 de julio de 2013, fecha límite fijada por el equipo para la recopilación de datos. No están claros los motivos por los que las 32 evaluaciones restantes no estaban disponibles. Independientemente de los motivos, los resultados del metaanálisis podrían reflejar un sesgo positivo si los 32 programas conjuntos faltantes fueran de una calidad inferior a los 93 incluidos, o un sesgo negativo si, al contrario, fueran de mayor calidad que el resto. En cuanto a la cobertura de las ventanas temáticas, las ventanas Prevención de conflictos y consolidación de la paz e Infancia, seguridad alimentaria y nutrición tuvieron una cobertura del 45% y el 46% respectivamente, comparado con más del 70% alcanzado en las demás. Esto también podría incluir algún sesgo, en particular en la comparación de esas ventanas con las demás.

Dada la gran cantidad de factores que pueden influir en los efectos y resultados del F-ODM y la complejidad de sus interacciones, los evaluadores intentaron identificar las posibles contribuciones de las actividades de los programas conjuntos a los efectos e impactos, en lugar de atribuírselos a la presencia de los programas conjuntos[27]. Principalmente se analizó la atribución de los productos y, hasta cierto punto, de los efectos directos de la cadena de resultados.

Por último, la mayor parte de la información disponible sobre los programas conjuntos era cualitativa, lo que limitó la capacidad de los evaluadores para realizar inferencias con un grado conocido de certidumbre estadística. No obstante, fue posible clasificar y codificar parte de los datos cualitativos para su uso en

[27] Por «atribución» se entiende la imputación de un vínculo causal entre una intervención de desarrollo dada y un resultado constatado. Existen numerosas publicaciones sobre la atribución causal, que suelen inclinarse hacia la evaluación de proyectos o intervenciones discretas y hacia el uso de métodos cuantitativos (estadística inferencial y econometría). Los evaluadores profesionales prefieren el término «contribución», indicando así que los resultados no pueden ser atribuidos a un único agente: cada agente desempeña unas funciones en la intervención conjunta y la tarea del evaluador consiste en explicar de qué manera ha contribuido cada uno de ellos a los resultados constatados.

análisis cuantitativos limitados. En los casos en que se recurre a ese método, se exponen las posibles amenazas a la validez de las inferencias.

3. CAPÍTULO 3: PRINCIPALES HALLAZGOS POR PROGRAMA Y TEMA

3.1 Desempeño por criterio de evaluación

3.1.1 Pertinencia

Habida cuenta de la naturaleza multidimensional de la pertinencia y la importancia de la capacidad, se identificaron cuatro subcriterios para plasmar la información sobre la pertinencia de los programas conjuntos. En la tabla que aparece a continuación se resumen los resultados obtenidos a partir de las evaluaciones finales incluidas en el metaanálisis.

Tabla 4: Pertinencia de los programas conjuntos según el metaanálisis de las evaluaciones finales

Subcriterios de pertinencia	MS	S	I	MI	NC
1. El programa se adapta a las necesidades o prioridades de los grupos o beneficiarios a los que está destinado.	49 53%	40 43%	4 4%	-	-
2. El programa está en sintonía con las prioridades y metas nacionales en materia de desarrollo.	63 68%	29 31%	1 1%	-	-
3. El programa está en sintonía con los ODM, las prioridades de las Naciones Unidas y el MANUD.	69 74%	23 25%	-	-	1 1%
4. El programa dio respuesta a distintos niveles de necesidades y deficiencias relacionadas con las capacidades en el país.	47 51%	40 43%	4 4%	2 2%	-
Número de evaluaciones finales de programas conjuntos revisadas = 93					

MS = muy satisfactorio; S = satisfactorio; I = insatisfactorio; MI = muy insatisfactorio; NC = no se contempla

Como se muestra en la tabla anterior, los cuatro subcriterios de pertinencia quedaron bien cubiertos en las evaluaciones finales de los programas conjuntos. De las evaluaciones finales de 93 de los 130 programas conjuntos se extrae que se realizaron una serie de inversiones con un buen rendimiento en cuanto a la pertinencia. La mayoría de los 93 programas obtuvieron una valoración de «muy satisfactorio» o «satisfactorio» en los cuatro subcriterios. Cabe destacar la gran proporción de programas calificados de «muy satisfactorios» en cuanto a la sintonía con las prioridades nacionales de desarrollo y las prioridades de las Naciones Unidas, el MANUD y los ODM.

La evaluación positiva en general sobre la pertinencia de los programas conjuntos del Fondo que se constata en el metaanálisis coincide con la opinión de los entrevistados en las visitas a los países, que hicieron hincapié en la gran concordancia de los programas con las necesidades a nivel local y con los planes de desarrollo nacional. Asimismo, el 90% de las 394 respuestas a la encuesta indicaron que el modelo y los programas eran en gran medida o completamente coherentes cuando se preguntó por la coherencia de los objetivos del programa conjunto con las áreas prioritarias y efectos directos especificados en las estrategias nacionales y en el MANUD.

No obstante, todavía había mucho margen de mejora. Resulta especialmente evidente en los cuatro casos en que los programas fueron calificados de menos que satisfactorios con respecto a la adaptación a las necesidades o prioridades de los beneficiarios previstos y en los seis considerados menos que satisfactorios en cuanto a la capacidad de tratar las necesidades y carencias del país. Los estudios apuntan a que no era tanto un problema de alineamiento como de adecuación del diseño para lograr los productos y efectos deseados. Al contrario que los programas que obtuvieron altas calificaciones, estos adolecían de una o más de las siguientes características: un diseño poco acertado para llegar a los destinatarios y lograr los resultados previstos; una excesiva dispersión de los recursos en demasiadas ubicaciones; la falta de una matriz clara de monitoreo y evaluación con una cantidad razonable de indicadores adecuadamente seleccionados para realizar un seguimiento; y una escasa participación de los socios locales en el proceso de diseño y ejecución. En conclusión, parece ser que esos programas se diseñaron para los beneficiarios sin

haber contado con ellos y reflejan una debilidad subyacente en la disciplina de gestión de resultados. Es posible que la brevedad de los plazos para el diseño de los programas conjuntos contribuyera a exacerbar esas debilidades.

En cuanto a las ventanas temáticas, la pregunta de si eran pertinentes puede responderse afirmativamente si logra demostrarse que fueron el origen de los programas conjuntos que abordaron necesidades pertinentes en los países. Puesto que muchos de los desafíos mundiales están reflejados en los distintos ODM, la medida en que los programas conjuntos tratan los ODM y las áreas descritas en los términos de referencia de las ventanas temáticas son una muestra de su pertinencia para abordar los problemas mundiales. Los argumentos esgrimidos previamente demuestran claramente que los programas conjuntos trataban necesidades pertinentes para los países. También prueban que estaban en sintonía con los ODM. Un estudio más detallado de las clasificaciones de pertinencia por ventana temática no puso en evidencia ninguna diferencia apreciable entre las ocho ventanas; además, el porcentaje agregado de los programas conjuntos calificados de «satisfactorios» o «muy satisfactorios» por ventana se sitúa en un estrecho rango del 93% al 100%.

En las respuestas a la encuesta de evaluación se encuentran más elementos probatorios de las afirmaciones anteriores. A la pregunta sobre en qué medida los objetivos y actividades de los programas conjuntos coincidían con los objetivos generales, prioridades y desafíos planteados en los términos de referencia por ventana temática, el 87% de los 395 encuestados respondieron en buena o gran medida.

Un indicio de si las ventanas temáticas trataban los desafíos de desarrollo mundiales lo presentan los países asociados (gobiernos nacionales y locales, así como la sociedad civil), que afirmaron que los términos de referencia de todas las ventanas temáticas respondían a los desafíos mundiales reales en sus áreas respectivas y habían guiado el diseño, desarrollo y ejecución de los programas conjuntos. Según los coordinadores de las ventanas temáticas y los representantes de los Subcomités Técnicos, los términos de referencia de las ventanas temáticas ofrecieron una orientación útil para la selección de programas conjuntos en cada una de las ventanas. Además de estar alineados con las prioridades nacionales y con el MANUD, los programas conjuntos también estaban en perfecta sintonía con los términos de referencia de la ventana, lo cual se pudo constatar en muchas de las evaluaciones finales de los programas conjuntos.

Es evidente que muchos de los beneficiarios se contaban entre los más desfavorecidos y de difícil acceso.

En la ventana **Infancia, seguridad alimentaria y nutrición**, los 24 programas conjuntos tenían por objetivo contribuir a lograr los ODM de reducción de la mortalidad infantil y erradicación de la pobreza extrema y el hambre mediante intervenciones que abarcaban desde el suministro de paquetes nutricionales a bajo costo que pueden salvar vidas y promover un desarrollo saludable hasta el contacto con mujeres embarazadas y lactantes para asegurarse de que están sanas y disponen de nociones básicas en materia de nutrición. A pesar de los avances cosechados en los últimos 20 años en la reducción del número de niños menores de cinco años con retraso de crecimiento a unos 88 millones, aproximadamente el 25% de los niños sufren de ese trastorno y la mala alimentación causa la muerte a en torno a 3,1 millones de niños al año. La reducción de la pobreza extrema y el hambre y el fin de las muertes prevenibles provocadas por la malnutrición siguen siendo desafíos mundiales. Las iniciativas del F-ODM estaban dirigidas a las poblaciones más pobres y vulnerables, incluidas las comunidades indígenas; más de la tercera parte de las personas que sufrían malnutrición en el mundo entre 2010 y 2012 vivía en 18 de los 24 países donde el Fondo desarrolló sus programas[28].

[28] Sitio web del F-ODM.

En la ventana **Igualdad de género y empoderamiento de la mujer**, los 13 programas conjuntos tenían por objetivo contribuir al logro del ODM 3: promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer mediante la adopción de un enfoque integral que abarcara el acceso a las oportunidades y la garantía de derechos. Algunos de ellos incluían medidas para mejorar los sistemas jurídicos de modo que se respetaran los derechos de las mujeres, en particular las que pertenecen a grupos étnicos minoritarios o pueblos indígenas marginados, fortaleciendo así su participación en la vida económica y en los procesos de toma de decisiones, además de reducir la violencia que sufren las mujeres. Estas cuestiones son verdaderos desafíos mundiales, ya que aproximadamente dos tercios de los adultos analfabetos en el mundo son mujeres, y más del 65% de las personas más pobres son mujeres y niñas. En todo el mundo, las desigualdades de género continúan denegando a las mujeres su voz en las decisiones que afectan a sus vidas. El reconocimiento del F-ODM de que la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres son vitales para la realización de los derechos humanos de todas las personas y de que es necesario construir una sociedad en que las mujeres y los hombres compartan de forma igualitaria la distribución del poder y la influencia y tengan las mismas oportunidades de acceso a la educación y la salud y a empleos y medios de vida dignos fueron motores clave de los programas conjuntos para lograr la igualdad de género. También fue importante incorporar esa perspectiva de género en todos los programas del resto de ventanas temáticas[29].

En la ventana **Medio ambiente y cambio climático**, los 17 programas conjuntos tenían por objetivo contribuir al logro del ODM 7 sobre sostenibilidad ambiental, en particular la meta de incorporar los principios del desarrollo sostenible a los programas y políticas de los países y de revertir la pérdida de recursos medioambientales. Los esfuerzos del F-ODM seguían las líneas argumentales sobre el cambio climático escuchadas recientemente, haciendo hincapié en sus consecuencias para las personas pobres, de modo a garantizar que las iniciativas guardaban un estrecho vínculo con la pobreza y la desigualdad. La aceptación de que los avances en los ODM solo pueden sostenerse con un planeta sano y que los medios de vida de las personas pobres dependen básicamente de los recursos naturales, y los cambios y fluctuaciones ambientales a menudo provocan impactos devastadores sobre su capacidad de supervivencia, limitando su acceso a servicios básicos como el agua, el saneamiento y la energía fueron factores clave de la motivación de los programas conjuntos. En los últimos decenios, las cuestiones medioambientales han ido ocupando un lugar cada vez más visible en la agenda de desarrollo. La destrucción de los bosques y otros hábitats naturales, la sobreexplotación de recursos, la contaminación química y la falta de agua y saneamiento seguros en gran parte del mundo en desarrollo siguen afligiendo a las sociedades y obstaculizando el proceso de desarrollo[30].

Los 14 programas conjuntos de la ventana **Juventud, empleo y migración** tenían por objetivo el logro del ODM de un empleo pleno, productivo y digno para todos, incluyendo mujeres y jóvenes de ambos sexos. Las intervenciones cubrían desde la sensibilización de los jóvenes sobre el derecho a un empleo decente hasta la construcción de capacidades y el establecimiento de alianzas con cooperativas y con el sector privado para garantizar puestos de trabajo concretos, pasando por dar prioridad al empleo en la elaboración de las políticas nacionales como cuestión clave para las políticas económicas y sociales nacionales y desarrollar políticas y programas nacionales destinados a aumentar las posibilidades de empleo para los jóvenes. El F-ODM era consciente de que nunca en la historia de la Humanidad hubo en nuestro planeta más jóvenes que ahora, de los cuales 1.300 millones viven en países en desarrollo y hacen frente a desafíos increíbles en su transición hacia la madurez, especialmente cuando se trata de encontrar empleos dignos. La crisis financiera global y la desaceleración económica han creado el mayor contingente de desempleados jóvenes de la historia: en 2009 había 80,7 millones de jóvenes luchando por encontrar un trabajo. Muchos se ven obligados a emigrar en busca de oportunidades. Los programas del F-ODM estaban dirigidos a mejorar las oportunidades de obtener un trabajo digno, autoempleo y emprendimiento de los jóvenes, y a

[29] Ibíd.
[30] Ibíd.

promover un desarrollo social inclusivo que respete sus derechos fundamentales. Las iniciativas llevaron a crear servicios de empleo comunitario, estimularon nuevas oportunidades de trabajo, promovieron marcos legales y enfrentaron el problema de la migración con nuevas políticas y campañas de sensibilización[31].

Los 11 programas conjuntos de la ventana **Gobernanza económica democrática** pretendían contribuir a cumplir la meta fijada en el séptimo ODM de reducir a la mitad antes del año 2015 el porcentaje de la población sin acceso sostenible a agua potable y segura. Los programas desarrollados en esta área reforzaron la capacidad de las instituciones nacionales para diseñar y ejecutar políticas y reglamentos sobre el agua y prestar a las comunidades locales servicios de agua y saneamiento eficientes. También abordaron los obstáculos que enfrentan las poblaciones indígenas y las mujeres para acceder a servicios de agua y saneamiento implicando a comunidades locales, representantes de la sociedad civil, mujeres y jóvenes en la planificación, gestión y mantenimiento de los servicios de agua. Con el llamamiento a invertir en servicios para las comunidades pobres, los programas ayudaron a desarrollar nuevos e innovadores mecanismos de financiación del suministro de agua y de servicios e infraestructuras de saneamiento en las poblaciones más marginadas. La falta de acceso a servicios de agua potable segura y saneamiento puede constituir una barrera al logro de varios de los ODM, y una buena gobernabilidad permite a los pobres y vulnerables hacer oír su voz en esta área tan importante[32].

Los 12 programas conjuntos de la ventana **Desarrollo y sector privado** contribuyeron al ODM consistente en erradicar la pobreza extrema y reducir a la mitad entre 1990 y 2015 el porcentaje de personas que viven con menos de 1,25 dólares de los Estados Unidos al día, mediante el apoyo al desarrollo de políticas de crecimiento favorables a las personas pobres y encaminadas a potenciar su participación y beneficios mediante el desarrollo del sector privado, la estimulación de sectores económicos con una fuerte representación de colectivos pobres y la mejora del acceso a nuevos mercados, así como la asistencia a las pequeñas y medianas empresas. El F-ODM reconoció que la pobreza, en sus múltiples dimensiones, persiste obstinadamente en todo el mundo y el sector privado puede contribuir a las iniciativas de reducción de la pobreza con el crecimiento económico como medio para lograr el desarrollo humano. Los programas apoyaron el desarrollo de políticas de crecimiento favorables a las personas pobres, encaminadas a potenciar su participación y los beneficios que puedan sacar, especialmente de las mujeres, del desarrollo del sector privado, además de estimular los sectores económicos con una fuerte representación de colectivos pobres. Prestaron asistencia a las empresas que benefician a los pobres en algunas de las regiones más desfavorecidas, donde los colectivos más vulnerables –mujeres, jóvenes, minorías étnicas y comunidades indígenas– sufren la pobreza en sus múltiples dimensiones. También intentaron generar un aumento de los ingresos netos y del empleo en los hogares más pobres[33].

Los 20 programas conjuntos de la ventana **Prevención de conflictos y consolidación de la paz** tenían por objetivo avanzar en la consecución de los ODM relacionados con la erradicación de la pobreza extrema, la promoción de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres tratando los conflictos a la vez como causa y síntoma de la pobreza y el hambre en el mundo y a sabiendas de que es un prerrequisito para el logro de los ODM. Las intervenciones abarcan desde la elaboración de planes locales de prevención de la violencia dirigidos a las causas y respuestas del conflicto hasta el uso de los deportes, las artes y la cultura para canalizar la energía de los jóvenes hacia la construcción de relaciones positivas. Reconociendo que los conflictos violentos son a menudo un síntoma de la existencia de profundas desigualdades y situaciones de exclusión social y que alrededor de 1500 millones de personas de todo el mundo habitan en zonas donde los conflictos violentos limitan sus posibilidades de vivir, trabajar y recibir educación, el F-ODM trató los conflictos a la vez como causa y síntoma de la pobreza y el hambre. Los conflictos pueden hacer que el

[31] Sitio web del F-ODM.
[32] Ibíd.
[33] Ibíd.

desarrollo alcanzado retroceda decenios. Desde los programas se trabajó para buscar soluciones que permitieran superar los conflictos mediante la promoción del acceso a la justicia, la facilitación de mecanismos pacíficos y legales de resolución de disputas, la profundización del diálogo intercultural y el desarrollo de una cultura de paz. Uno de los propósitos de todos los programas fue asegurar que las personas conocieran y ejercieran sus derechos como un aspecto importante de la estrategia de construcción de la paz y prevención de conflictos[34].

Los 18 programas conjuntos de la ventana **Cultura y desarrollo** pretendían contribuir al conjunto de los ODM, en particular para reducir a la mitad la proporción de personas con ingresos diarios inferiores a 1,25 dólares al día para 2015, prestándole especial atención a la participación de las mujeres en esos esfuerzos y a reducir los principales retos en materia de salud, educación y medio ambiente. Los programas se centraron en los derechos culturales, la inclusión social y la mejora del potencial del patrimonio cultural y turístico de los países para reducir la pobreza, aumentar el empleo y las posibilidades socioeconómicas de los segmentos marginados de la población. El F-ODM aceptó la premisa de que el respeto a la diversidad cultural promueve el desarrollo de sociedades dinámicas e integradoras y el fortalecimiento de las industrias creativas y la protección del patrimonio natural y cultural son instrumentos efectivos de desarrollo económico. Los programas pretendían aprovechar el potencial que tiene el sector creativo en cuanto a creación de empleo, crecimiento económico y reducción de la pobreza, y apoyar los esfuerzos por promover la inclusión de las minorías y los segmentos marginados de la sociedad en la vida social, política y cultural. Se trabajó extensamente con las comunidades indígenas para proteger su patrimonio cultural y construir servicios educativos y de salud coherentes con sus cosmovisiones[35].

A la luz de la magnitud de las necesidades y de las lagunas todavía por salvar para lograr los ODM cuando se creó el Fondo en 2007, es difícil cuestionar las ocho ventanas temáticas y las prioridades que se eligieron para cada una de ellas antes explicadas. La justificación incluida en los términos de referencia de cada ventana temática era lógica tanto en su momento como ahora, puesto que los desafíos que pretendía afrontar el Fondo siguen siendo prioridades en el contexto actual. El proceso utilizado por el Fondo para identificar el ámbito, los objetivos detallados y los tipos de intervención en las ocho ventanas temáticas consistió en reunir entre cinco y siete expertos temáticos de dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas en comités para elaborar los términos de referencia de cada ventana bajo el liderazgo de los organismos de reciente creación encargados de la coordinación de las ventanas temáticas. De este modo, se pudo garantizar que los desafíos en materia de desarrollo pertinentes para el logro de los ODM (a nivel mundial y nacional) recibieran un tratamiento prioritario.

En resumen, la pertinencia de los programas conjuntos del F-ODM fue correcta, con cierto margen de mejora en un significativo porcentaje de ellos que recibieron la calificación de «satisfactorio» y unos pocos con una calificación inferior. Desde la perspectiva de la teoría del cambio, el alto nivel de pertinencia de los programas conjuntos confirma la idoneidad de las decisiones, que puede derivarse de la diligencia debida inicial y de las tareas preparatorias del Fondo para elaborar los términos de referencia de las ventanas temáticas respectivas que se utilizaron como guía para la selección de los programas conjuntos. El proceso de selección competitiva de los programas conjuntos particulares parece haber reducido el riesgo de falta de coherencia y haber garantizado que las 130 iniciativas seleccionadas para obtener financiación y, posteriormente, convertirse en programas conjuntos fueron las candidaturas más adecuadas en cada una de las ventanas temáticas de las 396 notas conceptuales que se presentaron. Se identificaron puntos débiles, pero guardaban menos relación con la elección de las inversiones que con el diseño de los programas (objetivos irrealistas, marcos de resultados ambiguos, etc.), lo que indica una debilidad subyacente relacionada con la disciplina de la gestión de resultados, como resultará evidente más adelante cuando se

[34] Sitio web del F-ODM.
[35] Ibíd.

traten los criterios de uso de las herramientas de gestión. Otro problema fue la falta de tiempo y los escasos esfuerzos realizados por implicar a los socios locales en la planificación de los métodos de ejecución de algunos programas.

3.1.2 Eficiencia

El equipo de evaluación identificó y clasificó cuatro subcriterios para plasmar la complejidad del concepto de eficiencia de los programas conjuntos. Estos se muestran en la tabla a continuación.

Las conclusiones que se extraen en este caso son menos positivas que bajo el punto de pertinencia, pero siguen siendo positivas en general. La mayor parte de los programas obtienen un desempeño satisfactorio o más que satisfactorio en los cuatro subcriterios. No obstante, una proporción significativa de los programas obtuvo una valoración baja en todos los subcriterios y obtuvo una calificación inferior a satisfactoria. En esa última categoría se incluye el 19% de los programas que no se consideraron rentables y el 24% que no logró sus objetivos dentro de los plazos previstos. Quizá lo más llamativo sea que el 40% de los programas no lograra un uso eficiente de los sistemas y procedimientos de ejecución y seguimiento del programa (calificación inferior a satisfactoria), con deficiencias que contribuyeron a los retrasos en el logro de los objetivos. En relación con esto se encuentra el problema de la armonización y simplificación de los procedimientos operativos, criterio en el que el 30% de los programas obtuvo una calificación inferior a satisfactoria. Si bien en algunos programas se tomó conciencia de la necesidad de mejorar e hicieron esfuerzos al respecto, esos esfuerzos fueron en vano.

Tabla 5: Eficiencia de los programas conjuntos según el metaanálisis de las evaluaciones finales

Subcriterios de eficiencia	MS	S	I	MI	NC
1. La evaluación indica que las actividades de los programas son rentables	23 (25%)	52 (56%)	16 (17%)	2 (2%)	-
2. La evaluación indica que la ejecución y los objetivos se lograron según los plazos previstos	19 (20%)	52 (56%)	21 (23%)	1 (1%)	-
3. Sistemas, procedimientos de ejecución y seguimiento de los programas	18 (19%)	36 (38%)	35 (38%)	2 (2%)	2 (2%)
4. Esfuerzos por armonizar y simplificar los procedimientos operativos de los organismos de las Naciones Unidas	21 (23%)	42 (45%)	24 (26%)	4 (4%)	2 (2%)
Número de evaluaciones finales de programas conjuntos revisadas = 93					

MS = muy satisfactorio; S = satisfactorio; I = insatisfactorio; MI = muy insatisfactorio; NC = no se contempla

Las encuestas, los grupos de discusión y entrevistas, las visitas a los países y los exámenes documentales apuntan en la misma dirección que los resultados del metaanálisis arriba indicados. A la pregunta sobre el grado de armonización y simplificación logrado en la planificación y ejecución de los programas del F-ODM (por ejemplo, la unificación de los informes, en la medida de lo posible, con los programas nacionales y locales existentes), el 70% de los 151 encuestados respondieron que los programas conjuntos o bien no simplificaron ni armonizaron las cosas «en absoluto» o solo «hasta cierto punto». Los comentarios nacionales señalaron sistemáticamente la escasez de indicios que apuntaran a una simplificación y armonización de los procesos. En la revisión de los documentos de los programas conjuntos se identificaron múltiples ejemplos que sugieren que la gestión tanto de la toma de decisiones como de las operaciones (planificación, ejecución, financiación y presentación de informes) no estaba armonizada de forma significativa, o al menos no tanto como se hubiera esperado tras la adopción obligatoria por parte de los organismos asociados de las Naciones Unidas y de los socios nacionales y locales de la estructura de

gobernanza del Fondo, el modelo y los procesos de gestión y el modelo de administración financiera (financiación intermediada).

A la pregunta de si la participación en los programas conjuntos del Fondo resultaba menos oneroso en recursos, esfuerzos y costos que otras iniciativas bilaterales, multilaterales o de las Naciones Unidas (por ejemplo, de las instituciones financieras internacionales), el 43% de los 238 encuestados en los países respondieron que los programas del F-ODM aumentaron sus costos de transacción o cargas de trabajo, mientras que el 30% indicó que eran un tanto menos onerosos y el 27% afirmaron que eran similares al resto. Esas mismas tendencias se constataron en las visitas a los países.

Quizá merezca la pena señalar que en muchas de las evaluaciones finales se infravaloraron los costos reales derivados de los retrasos, dado el modo en que se trataba e informaba de la eficiencia en la mayoría de ellas. Hubo considerables retrasos en muchos de los programas conjuntos, que debieron solicitar extensiones de plazos que les permitieran introducir los cambios recomendados en las evaluaciones intermedias para lograr los objetivos. El Fondo aprobó esas extensiones (en algunos casos de hasta un año) como si no supusieran ningún costo adicional (es decir, sin aumentar los presupuestos de los programas conjuntos); en consecuencia, las evaluaciones no reflejaron los costos para el resto de socios ni los costos de oportunidad de los productos pospuestos, ya que estos se lograron respetando el presupuesto original. De este modo, se subestimaron los costos unitarios reales de los productos (en la misma proporción en que se sobrevaloró la rentabilidad). Así, algunas valoraciones son el resultado de una evaluación generosa. No se tuvo en cuenta el valor del tiempo del personal y de las partes interesadas que participaron durante ese tiempo, ni tampoco los costos de oportunidad derivados de la entrega tardía de los beneficios. Todo ello contribuye a que las valoraciones obtenidas en los subcriterios relativos a la rentabilidad de los recursos y a la eficacia general de los programas conjuntos sean más generosas.

En cuanto a las clasificaciones por ventana temática, el examen de cada una de las ocho por separado permitió constatar grandes diferencias. El porcentaje de programas conjuntos calificados de «satisfactorios» o más en los subcriterios oscila entre un 53% en la ventana peor valorada y un 86% en la más satisfactoria, con un promedio del 70%. Es el segundo promedio más bajo de todos los criterios de evaluación; solo la inclusividad de género y la sensibilidad ambiental obtuvieron una valoración inferior. Las ventanas con peor valoración fueron: Gobernanza económica democrática, Infancia, seguridad alimentaria y nutrición, Juventud, empleo y migración y Medio ambiente y cambio climático, en ese orden. Se identificaron varios problemas. Por ejemplo, en la ventana Infancia, seguridad alimentaria y nutrición, el 45% de las valoraciones situaban a los proyectos por debajo del nivel satisfactorio, con valoraciones negativas de los sistemas y procedimientos de ejecución y de la armonización y simplificación de los procedimientos. En los programas de esa ventana se adoptó un enfoque multisectorial y participó un gran número de socios de las Naciones Unidas, lo cual, si bien era necesario para reunir las habilidades necesarias, tuvo un impacto negativo en la eficiencia.

Si se examinan los datos sobre eficiencia de las evaluaciones finales de los programas conjuntos y de otras fuentes, resulta evidente que i) no se logró la armonización y simplificación esperadas en el funcionamiento del F-ODM, y ii) los costos de transacción y la carga de trabajo para los países no disminuyó como estaba previsto. Al contrario, el modelo del Fondo tendía a aumentar o no variar los costos de transacción en los países. Varios factores, comunes a todas las ventanas, podrían explicar los motivos de la falta de eficiencia:

- Algunos programas incluían actividades muy dispersas en distintas ubicaciones;
- Los procesos y las negociaciones para establecer el enfoque «Una ONU» fueron muy largos y complicados;
- La toma de decisiones de algunos actores clave fue lenta, lo que se vio especialmente exacerbado cuando había muchos socios (por ejemplo, más de seis organismos de las Naciones Unidas);

- Hubo distintos grados de colaboración entre los diferentes socios de las Naciones Unidas para lograr los objetivos de los programas conjuntos, ya que el personal de los organismos asociados tenía dificultades para lograr un equilibrio entre los procedimientos y requisitos de sus organismos respectivos y los que se exigían en un entorno más armonizado como solicitaba el F-ODM; y
- La inclusión de organismos de las Naciones Unidas no residentes como socios en los programas conjuntos se gestionó de forma distinta en cada país y en cada ventana temática. En algunos casos, las contribuciones de los organismos no residentes eran fundamentales y no se consideraron demasiado costosos puesto que su aportación era muy necesaria; en otros casos, los costos de viajes o de la instalación de oficinas temporales se consideraron excesivos en relación con el valor de las contribuciones aportadas por el organismo no residente. En varios casos, los organismos no residentes no consiguieron obtener la eficiencia y eficacia deseada, en particular cuando desempeñaban funciones importantes o de liderazgo.

La eficiencia en la ejecución de los programas conjuntos es una de las áreas en las que hubo un margen de mejora significativo. Además del significativo porcentaje de programas con una valoración menos que satisfactoria en los cuatro subcriterios de eficiencia, aproximadamente la mitad de los programas se consideraron satisfactorios, lo que también indica que existía margen de mejora. No se logró la armonización ni la simplificación de los procedimientos operativos en los proyectos del F-ODM y los costos de transacción y la carga para los países asociados no disminuyó como estaba previsto. Al contrario, el modelo del Fondo tendía a aumentar o no variar los costos de transacción para los países. La eficiencia en general se vio afectada negativamente por los problemas a los que hacían frente los distintos organismos al pretender respetar los procedimientos de sus propias organizaciones al tiempo que intentaban armonizar y coordinar los esfuerzos con otros organismos. Ello causó retrasos significativos en la ejecución, con la pérdida de eficiencia que acarrean. Hubo pruebas de ello en todas las ventanas temáticas. El problema fue en parte sistémico y en parte debido al número creciente de socios en los programas conjuntos, tanto de organismos de las Naciones Unidas participantes como de ministerios y otras entidades de los países asociados.

No obstante, el problema más significativo puede derivarse de las expectativas irrealistas del Fondo, que pretendía obtener mejoras en la eficiencia en un período relativamente breve, de tres o cuatro años, para el tipo de dificultades complejas e intersectoriales que trataban los programas conjuntos, el uso relativamente nuevo de la modalidad de los programas conjuntos entre los socios de las Naciones Unidas y la participación de un gran número de socios que todavía estaban aprendiendo y ajustándose a esa nueva manera de trabajar con las limitaciones sistémicas, procedimentales y culturales de cada organización.

3.1.3 Eficacia e impacto

Se examinaron tres subcriterios para analizar la eficacia: logro de los objetivos, beneficios del grupo destinatario y asociaciones (dada su importancia para la eficacia del desarrollo). En cuanto al impacto, se examinaron otros dos factores: cambios significativos en las políticas nacionales de desarrollo y reformas de los programas o sistemas, y otros cambios tangibles más allá del programa.

Tabla 6: Eficacia e impacto de los programas conjuntos según el metaanálisis de las evaluaciones finales

Subcriterios de eficacia e impacto	MS	S	I	MI	NC
Eficacia:					
1. El programa estableció asociaciones eficaces con gobiernos y otros organismos para la planificación, coordinación y ejecución	52 (56%)	38 (41%)	3 (3%)	-	-
2. El programa logró los objetivos enunciados y los resultados esperados	43 (46%)	45 (48%)	5 (5%)	-	-
3. El programa arrojó beneficios positivos para los miembros de los grupos destinatarios y cambió la situación de un número considerable de beneficiarios	52 (56%)	38 (41%)	3 (3%)	-	-
Impacto:					
1. El programa contribuyó con cambios significativos en las políticas y programas nacionales de desarrollo y/o en reformas necesarias del sistema	45 (48%)	39 (42%)	7 (8%)	1 (1%)	1 (1%)
2. El programa dio pie a cambios tangibles más allá del programa	41 (44%)	48 (52%)	4 (4%)	-	-
Número de evaluaciones finales de programas conjuntos revisadas = 93					

MS = muy satisfactorio; S = satisfactorio; I = insatisfactorio; MI = muy insatisfactorio; NC = no se contempla

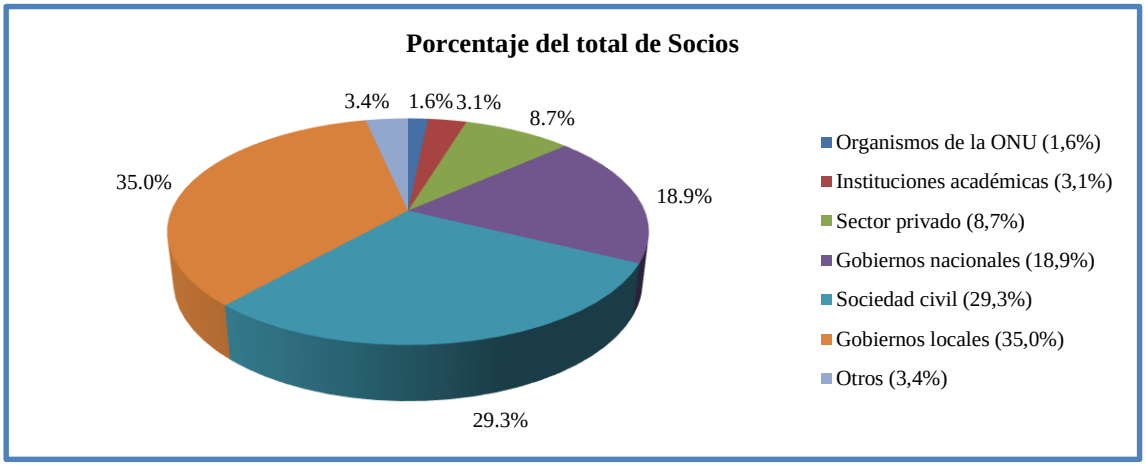
3.1.3.1 Eficacia: asociaciones, grupos destinatarios y objetivos logrados

En el contexto del F-ODM, se hace referencia a las asociaciones de dos maneras. En primer lugar, se centró en las asociaciones en torno a aspectos específicos, como las 13 asociaciones para movilizar el apoyo de entidades internas y externas y crear alianzas estratégicas destinadas a ampliar la cobertura de las estrategias de gestión de conocimiento y de incidencia y comunicación, así como las iniciativas centradas en ocho países para contribuir a profundizar y perfeccionar las estrategias de monitoreo y evaluación e incidencia y comunicación. En segundo lugar y en términos más generales, se centró en las asociaciones para promover la participación de los gobiernos, los ciudadanos, las instituciones locales y la sociedad civil en los programas conjuntos, en los que pueden desempeñar un importante papel de promoción y participar en la ejecución de las actividades[36].

Hasta la fecha, el Fondo estableció asociaciones con más de 600 gobiernos locales y nacionales y grupos de la sociedad civil. Esas asociaciones facilitaron la ejecución de los programas conjuntos. En su conjunto, las asociaciones nacionales y locales constituyeron aproximadamente el 83% de los socios del F-ODM, como se plasma en la figura 4 a continuación[37].

[36] Documento marco del F-ODM, del 1 de agosto de 2007.
[37] Los datos del gráfico se extrajeron del sitio web del F-ODM.

Figura 4: Socios por tipología



Mediante ese enfoque colaborativo, el Fondo pudo mejorar la comunicación y la coordinación, no solo entre los distintos organismos de las Naciones Unidas, sino también entre los gobiernos nacionales y socios locales, las organizaciones de la sociedad civil y las comunidades. Los comentarios recibidos apuntan a que la participación de un amplio abanico de partes interesadas y de socios fue uno de los factores importantes para el éxito de los programas, ya que su compromiso y los distintos tipos de conocimiento, habilidades y experiencia que aportaban a los programas contribuyeron a configurar su diseño y ejecución.

Los datos del metaanálisis sugieren que en los programas se prestó la atención adecuada al desarrollo de asociaciones eficaces en la planificación, coordinación y ejecución, con un rendimiento satisfactorio o superior en el 96% de los programas. Todos los programas considerados «muy satisfactorios» lograron un alto nivel de cooperación durante el período evaluado, mientras que los calificados de «satisfactorios» mejoraron la eficacia de las relaciones con los socios durante el ciclo del programa. Esto se vio confirmado en las visitas a los países, donde la importancia de las asociaciones establecidas se citó como un factor importante para el éxito, en particular cuando se reunieron en el mismo proceso grupos que nunca antes habían participado en iniciativas de planificación y ejecución.

En cuanto a la cobertura de los programas para los beneficiarios destinatarios, el metaanálisis mostró que el 97% de los programas obtuvieron una valoración satisfactoria o superior. Entre el 40% y el 48% de los programas obtuvo una valoración satisfactoria en alguno de los subcriterios, lo que de nuevo indica que había cierto margen de mejora. Solo algunos programas (de tres a cinco, según los subcriterios) obtuvieron un mal rendimiento y una valoración inferior a satisfactoria.

Como se indicó anteriormente, los objetivos de muchos de los programas conjuntos de las distintas ventanas tenían por destinatarios específicos los grupos marginados y desfavorecidos. Los programas conjuntos de todas las ventanas alcanzaron a un amplio espectro de grupos y beneficiarios. Del metaanálisis, la encuesta y las visitas a los países se extrajeron pruebas que confirman que muchos de los programas conjuntos de las distintas ventanas lograron llegar hasta esos grupos y comunidades marginados y desfavorecidos para modificar su situación económica (desigualdad y falta de oportunidades), geográfica (zonas rurales/urbanas o ubicaciones de difícil acceso), etnocultural (basada en la discriminación y la exclusión) y política (ausencia de voz y falta de representación). Los resultados también indicaron que se creía que los programas conjuntos lograron cambiar la vida de los beneficiarios a los que se dirigían, pero no se realizó una medición cuantitativa de los impactos. En todas las ventanas temáticas, los entrevistados y los participantes en los grupos de discusión informaron de que no se alcanzaron las expectativas en cuanto a los efectos logrados sobre los grupos pobres y desfavorecidos y de que se podría haber hecho más para dirigir las intervenciones

hacia esos grupos. El examen documental arrojó hallazgos similares, es decir, que los resultados fueron encomiables, pero quedaba mucho por hacer.

En cuanto al logro de los objetivos, el 94% de los programas logró un rendimiento satisfactorio o superior, es decir, se alcanzaron la mayoría de los objetivos de desarrollo que se habían planteado como producto (y algunos como efecto directo). No obstante, aproximadamente la mitad de ellos solo obtuvo un desempeño satisfactorio, lo que indica que hubo ciertas carencias en relación con los resultados previstos. Conclusiones similares se pueden extraer sobre si los programas arrojaron beneficios positivos para los miembros de los grupos destinatarios.

No se constató ninguna diferencia apreciable entre las distintas ventanas con respecto a su desempeño en función de los criterios de eficacia, ya que los porcentajes agregados de los programas calificados de satisfactorios o superior oscilan entre el 91% y el 97%.

3.1.3.2 Contribución de los impactos a las políticas nacionales y a otros cambios

Se examinaron dos áreas de impacto: la contribución a las políticas y los programas nacionales de desarrollo o las reformas necesarias del sistema; y los cambios más allá del programa.

Con algunas excepciones, los programas conjuntos contribuyeron de forma significativa al desarrollo y aplicación de políticas, leyes, reglamentos, planes de acción y similares; todos ellos se consideraron elementos facilitadores clave para una aplicación eficaz de intervenciones concretas y para sentar los cimientos de mejoras a más largo plazo. En el metaanálisis se constató que aproximadamente el 90% de los programas fueron considerados satisfactorios o muy satisfactorios, ya que se entendía que sus actividades estaban aportando una contribución significativa para mantener o dotar de una nueva orientación a las políticas y los programas nacionales en sus respectivos sectores o áreas de desarrollo. Las visitas a los países también indicaron que se reforzaron las políticas y que el diálogo político, en algunos casos, pasó a ser más incluyente con una participación más amplia.

Del mismo modo, se logró influir en el comportamiento y en la cultura institucional; los países aportaron recursos y siguieron adaptando sus organizaciones para prolongar las intervenciones de los programas conjuntos. Este hallazgo, que se extrae de las muestras recogidas en las evaluaciones de los programas conjuntos de las ocho ventanas temáticas, coincide con los datos recogidos en las respuestas de los 253 encuestados, el 59% de los cuales indicaron que los programas conjuntos contribuyeron en buena o gran medida al desarrollo de políticas públicas nacionales o locales en los países. Se constataron tendencias similares en las visitas a los países, en las que se vieron ejemplos de gobiernos locales y nacionales que movilizaron recursos para continuar con el trabajo una vez concluido el programa. También se constataron algunos resultados en cuanto a un mejor acceso a los servicios para los grupos marginados.

La construcción de capacidades fue, asimismo, una característica clave y parte fundamental de los objetivos de los programas conjuntos de todas las ventanas temáticas, en las que se lograron avances significativos en cuanto al logro de los objetivos fijados. Los resultados podrían haber sido mejores si los programas conjuntos hubieran estado operativos durante más tiempo. Se consideró necesario contratar a expertos externos para garantizar resultados de buena calidad a corto plazo, al tiempo que se facilitaba la consolidación e institucionalización de esas capacidades con el objetivo de mejorar la eficacia de los socios en el país, a nivel nacional, local o comunitario, y perennizar los éxitos. Asimismo, la brevedad de los programas conjuntos no permitió evaluar la capacidad de los socios locales con los que trabajar, lo que resultó en situaciones no deseadas con cuestionamientos de la propiedad de los proyectos y resentimientos por parte de los socios locales.

Se aumentó la capacidad de los países para superar sus propias dificultades y mejorar su desempeño al centrarse en las dimensiones políticas y de capacidades desde la perspectiva del logro general de los objetivos en el marco de las ocho ventanas temáticas del Fondo. Además de los hallazgos del metaanálisis, se incluyen algunas indicaciones de los resultados de la encuesta como respuesta a dos preguntas sobre la cuestión. En primer lugar, cuando se preguntó en qué medida los programas conjuntos contribuyeron en general a la mejora de la motivación y las capacidades de los países beneficiarios para establecer sus propias estrategias de reducción de la pobreza y mejora de las instituciones, el 64% de las 383 respuestas indicaron que lo hicieron en buena o gran medida. En segundo lugar, cuando se preguntó en qué medida se contribuyó a mejorar en los países las posibilidades de alcanzar los ODM, el 60% de las 382 respuestas indicaron que lo hicieron en buena o gran medida.

Sin ser abrumadores, los hallazgos de la encuesta reflejan un desempeño entre aceptable y bueno, lo cual coincide con los hallazgos del metaanálisis, donde el promedio agregado de valoraciones satisfactorias o muy satisfactorias en los criterios de eficacia se sitúa en más del 80%. Las visitas a los países confirman que se lograron avances en áreas como la construcción de capacidades y que las perspectivas de cambio eran buenas. Sin embargo, dada la brevedad de los programas, muchos de los resultados previstos todavía no se han materializado.

Los informes de resultados del desarrollo del Secretariado del F-ODM sobre las ventanas temáticas han comenzado a proporcionar información agregada sobe los resultados hasta la fecha. Esos informes se basan en la información incluida en el sistema de monitoreo del F-ODM y en la suma de los resultados en los indicadores clave de distintos países. Toda la información se examinó durante la evaluación y se comprobaron referencias cruzadas a otras fuentes de información, incluidas las evaluaciones de los programas conjuntos y las visitas a los países[38]. A continuación se enumeran las ideas más importantes de los informes de desarrollo.

En la ventana **Infancia, seguridad alimentaria y nutrición**[39]:

- Aproximadamente 1,6 millones de niños y 800.000 madres disfrutan de una mejor nutrición mediante paquetes nutricionales de bajo coste y programas específicos de suplementos alimenticios.
- Aproximadamente 454.426 familias, 23.437 productores locales de alimentos y 226 organizaciones indígenas se beneficiaron de capacitaciones, asistencia técnica y servicios de apoyo nutricional.

En la ventana **Igualdad de género y empoderamiento de la mujer**[40]:

- Aproximadamente 630.000 mujeres y niñas lograron acceso a servicios de prevención y protección ante la violencia.
- Aproximadamente 24.000 mujeres aumentaron sus ingresos y 3.000 asumieron puestos públicos de toma de decisiones.

[38] En el anexo L9.7 se incluye un resumen de los resultados.
[39] F-ODM, informe sobre los resultados de desarrollo de la ventana temática Infancia, seguridad alimentaria y nutrición (*Children Food Security and Nutrition - Thematic window development results report*) (en inglés), octubre de 2013.
[40] F-ODM, informe sobre los resultados de desarrollo de la ventana temática Igualdad de género y empoderamiento de la mujer (*Gender Equality and Women's Empowerment - Thematic window development results report*) (en inglés), octubre de 2013.

En la ventana **Medio ambiente y cambio climático**[41]:

- Aproximadamente 1,4 millones de ciudadanos se organizaron para participar plenamente en iniciativas de gestión de los recursos naturales.
- Aproximadamente 113.000 personas lograron acceso a mejores fuentes de agua.

En la ventana **Juventud, empleo y migración**[42]:

- Los programas mejoraron de forma directa la vida de aproximadamente 642.000 personas, entre ellos 127.000 jóvenes, 24.000 migrantes y 365.000 niños y niñas.
- Se apoyaron 214 asociaciones público-privadas y 296 socios salieron fortalecidos, incluidas escuelas, centros de capacitación e instituciones académicas, para ofrecer servicios a los jóvenes y los migrantes.

En la ventana **Gobernanza económica democrática**[43]:

- Aproximadamente 440.000 ciudadanos lograron acceso a agua potable y segura a un precio asequible.
- Se crearon o fortalecieron 669 organizaciones comunitarias y 665 proveedores locales para promover el empoderamiento y la participación de la comunidad en la gestión del agua.

En la ventana **Desarrollo y el sector privado**[44]:

- Los servicios de asistencia técnica llegaron hasta 21.500 agricultores y ganaderos, empresarios y pequeñas empresas.
- Se crearon o fortalecieron 85 cooperativas y 182 asociaciones agrarias.

En la ventana **Prevención de conflictos y consolidación de la paz**[45]:

- Aproximadamente 63.000 ciudadanos accedieron a servicios de resolución de conflictos y reconciliación.
- Aproximadamente 78.000 personas lograron un mejor acceso a la justicia.

En la ventana **Cultura y desarrollo**[46]:

- 12.300 empresarios de la cultura aumentaron sus ingresos gracias al acceso a nuevos mercados.
- Se fortalecieron las capacidades de 1.450 instituciones culturales y de casi 14.200 funcionarios públicos.

---

[41] F-ODM, informe sobre los resultados de desarrollo de la ventana temática Medio ambiente y cambio climático (*Environment and Climate Change - Thematic window development results report*) (en inglés), octubre de 2013.
[42] F-ODM, informe sobre los resultados de desarrollo de la ventana temática Medio ambiente y cambio climático (*Youth, Employment and Migration- Thematic window development results report*) (en inglés), octubre de 2013.
[43] F-ODM, informe sobre los resultados de desarrollo de la ventana temática Gobernanza económica democrática (*Democratic Economic Governance - Thematic window development results report*) (en inglés), octubre de 2013.
[44] F-ODM, informe sobre los resultados de desarrollo de la ventana temática Desarrollo y el sector privado (*Development and the Private Sector - Thematic window development results report*) (en inglés), octubre de 2013.
[45] F-ODM, informe sobre los resultados de desarrollo de la ventana temática Prevención de conflictos y consolidación de la paz (*Conflict Prevention and Peace Building - Thematic window development results report*) (en inglés), octubre de 2013.
[46] F-ODM, informe sobre los resultados de desarrollo de la ventana temática Cultura y desarrollo (*Culture and Development - Thematic window development results report*) (en inglés), octubre de 2013.

3.1.3.3 Resumen y conclusiones sobre la eficacia y el impacto

La información incluida en las secciones anteriores no deja lugar a dudas: la mayoría de los programas conjuntos del F-ODM de todas las ventanas temáticas obtuvo buenos resultados en términos tanto de eficacia como de impacto. Independientemente de la ventana, muchos programas lograron dirigirse y llegar a gran variedad de beneficiarios como parte de los objetivos fijados, incluidos algunos de los grupos más marginados y desfavorecidos de cada país, y los resultados logrados en esas áreas estaban en consonancia con lo previsto y esperado. Como se indicó en la teoría del cambio, cuestiones como la apropiación local, las asociaciones (como medio y como fin en sí mismas), el desarrollo de capacidades y el entorno político se cuentan entre las principales limitaciones o riesgos para la conversión de los productos en resultados más sostenibles a largo plazo. Esas fueron las áreas centrales de interés de todas las ventanas temáticas y de la mayoría de los programas conjuntos. Al dotarlas de esa centralidad, el Fondo ha logrado minimizar los riesgos y aumentar las probabilidades de éxito de los programas. Sin embargo, como sucedía con los criterios anteriores, el puñado de programas con un mal rendimiento y una calificación inferior a satisfactorio, junto con el porcentaje significativo de programas que obtuvieron una valoración satisfactoria, son indicios de que había margen de mejora. Los principales puntos débiles fueron los siguientes: los diseños demasiado ambiciosos y poco realistas, la escasa participación de los socios locales y los beneficiarios, la naturaleza especializada de las tareas, la capacidad y la experiencia disponibles, y la dificultad para dirigirse a los más desfavorecidos y trabajar con ellos.

3.1.4 Sostenibilidad de los resultados y los beneficios

Una serie de factores afectan a la sostenibilidad de los beneficios de las inversiones en materia de desarrollo. El análisis se centró en cinco aspectos que los evaluadores consideraron esenciales, como se muestra en la tabla a continuación.

Tabla 7: Sostenibilidad de los resultados y beneficios de los programas conjuntos según el metaanálisis de las evaluaciones finales

Subcriterios de sostenibilidad	MS	S	I	MI	NC
1. Los beneficios continuarán o es probable que continúen una vez concluido el programa o la inversión.	30 (32%)	47 (51%)	16 (17%)	-	-
2. Se considera que el programa y las inversiones son sostenibles en cuanto a la capacidad institucional o comunitaria	37 (40%)	43 (46%)	10 (11%)	2 (2%)	1 (1%)
3. El programa contribuye a reforzar el entorno propicio para el desarrollo	39 (42%)	44 (47%)	9 (10%)	-	1 (1%)
4. Se considera que el programa es sostenible en cuanto al compromiso continuado y la apropiación de la comunidad o socios locales	41 (44%)	43 (46%)	9 (10%)	-	-
5. Se considera que el programa es sostenible desde el punto de vista de los recursos económicos necesarios para continuar una vez concluido el programa	19 (20%)	40 (43%)	22 (24%)	8 (9%)	3 (3%)
Número de evaluaciones finales de programas conjuntos revisadas = 93					

MS = muy satisfactorio; S = satisfactorio; I = insatisfactorio; MI = muy insatisfactorio; NC = no se contempla

Como se ve en la tabla anterior, los subcriterios se cubrieron ampliamente en las evaluaciones de los programas conjuntos. En cuanto a si los beneficios de los programas conjuntos continuarán o es probable que continúen, los hallazgos de la evaluación dibujan un panorama general positivo que indican la probabilidad moderada o alta de que los beneficios perduren una vez completado el proyecto. No obstante, en algunos, la probabilidad de que los resultados sean sostenibles es baja. Eso mismo se constató en las visitas a los países: en algunos casos había una fuerte entrega y se habían comprometido fondos para continuar el trabajo y, en unos pocos casos, cundía el escepticismo sobre el futuro.

En la teoría del cambio del equipo de evaluación, los otros cuatro subcriterios de sostenibilidad incluidos en la tabla anterior se consideran factores explicativos, es decir, factores que pueden facilitar o impedir la sostenibilidad, y que, por tanto, suponen un riesgo si no se abordan. Como muestra el metaanálisis, es evidente que se abordaron y con acierto. En cuanto a la capacidad de las instituciones locales para preservar los beneficios, el 86% de los programas obtuvieron una valoración satisfactoria o superior en cuanto a su contribución para fortalecer la capacidad institucional o comunitaria en distintos grados. El 13% restante (10 programas), que no fue considerado satisfactorio, tuvo mucho menos éxito o no logró abordar las cuestiones incluidas en el diseño de sus programas, lo que aumentó los riesgos en materia de sostenibilidad. Los resultados de los esfuerzos destinados a crear un compromiso y la apropiación del proyecto por parte de las comunidades y socios locales para continuar una vez finalizada la asistencia externa también se alcanzaron en gran medida, ya que el 90% de los programas obtuvo una calificación satisfactoria o superior.

Del mismo modo, el entorno propicio demostró ser un factor importante. Las aportaciones a la mejora del entorno propicio mediante el perfeccionamiento de una o más políticas, el marco y el proceso generales de planificación del desarrollo nacional, las estructuras de gobernanza y el estado de derecho contribuyeron al éxito.

Quizá el más variable de los factores habilitantes fue el de los recursos económicos para continuar una vez concluido el programa. En ese ámbito fue más difícil cosechar éxitos. Del metaanálisis se desprende que un modesto 63% de los programas obtuvo una calificación satisfactoria o superiora, lo que indica que la cuestión se abordó en los programas y había posibilidades de disponer de recursos económicos para continuar el trabajo una vez extinguida la asistencia externa. En un porcentaje significativo de los programas (33%) la valoración insatisfactoria indica que había pocas o muy pocas probabilidades de que existieran recursos económicos a disposición.

Las visitas a los países aportaron más ideas sobre los factores de éxito. En los casos en que la comunidad local asumió el proyecto como propio, hubo una participación activa en los programas conjuntos y un entorno propicio sólido, la sostenibilidad parecía ser más probable. En varios casos, se habían asignado recursos nacionales o de donantes externos. En los que había menos posibilidades de continuación, se planteaba constantemente la pregunta de si las perspectivas hubieran mejorado en el caso de que el programa hubiera tenido mayor duración. El diseño inicial fue problemático y muchas estrategias de salida no se aplicaron hasta el final, por lo que no hubo tiempo suficiente para reunir los apoyos necesarios para continuar.

Si se comparan los subcriterios de sostenibilidad en las distintas ventanas temáticas, se constatan diferencias de desempeño. Las principales dificultades se dieron en las ventanas Prevención de conflictos y consolidación de la paz y Gobernanza económica democrática. En ambas áreas es muy difícil progresar. La principal dificultad en la ventana Prevención de conflictos y consolidación de la paz consistió en avanzar en el fortalecimiento del entorno propicio, la construcción de las capacidades de las comunidades y socios locales y la obtención de los recursos económicos necesarios para continuar con los programas. Las principales dificultades en la ventana Gobernanza económica democrática fueron la debilidad de la capacidad institucional y comunitaria, el entorno propicio y los recursos económicos para seguir con los programas.

El punto débil más prevalente en todas las ventanas fue la obtención de los recursos económicos necesarios para continuar las tareas una vez finalizaran los programas. Algunos programas intentaron solucionarlo mediante distintas formas de generar ingresos. Entre los efectos directos comunicados se cuentan: 1) un aumento de los volúmenes de venta y de los ingresos por las mejoras en los procesos de producción, en las habilidades comerciales de los productores y en los conocimientos y el acceso a los mercados nacionales e internacionales; 2) la obtención de microcréditos, préstamos, subvenciones y pequeños incentivos para abrir empresas, y 3) los ahorros derivados de la introducción de mecanismos más precisos y eficientes. Por

ejemplo, bajo la ventana Gobernanza económica democrática se calcula que una nueva ley aprobada en Ecuador como resultado del programa conjunto permitirá ahorrar 300 millones de dólares de los Estados Unidos. Dentro de la ventana Juventud, empleo y migración, se informó de que en Albania se recaudó un millón de dólares de los Estados Unidos adicional en impuestos gracias a las actividades del programa conjunto.

De los cuatro factores, el compromiso y la apropiación del proyecto por parte de las comunidades o los socios locales fue el menos problemático. Se han podido extraer pruebas y ejemplos del análisis de las ventanas temáticas que apuntan a que, de promedio, al menos la mitad de los gobiernos o comunidades nacionales, regionales o provinciales y locales demostraron interés por continuar con las intervenciones de los programas conjuntos de un modo u otro. No obstante, en lo que a los recursos económicos se refiere, se esgrimió la financiación futura como un factor limitante en alrededor de un tercio de los programas. En varios de los programas conjuntos se realizaron intervenciones directas en los sectores productivo y económico y se espera que generen ingresos de algún tipo.

Las respuestas a la encuesta indican que se podría haber hecho más en los programas conjuntos de todas las ventanas temáticas para mejorar las perspectivas de sostenibilidad mediante el desarrollo intencionado de estrategias de salida en las fases iniciales de los programas conjuntos. De las 390 respuestas a la encuesta, el 52% indicó que se habían previsto estrategias de salida para un buen número de intervenciones, si no para casi todas. Esa ambigüedad sobre las estrategias de salida coincide con la imagen extraída de las evaluaciones finales y de las visitas a los países, que también pusieron de manifiesto que muchos no disponían de estrategia de salida hasta que se recomendó su preparación en las evaluaciones a mitad de período.

Las conclusiones sobre la sostenibilidad reflejan la complejidad de la cuestión. Resulta complicado especificar claramente hasta qué punto las intervenciones de los programas y sus efectos pueden prolongarse una vez finalizado el F-ODM debido al período de ejecución relativamente corto, de apenas tres o cuatro años. Sería prematuro plantear conclusiones definitivas en este momento. Sin embargo, las pruebas apuntan a que sería posible garantizar la sostenibilidad de los resultados y los beneficios de muchos de los programas conjuntos bajo ciertas condiciones. Eso se confirma en todas las ventanas, aunque las posibilidades son distintas en cada una de ellas. Si se examina esta cuestión desde la perspectiva de la teoría del cambio y de los conocimientos extraídos de inversiones para el desarrollo previas, en los países beneficiarios se reunían algunas de las condiciones necesarias para la sostenibilidad al final de los programas conjuntos. Por ejemplo: la mayor capacidad y experiencia local para continuar con las tareas una vez concluidos los programas; el fuerte compromiso y apropiación de que hicieron gala los socios y las comunidades locales; la adecuación cultural y tecnológica de muchos de los programas, que encajaban en el contexto; un entorno político fortalecido, y posibilidades de financiación futura en algunos casos. En las situaciones en que los programas mostraron pocas probabilidades de sostenibilidad, la debilidad más prevalente era la capacidad local para continuar y la incertidumbre en torno a la financiación futura.

3.1.5 Inclusividad de género de los programas conjuntos

El buen desarrollo es el que tiene en cuenta las cuestiones de género y, por ese motivo, se preguntó pertinentemente hasta qué punto los programas conjuntos habían incorporado la igualdad entre hombres y mujeres en su diseño, ejecución y resultados. El panorama es ambivalente. Del metaanálisis se extrae que 12 evaluaciones no cubrieron la igualdad de género (sin tener en cuenta las evaluaciones de la ventana relativa a la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer). El 25% de las evaluaciones (18 de 71) en las que sí se incluyó un análisis de la integración de la igualdad de género indicaron que los programas abordaban esta cuestión de forma «muy satisfactoria», ya que la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer se integraron en los objetivos y se lograron la mayoría. En otro 45% de los programas (32 de 71), se logró más del 50% de los objetivos fijados en materia de igualdad de género y empoderamiento de

las mujeres. En el casi 30% (21 de 71) de los programas que no obtuvieron una valoración satisfactoria, faltaban objetivos de igualdad de género y empoderamiento de las mujeres o, si se habían incluido, no se logró alcanzar más de la mitad.

La información de los entrevistados y encuestados revela una divergencia de opiniones entre las respuestas a nivel mundial y a nivel nacional sobre el grado de integración de las cuestiones de género en el diseño y ejecución de los programas conjuntos en las distintas ventanas temáticas, con la excepción de la ventana Igualdad de género y empoderamiento de la mujer. A nivel mundial, los entrevistados y encuestados eran más positivos e indicaron que los intereses y necesidades de las mujeres se incluían la mayor parte del tiempo y en buena medida en los programas conjuntos. Los entrevistados y encuestados de los países eran menos positivos sobre el grado de inclusión e indicaron que las cuestiones de género solo estaban incluidas «hasta cierto punto». Los evaluadores consideran que las opiniones de los encuestados que seguían más de cerca la realidad sobre el terreno coinciden en mayor medida con los hallazgos de las evaluaciones independientes y reflejan la realidad de forma más fidedigna.

Uno de los puntos débiles identificados en el análisis temático de las distintas ventanas fue la incorporación desigual de la igualdad de género como asunto transversal en los programas conjuntos de las distintas ventanas, con la excepción de la ventana Igualdad de género y empoderamiento de la mujer. El metaanálisis de las evaluaciones finales de los programas conjuntos por ventana temática revela que el porcentaje de programas conjuntos calificados de «muy satisfactorios» o «satisfactorios» en ese aspecto oscila entre el 31% y el 72%. Si bien hay muchos buenos ejemplos, es evidente que hay oportunidades para mejorar en ese sentido.

La desigual incorporación de la igualdad de género como cuestión transversal en los programas conjuntos de todas las ventanas también se plasmó en el informe *Dos caminos, un objetivo*[47], un estudio que muestra que los programas conjuntos del F-ODM promediaron un 10,8 sobre una puntuación máxima de 21 en una escala desarrollada en exclusiva para la comparación de los programas conjuntos del F-ODM de todas las ventanas temáticas excepto la ventana sobre género con los programas de la ventana de género.

Las diferencias entre las distintas ventanas en cuanto a la incorporación de la perspectiva de género es un tanto sorprendente a la luz del compromiso del F-ODM con la igualdad de género y la decisión de adoptar una doble estrategia para lograrla que apoyara tanto la programación especializada en cuestiones de género como la incorporación de la perspectiva de género en su cartera de financiación general. Más allá de que fuera una prioridad de las Naciones Unidas, se partió de la premisa de que la inclusión de la igualdad de género y la orientación a los grupos marginados y excluidos de los programas conjuntos de las ventanas temáticas del F-ODM influirían de forma positiva en la eficacia de los programas. A la pregunta sobre esta cuestión, el 55% de los 237 encuestados indicaron que los programas eran más eficaces o mucho más eficaces si trataban las cuestiones relacionadas con las desigualdades. La mitad de los 84 entrevistados a los que se planteó una pregunta similar respondieron del mismo modo que los encuestados. La respuesta se puede resumir de la siguiente manera: «El modelo de diseño y ejecución de los programas conjuntos del F-ODM ejemplifica el enfoque del Fondo para abordar las desigualdades de género, que tiene en cuenta las causas fundamentales y concede prioridad a intervenciones específicas que capaciten a los más excluidos y vulnerables».

[47] *Dos caminos, un objetivo: estrategia dual de programación para la igualdad de género en el Fondo para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio,* Secretariado del Fondo para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, PNUD y ONU-Mujeres, 2013, p. 1

Los programas conjuntos tenían por objetivo reducir las desigualdades y la pobreza no solo a nivel nacional, sino también a nivel subnacional, y los programas fueron más eficaces para influir en las políticas y estrategias nacionales y subnacionales. Es importante tener en cuenta las desigualdades para seleccionar las áreas en las que se concentren las mayores necesidades, pero que también estén maduras y sean capaces de beneficiarse del programa y ser sostenibles.

A la luz de lo anterior, se podría esperar un resultado más positivo en el conjunto de los programas conjuntos y menos variabilidad de una ventana a otra. En el informe antes mencionado se expone una de las principales razones que explican las diferencias entre las ventanas temáticas, con la que concuerda el equipo de evaluación. «Si bien el F-ODM solicitó explícitamente la inclusión de una perspectiva de género en los programas financiados, los términos de referencia que guiaban la selección de los programas de cada ventana entre las múltiples propuestas recibidas incluían un grado de inclusión de género variable. Muchos adolecían de la falta de mención explícita de requisitos o incentivos por tratar la igualdad de género en el diseño del programa, mientras que en otros sí se incluían pautas concretas que, a su vez, se correspondieron con un mejor desempeño en materia de género».

Daba la sensación de que, puesto que los programas estaban dirigidos a satisfacer las necesidades de los países en desarrollo, automáticamente se centraría la atención en los grupos marginados, incluidas las mujeres. Los hechos aquí indican que los planes y las intenciones no siempre se traducen en acciones concretas en las ventanas y programas que no están destinados específicamente a tratar las cuestiones de género. Es evidente que es un área en la que los términos de referencia de las distintas ventanas temáticas podrían haber ofrecido mejor orientación.

3.1.6 Integración de las cuestiones medioambientales

La integración de la sensibilidad ambiental en los programas conjuntos es más preocupante. Al margen de los 16 programas conjuntos de la ventana Medio ambiente y cambio climático, solo 36 de las 77 evaluaciones restantes trataron la cuestión. Según las 36 evaluaciones que incluían información para valorar ese aspecto de los programas conjuntos, el 69% (25 de las 36) consideraban los resultados «satisfactorios» o «muy satisfactorios» e indicaban que se habían incluido algunos criterios en el diseño y ciertas actividades en los planes para garantizar la sostenibilidad ambiental y que las actividades se habían ejecutado adecuadamente con resultados sostenibles para el entorno. En el 31% restante, en el que los resultados no se consideraron satisfactorios, no se planificaron actividades ni criterios en el diseño de los programas para promover la sostenibilidad medioambiental o las actividades previstas con ese fin no llegaron a buen puerto. Las visitas a los países revelaron tendencias similares. No se constató una sensibilización generalizada con respecto a la necesidad de integrar la sostenibilidad ambiental.

Si se examinan los programas por ventana temática, dada la escasez de evaluaciones por ventana que abordaron la sensibilidad ambiental, no se dispone de una base significativa para realizar un análisis comparativo entre las ventanas; no cabe más que reiterar lo ya expresado anteriormente, es decir, que esta área merecería más atención en el resto de ventanas.

En general, el grado de integración de las cuestiones medioambientales en los programas conjuntos fue limitado. Se podría hacer más, tanto para garantizar que se le presta mayor consideración a esta cuestión en las diligencias debidas previas durante la selección y diseño de los programas futuros como para incluirla en los términos de referencia de la evaluación. Dado que el 30% de los 36 programas conjuntos de las ventanas no relacionadas con el medio ambiente no alcanzó una valoración satisfactoria, se puede inferir que el Fondo debería haber adoptado un enfoque más dinámico en esta cuestión. En un futuro también sería útil que se incluyera en las evaluaciones.

3.2 Otras consideraciones programáticas y temáticas

En esta sección se examinan otros aspectos relacionados con el desempeño de los programas conjuntos y las ventanas temáticas, incluidas comparaciones con programas de otros organismos para identificar valores de referencia del desempeño y comparaciones entre las ventanas temáticas para destacar las diferencias y sus posibles motivos.

3.2.1 Desempeño de los programas conjuntos del F-ODM en comparación con otros programas de las Naciones Unidas

En un esfuerzo por examinar el desempeño de los programas conjuntos del F-ODM desde distintos puntos de vista, el equipo de evaluación estudió las evaluaciones recientes de programas de otras organizaciones de las Naciones Unidas con metodologías similares. Se compiló información de tres evaluaciones recientes con esas características del PNUD (que no fueran del F-ODM)[48], UNICEF[49] y el PMA[50]. A pesar de las diferencias en el ámbito y la dimensión de los programas y de que los tres organismos tienen mandatos complejos, que en algunos casos incluyen acciones humanitarias, los evaluadores consideran que las comparaciones son válidas por varios motivos. Todas las organizaciones funcionaban en el entorno de trabajo y bajo la reglamentación del sistema de las Naciones Unidas. La metodología empleada en la evaluación del F-ODM es similar a la utilizada en los tres exámenes y se centra en criterios de eficacia del desarrollo. La muestra de evaluaciones examinada en cada caso era reciente y abarcaba aproximadamente el mismo período que el Fondo. Las evaluaciones examinadas también incluían programas realizados en contextos nacionales difíciles en distintas regiones, incluidos diferentes países con niveles variables de ingresos, fragilidad y conflictos.

Dos diferencias significativas entre los programas son que los programas conjuntos del F-ODM se centraban más en países de renta media-baja ingresos medianos bajos que el resto de organismos y que el Fondo utilizó exclusivamente la modalidad de programas conjuntos. La concentración de programas en los países de renta media-baja ingresos medianos bajos puede explicar en parte las diferencias constatadas en las evaluaciones. Para los fines de este análisis, es interesante que los otros organismos no utilizaran la modalidad de programas conjuntos. Una diferencia metodológica es la inclusión de subcriterios adicionales bajo algunos de los criterios principales en la evaluación del F-ODM.

Los resultados de la comparación se incluyen en el anexo L10. La conclusión del análisis es que el desempeño de los programas del F-ODM es superior en la mayor parte de los criterios y subcriterios para los que existía información disponible sobre los programas de las otras organizaciones. En cuanto a la pertinencia de los programas, el F-ODM estaba a la par o por encima de los otros tres organismos. En cuanto a la eficiencia de los programas, el F-ODM obtuvo mejores resultados que las otras tres organizaciones. No obstante, eso puede ser en parte el resultado de la adopción por parte del F-ODM de un enfoque más centrado a través de la metodología de los programas conjuntos. En cuanto a los criterios de eficacia e impacto, de nuevo los programas del F-ODM obtuvieron mejores resultados que las otras tres organizaciones, incluido en el área de la sostenibilidad.

En general, la comparación apunta a una diferencia en el desempeño de los programas del F-ODM frente al resto de organizaciones. Una posible explicación de esa diferencia es el uso de la modalidad de programas

---

[48] *Review of the Development Effectiveness of the United Nations Development Programme (UNDP), 2005-2011* (en inglés) (2012).
[49] *Review of UNICEF's Development Effectiveness, 2009-2011 Final Report* (en inglés) (2013).
[50] *Review of the World Food Programme's Development and Humanitarian Effectiveness, 2006-2011* (en inglés) (2012)

conjuntos en el F-ODM, que trajo consigo otras características, como la suma de la experiencia y capacidades de otros socios, la naturaleza intersectorial de los programas y otros elementos integrantes de las operaciones del F-ODM. Las respuestas a la encuesta también indican que los programas conjuntos del F-ODM obtuvieron mejores resultados que otras formas de programación multilateral. En respuesta a la pregunta de si los programas conjuntos del Fondo eran más o menos eficientes que la programación bilateral o multilateral de otra índole, el 55% de un total de 171 encuestados indicaron que eran más eficientes en mayor o menor medida, pero el 67% respondió que eran más eficaces y el 67% afirmó que eran más sostenibles. Las respuestas de la encuesta en materia de eficiencia son sorprendentes, puesto que divergen de los hallazgos de otras líneas de evidencia.

Como elementos probatorios de si la modalidad de programas conjuntos fue el principal motivo de los hallazgos, los entrevistados y los participantes de los grupos de discusión (que en su mayoría eran socios nacionales) indicaron con frecuencia que los proyectos bilaterales realizados con anterioridad sobre aspectos similares del desarrollo no lograron aunar todas las habilidades pertinentes del mismo modo que los programas conjuntos. Indicaron que la inclusión de todas esas habilidades expandió las dimensiones técnicas y de conocimientos de los programas. Además, los socios de los países a nivel nacional y regional o provincial, incluso en algunos programas a nivel local, participaron activamente en la toma de decisiones relativa al diseño y a las actividades de ejecución, a expensas de prolongar los plazos de toma de decisiones y sufrir algunas duplicaciones de esfuerzos y falta de eficacia.

3.2.2 Desempeño relativo de las ventanas temáticas

En la tabla a continuación se resume el desempeño de las distintas ventanas temáticas por criterio de evaluación. Como se puede constatar, las diferencias en los porcentajes de los programas calificados de «satisfactorios» o «muy satisfactorios» por ventana son escasas e irrisorias en algunos criterios y más significativas en otros.

Tabla 8: Calificación agregada en términos porcentuales por criterio de evaluación de los programas conjuntos de las ventanas temáticas calificados de «satisfactorios» o «muy satisfactorios» en el metaanálisis

Criterio de evaluación	Ventanas temáticas*							
	PCCP	CyD	ISAN	GED	MACC	IGEM	DSP	JEM
Pertinencia de los programas	94	97	93	97	97	98	97	100
Eficiencia de los programas	86	81	55	53	75	85	72	56
Eficacia de los programas	96	100	91	96	94	93	96	97
Impacto de los programas	94	100	82	100	88	95	83	100
Sostenibilidad de los beneficios	73	86	75	76	81	92	82	92
Tema transversal: género**	39	72	50	61	44		67	31
Uso de las herramientas de gestión	78	81	75	67	70	68	86	72

* PCCP = Prevención de conflictos y consolidación de la paz; CyD = Cultura y desarrollo, ISAN = Infancia, seguridad alimentaria y nutrición; GED = Gobernanza económica democrática; MACC = Medio ambiente y cambio climático; IGEM = Igualdad de género y empoderamiento de la mujer; DSP = Desarrollo y el sector privado, y JEM = Juventud, empleo y migración.
** No se incluyó el medio ambiente como tema transversal puesto que el número de evaluaciones (36) que trataron la cuestión es reducido y no permite realizar una comparación significativa por ventana temática.

Las áreas que presentan diferencias más significativas son la eficiencia de los programas, la integración de la igualdad de género y el medio ambiente y la sostenibilidad. En cuanto a la pertinencia, el desempeño es similar. Los motivos más probables de esas diferencias parecen ser los siguientes: los diferentes grados de complejidad técnica de cada ventana; los requisitos de infraestructuras y equipamiento; los niveles de experiencia nacional o comunitaria necesarios en cada ventana; los contextos nacionales, con diferencias evidentes entre las cinco regiones en cuanto a la incidencia de la pobreza; los avances previos en materia

de ODM; el grado de paz y seguridad, y las diferencias en la aplicación de las técnicas de gestión basada en resultados y el uso de herramientas de gestión.

Cabe notar que la información sobre las ventanas Infancia, seguridad alimentaria y nutrición y Prevención de conflictos y consolidación de la paz era más limitada que en las demás, y el equipo de evaluación solo pudo aprovechar las evaluaciones independientes finales de 11 de los 24 y de 9 de los 20 programas conjuntos de esas ventanas respectivamente. El sesgo que esto puede haber incluido en los hallazgos no se puede calcular. Además, ese sesgo puede ser positivo, si el desempeño de los programas conjuntos que no se incluyeron en el metaanálisis fue en promedio inferior a los demás, o negativo, si su desempeño fue mejor.

3.3 Factores que influyeron en el desempeño de los programas conjuntos

El desempeño de los programas conjuntos y de las ventanas temáticas se vio influido por una serie de factores. En nuestra teoría del cambio, estos se cubren tanto en las tareas previas de diligencia debida para garantizar la calidad desde el inicio como en la calidad durante la ejecución. Conjuntamente, forman parte del modelo institucional, organizativo y operativo del Fondo y son prueba de la pertinencia de su diseño. No se aportará más información sobre los factores que ya se han tratado antes, como la orientación estratégica general, los principios operativos o el proceso seguido para definir el ámbito y las áreas de intervención de las ocho ventanas temáticas.

3.3.1 Mecanismos de gobernanza en el Fondo y en los países

En el Fondo, las funciones del Comité Directivo y de los Subcomités Técnicos, dirigidos por los coordinadores de distintos organismos de las Naciones Unidas durante la selección y diseño de las ventanas temáticas y la preparación y aprobación de los términos de referencia de las ventanas, fueron elementos fundamentales. Sobre el terreno, la gobernanza inclusiva y la estructura de gestión (los Comités Directivos Nacionales y los Comités de Gestión de Programas) brindaron la oportunidad a los países asociados y los organismos de las Naciones Unidas de participar en la toma de decisiones en distintas fases de los programas conjuntos; además, fomentaron la coherencia del sistema de las Naciones Unidas y la eficacia de la ayuda al desarrollo en los países. En la sección 4.3 se incluyen más detalles sobre esta cuestión.

3.3.2 El enfoque multisectorial y el uso de la modalidad de trabajo basada en programas conjuntos

Los fundadores del F-ODM eran conscientes de que la mejor manera de abordar los desafíos de naturaleza compleja, multidimensional y multisectorial que tenían ante sí pasaba por aunar en un esfuerzo común los conocimientos, experiencias y habilidades de todos los agentes que tuvieran algo que aportar. Una de las mejores maneras de hacer frente a esos retos, por no decir la mejor, consistía en utilizar los programas conjuntos como modalidad de trabajo centrada en las asociaciones entre los agentes. Las entrevistas, los grupos de discusión y las visitas a los países, así como las pruebas documentales relacionadas con los programas conjuntos de las ocho ventanas temáticas indican que el enfoque multisectorial del F-ODM se contaba entre los principales factores que contribuyeron a la gran pertinencia de los programas[51].

Se observó anteriormente que los programas conjuntos de todas las ventanas temáticas eran muy pertinentes en relación con las necesidades de desarrollo de los países asociados y lograron abordarlas con gran eficacia. De los elementos probatorios se desprende que la modalidad de trabajo fue el principal motivo de los hallazgos positivos. Los entrevistados y los participantes de los grupos de discusión (que en su mayoría

[51] Esa afirmación o una similar se encuentra en el resumen de los hallazgos de cinco de las ocho ventanas temáticas.

eran socios nacionales) indicaron con frecuencia que los proyectos bilaterales realizados con anterioridad sobre aspectos similares del desarrollo no lograron aunar todas las habilidades pertinentes del mismo modo que los programas conjuntos. Afirmaron que la inclusión de todas esas habilidades expandió las dimensiones técnicas y de conocimientos de los programas. Además, los socios de los países a nivel nacional y regional o provincial, incluso en algunos programas a nivel local, participaron activamente en la toma de decisiones relativa al diseño y a las actividades de ejecución, a expensas de prolongar los plazos de toma de decisiones y sufrir algunas duplicaciones de esfuerzos.

En la encuesta de evaluación se preguntó a los organismos asociados de las Naciones Unidas y a los socios nacionales, locales y de la sociedad civil de los programas si, en su opinión, la modalidad de programas conjuntos mejoraba la capacidad de las partes interesadas para diseñar y ejecutar el programa. El 61% de los 252 encuestados respondieron que lo hacía en buena o gran medida, y el 79% de los 250 encuestados respondieron que disponer en los programas de los conocimientos de todos los organismos de las Naciones Unidas pertinentes contribuyó en buena o gran medida a un buen desempeño.

3.3.3 Selección competitiva de los programas conjuntos

La selección competitiva de los programas que se iban a financiar supuso convocar una petición de ofertas para cada una de las ocho ventanas temáticas, que debían remitirse a los Coordinadores Residentes de las Naciones Unidas de los 59 países elegibles. El proceso en dos fases se componía de la presentación de una nota conceptual y, a continuación, la redacción de las propuestas técnicas de los proyectos aprobados de forma indicativa con presupuestos tentativos. Así, la carga de la preparación de propuestas detalladas se limitaba a los casos que tenían perspectivas de obtener financiación. En las pautas para la presentación de propuestas se exigía a los solicitantes que expusieran el modo en que diseñarían y ejecutarían los programas en asociación con otros organismos de las Naciones Unidas y socios nacionales o locales pertinentes dentro de la estructura de gobernanza del F-ODM.

Los entrevistados confirmaron que la selección competitiva es poco habitual dentro del sistema de financiación de los programas de las Naciones Unidas, ya que suelen desarrollarse de forma bilateral, entre un organismo de las Naciones Unidas y un gobierno nacional. Cuando se elaboraron las pautas primigenias del Fondo, se consideró que la selección competitiva de los programas sería la mejor manera de estimular la reflexión en torno a enfoques innovadores y alentar a los organismos de las Naciones Unidas a asociarse con otras organizaciones nacionales o del sistema de las Naciones Unidas en el desarrollo de conceptos programáticos. Era una manera de aseverar firmemente la noción de que solo los socios que aporten capacidades y una trayectoria pertinente serían considerados fundamentales para el programa.

Según los entrevistados que colaboraron con el Fondo desde el principio, hubo ciertas reticencias con respecto al requisito de que los programas se llevaran a cabo dentro del modelo de gobernanza establecido y utilizaran procesos administrativos conjuntos. Algunos organismos de las Naciones Unidas más grandes tenían sus propios procedimientos y eran reticentes a utilizar el procedimiento común. Algunos organismos informaron de que ese factor dificultó la administración del programa y la toma de decisiones, pero los gestores y asesores consideraron que era fundamental para garantizar la coherencia dentro de las Naciones Unidas y el funcionamiento de los programas conjuntos.

En las respuestas a las entrevistas, las visitas a los países y los documentos se identificaron cinco elementos fundamentales para el éxito de la selección competitiva de los programas del F-ODM:

- Los programas conjuntos se propusieron para satisfacer las necesidades de desarrollo claramente identificadas en los términos de referencia de las ventanas temáticas. Expertos en la materia se encargaron de la cuidadosa elaboración de esos documentos que, a continuación, se sometieron al examen de los coordinadores de las ventanas temáticas del F-ODM. Contenían tipos específicos de intervenciones que debían tenerse en consideración, junto con ideas sobre los tipos de productos y resultados deseados.

- El campo de selección era suficientemente amplio. Se utilizó un proceso iterativo para invitar primero a la presentación de notas conceptuales que no requerían un trabajo minucioso, con rondas subsecuentes de examen y aprobación, de modo que hubiera un amplio margen para la preparación de propuestas detalladas. De ese proceso se extrajeron 396 notas conceptuales. A continuación, el Fondo aprobó 130 programas conjuntos de las 171 propuestas técnicas detalladas, en un total de 50 países y ocho ventanas temáticas[52].

- El proceso de selección fue totalmente transparente. Todos los datos propuestos se incluyeron en un reciente programa informático (OPAS) diseñado para facilitar el seguimiento del procesamiento de las propuestas.

- Los Coordinadores Residentes de las Naciones Unidas desempeñaron un papel fundamental en la elaboración de las propuestas y en el proceso de solicitud. En primer lugar, se les asignó la responsabilidad de proporcionar al Secretariado del F-ODM las primeras notas conceptuales. A continuación, dirigieron la elaboración de las propuestas técnicas detalladas. Más adelante, según el 80% de los participantes en entrevistas y grupos de discusión, fueron fundamentales para el avance del diseño de los programas conjuntos y su proceso de ejecución, ejerciendo de mediadores neutrales ante las distintas posturas e intereses expresados por los organismos de las Naciones Unidas que participaron.

El Fondo estuvo en condiciones de seleccionar las propuestas más prometedoras al establecer de antemano las nomas y los procesos.

El Fondo proporcionó herramientas de orientación para las evaluaciones, pero también otros instrumentos (mencionados en distintos puntos del informe) destinados a ofrecer asistencia sobre otros aspectos de su funcionamiento, como la elaboración de las notas conceptuales, la ejecución, el monitoreo y el cierre de los programas conjuntos, y todo ello fue fundamental para el éxito de los programas conjuntos.

La selección competitiva de los programas conjuntos contribuyó de forma significativa al valor del modelo como mecanismo multilateral de asistencia al desarrollo orientado hacia cuestiones del desarrollo específicas; ese proceso de selección hizo un buen uso de los conocimientos de los organismos de las Naciones Unidas adecuados.

[52] www.undpegov.org/opas/es/user/1

4. CAPÍTULO 4: HALLAZGOS PRINCIPALES SOBRE EL FONDO A NIVEL GLOBAL

En la evaluación se ha considerado que la pertinencia y el valor del «modelo» engloban:

- la calidad del trabajo del Fondo en el ámbito del desarrollo, definida en términos de pertinencia, eficiencia, eficacia, impacto, sostenibilidad de los beneficios, inclusividad de género y sensibilidad ambiental de las inversiones;
- la «versatilidad» del modelo para lograr resultados en áreas temáticas y contextos de desarrollo diversos;
- la medida en que el Fondo se ha adherido a los Principios de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo y el ulterior Programa de Acción de Accra, y los ha reforzado;
- la contribución del Fondo a la coherencia en todo el sistema de la programación para el desarrollo, que se inició con la iniciativa experimental «Unidos en la acción» de las Naciones Unidas; y
- la contribución del Fondo a la programación para el desarrollo y las operaciones de las Naciones Unidas, como demostración de que resulta eficaz adoptar un enfoque en cierto modo novedoso y prescriptivo hacia el desarrollo multilateral y multisectorial.

El primer punto —la calidad del trabajo del Fondo en el ámbito del desarrollo— se ha abordado con más detalle en el capítulo anterior. En lo que queda de este apartado del informe se analizan las pruebas relacionadas con los otros cuatro aspectos señalados anteriormente.

4.1 Versatilidad del modelo para lograr resultados en contextos de desarrollo diversos

Una de las preguntas importantes en la evaluación era si el modelo del F-ODM resultaba pertinente en los diversos contextos de desarrollo en que el Fondo desarrolla su actividad, atendiendo a aspectos como las diferencias entre regiones, el grado de estabilidad política o los indicadores de desarrollo humano. Para responder a esa pregunta, cabe recordar que los 130 programas conjuntos abarcaron un conjunto de contextos muy diferentes, como demuestra la ejecución de tales programas en 50 países de las distintas regiones geográficas. Un número significativo de programas conjuntos se llevaron a cabo en países con entornos políticos complicados, caracterizados por la inestabilidad de sus gobiernos (por ejemplo, en Egipto y Túnez), condiciones ambientales difíciles (Haití y Bangladesh) o problemas sociales complejos.

Los resultados y el desempeño de los programas conjuntos en las ventanas temáticas, que se exponen en el capítulo anterior, ponen de manifiesto que el modelo es pertinente y ha producido buenos resultados en un amplio conjunto de contextos de desarrollo. Este aspecto se estudió en detalle por medio de un análisis de múltiples variables en el que se incluyeron factores relacionados con el contexto del desarrollo que pudieron repercutir en el "éxito"[53] del modelo.

Entre los factores que se ha decidido emplear en el análisis —porque, de acuerdo con la literatura existente, han influido directa o indirectamente en los efectos directos de los programas de las Naciones Unidas— se encuentran: 1. Ventana temática; 2. Número de organismos asociados de las Naciones Unidas; 3. Región donde se encuentra el país (tal como figura en la base de datos principal de las Naciones Unidas para los

[53] El "éxito" del modelo se aborda como la adecuación de los efectos directos del F-ODM en todas sus actividades (a nivel mundial y nacional) que lograron resultados satisfactorios en cuanto a pertinencia; eficiencia; eficacia; impacto; sostenibilidad; igualdad entre los géneros; aplicación y uso de los sistemas de gestión de monitoreo y evaluación, comunicaciones, asociaciones y conocimientos; y avance hacia el logro de los ODM.

programas del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo [GNUD]); 4. Situación del país en el Índice de Desigualdad de Género (IDG) (valor para cada país en 2010, primer dato disponible después de la puesta en marcha general del programa en 2007); 5. Índice de Desarrollo Humano (IDH) (valor para cada país en 2007); 6. Índice de Paz Mundial (GPI) (valor para cada país en 2009, primer dato disponible desde la puesta en marcha general del programa en 2007); 7. Gastos del programa; 8. Número de programas que el GNUD ha desarrollado en el país, y 9. Número de programas que el F-ODM ha desarrollado en el país.

De los resultados del análisis cuantitativo (usando los programas conjuntos como unidad de análisis y las calificaciones de los criterios del metaanálisis como variables dependientes, así como las siete variables predictoras) se establece que:

- la eficiencia de los programas conjuntos varió en función de la situación del país en el Índice de Desarrollo Humano;
- el impacto de los programas conjuntos varió en función de la ventana temática;
- la sostenibilidad de los beneficios de los programas conjuntos varió en función de la región, y
- los sistemas de monitoreo y evaluación fueron influidos por la ventana temática, el número de socios de las Naciones Unidas y los gastos de los programas.

En el análisis a partir del segundo conjunto de datos se emplearon las siete variables predictoras (todas las variables anteriores salvo el número de socios de las Naciones Unidas y los gastos del programa, pues el país constituye la unidad de análisis y estas dos últimas variables afectan a los programas individuales) y dos variables que no se usaron en el primer análisis: el número de programas que el F-ODM y el GNUD desarrollaron en un país. Las puntuaciones relativas al avance hacia el logro de los ODM que se obtienen en este segundo enfoque analítico constituyen la variable (de efectos directos) dependiente.

A raíz del análisis se halló que en el avance hacia el logro de los ODM influyeron la región y la situación del país en el Índice de Paz Mundial (2009).

De lo expuesto anteriormente se deduce que el modelo del F-ODM ofrece un marco para la ejecución exitosa de los programas de desarrollo en condiciones diversas, tales como la aplicación de planteamientos diferentes sobre la igualdad entre los géneros, el grado cambiante de desarrollo humano y la existencia de conflictos internos y externos de intensidad variable. La conclusión de que el contexto del país no impide que el modelo del F-ODM y su enfoque de ventanas temáticas sean pertinentes en contextos diversos la corroboran en cierta medida las respuestas a la siguiente pregunta de la encuesta: ¿Ha tenido el modelo del F-ODM la misma pertinencia en los distintos contextos de desarrollo en los que el Fondo ha trabajado? El 52% de las 171 personas entrevistadas respondieron «la misma pertinencia general o total».

Aunque el modelo es aplicable en contextos nacionales diversos, su desempeño —según la calificación de sus inversiones basada en los seis criterios— fue desigual.

- La sostenibilidad de los programas conjuntos fue considerablemente mayor en América Latina y el Caribe que en África Subsahariana.

- Los países que ocuparon los puestos inferiores del Índice de Desarrollo Humano en 2007 no ejecutaron sus programas conjuntos con la misma eficiencia que los de puestos más altos.

- La ejecución de los sistemas de monitoreo y evaluación varió en función de la ventana temática, el número de socios de las Naciones Unidas, los gastos del programa y la región. Esta cuestión se trata en más detalle en el apartado 4.4.

- Parece que, en el periodo que abarcan los programas, en Asia Oriental y el Pacífico, Europa y Asia Central, América Latina y el Caribe se hicieron más avances hacia el logro de las metas de los ODM que en África Subsahariana.

- Los países considerados más pacíficos y seguros hicieron aparentemente más avances hacia el logro de las metas de los ODM en el periodo que abarcan los programas que los menos pacíficos y seguros. Los comentarios que se reflejan en las encuestas corroboran esta observación empírica: algunos entrevistados explican que los avances se ralentizaron en los países destinatarios de Oriente Medio debido a problemas de seguridad.

Debemos ser prudentes en relación con los dos últimos puntos. No debería interpretarse que el F-ODM es responsable ni la causa de los avances. Ese aspecto no pudo determinarse mediante procedimientos estadísticos, dado el número de factores de peso que escapan a su control (la envergadura de las inversiones por parte de los propios países y otros donantes, los diversos entornos normativos, la competencia técnica de los países y la complejidad de los vínculos entre los factores anteriores y los avances hacia el logro de los ODM, entre otros). No obstante, no es descabellado señalar que los resultados de las iniciativas del F-ODM, relativamente modestos en comparación con el conjunto de las inversiones, han contribuido a tales avances.

4.2 Contribución del Fondo a la coherencia en todo el sistema de las Naciones Unidas

4.2.1 Pertinencia del modelo en la mejora de la coherencia en todo el sistema de las Naciones Unidas

El modelo del F-ODM institucionaliza la coherencia en la programación en favor del desarrollo, al exigir que todos los programas del Fondo se planifiquen y gestionen de manera interinstitucional y que se empleen de forma exclusiva programas conjuntos. Esa forma de programa se ha definido específicamente como aquella en que participan dos o más organizaciones y socios (sub)nacionales de las Naciones Unidas, que elaboran juntos un documento de programa conjunto en el que se plasman los objetivos, la estrategia, el plan de trabajo y el presupuesto correspondientes del programa, así como una declaración de las funciones y responsabilidades de los socios en la coordinación y gestión de las actividades conjuntas[54].

El compromiso del F-ODM con el uso de la programación conjunta como modalidad de trabajo principal fue considerado por los encuestados un elemento clave para que el Fondo haya logrado la coherencia en todo el sistema; el 71% de los 173 entrevistados admitió que la modalidad de trabajo del programa conjunto resultaba adecuada en bastante o gran medida para lograr la coherencia. En general, las ventanas temáticas del Fondo, que se diseñaron en su mayor parte para abordar cuestiones multisectoriales, y el mecanismo de los programas conjuntos fueron adecuados cuando se ejecutaron correctamente. Se obtuvieron respuestas parecidas a escala nacional cuando había indicios de una mayor coherencia en los enfoques y una mayor transparencia en determinadas circunstancias.

El F-ODM también articuló la noción de coherencia en la programación al definirla en términos prácticos. Cuando las contribuciones de los organismos de las Naciones Unidas se refuerzan entre sí, se reducen los solapamientos y las duplicaciones en su trabajo en apoyo de las iniciativas (sub)nacionales. El valor añadido de los socios de los programas es un elemento fundamental para su selección[55]. Esa definición práctica de

[54] Nota de orientación del GNUD sobre la programación conjunta (2003)

[55] *An Evidence-based Review of MDG-F Experiences to Date: A Contribution to the QCPR Process*, Fondo para el logro de los ODM, abril de 2012

la coherencia en la programación sirve de referencia para la selección y el funcionamiento de los programas conjuntos del Fondo.

La evaluación ha confirmado que hubo problemas iniciales significativos relacionados con la modalidad del programa conjunto y su aplicación a los programas del F-ODM. Esos problemas provocaron retrasos importantes en la ejecución de los programas y surgieron en todas las ventanas temáticas. Los retrasos se achacaron a la modalidad del programa conjunto porque los organismos asociados de las Naciones Unidas y sus contrapartes nacionales tenían poca experiencia en el trabajo conjunto con organismos de socios múltiples, cuyas contribuciones debían realizarse en el orden correcto y en el marco de una estructura de toma de decisiones y gestión nueva y desconocida. La principal consecuencia de la inexperiencia con esta modalidad de trabajo fue que aumentó el tiempo necesario para efectuar los preparativos y diseñar los programas conjuntos; por ejemplo, para determinar el alcance de las cuestiones, identificar a los actores adecuados y hallar el modo de abordar los diversos factores contextuales nacionales (políticos, sociales y económicos). Muchas de las personas entrevistadas señalaron medidas que se podrían tomar medidas en el futuro para reducir los retrasos: disminuir el número de representantes en los foros de toma de decisiones, descentralizar ciertas decisiones y simplificar los procesos de adquisición pública y licitación, para los que se emplearían los procedimientos nacionales vigentes. Esta última medida también impulsaría la apropiación nacional.

4.2.2 Contribución a la coherencia en todo el sistema de las Naciones Unidas

La iniciativa «Unidos en la acción» fue desarrollada por las Naciones Unidas para aportar coherencia en todo el sistema a través de cinco elementos «únicos»: programa único, líder único, presupuesto único, oficina única y voz única. A continuación se presentan las pruebas obtenidas en los metaanálisis, las entrevistas, las encuestas y las visitas a países sobre las operaciones del F-ODM, en relación con los cinco elementos «únicos», a fin de valorar si el F-ODM ha contribuido a la coherencia de las Naciones Unidas, y de qué manera.

Al examinar las pruebas de las evaluaciones finales se aprecia que el metaanálisis contiene un conjunto de subcriterios pertinentes a las características de la coherencia de las Naciones Unidas, tal como se plasman en la iniciativa «Unidos en la acción». Esos criterios se reflejan en la tabla siguiente. Las percepciones sobre el desempeño del Fondo en relación con las características específicas de la coherencia de las Naciones Unidas que se derivan de las evaluaciones finales son corroboradas por las observaciones de otros documentos, entrevistas, grupos de discusión y encuestas, como se explica a continuación.

Tabla 9: Calificación de los subcriterios de metaanálisis relacionados con la coherencia de las Naciones Unidas y las características de la iniciativa «Unidos en la acción» que se derivan de las evaluaciones finales de los programas conjuntos (el número correspondiente a cada subcriterio aparece entre paréntesis)

Grado de coherencia de las Naciones Unidas en el diseño, la ejecución y los informes sobre los programas conjuntos					
Indicadores de coherencia de las Naciones Unidas	MS	S	I	MI	NC
El programa es acorde con las prioridades y los objetivos de desarrollo nacional (1.2)	63 68%	29 31%	1 1%	-	-
El programa responde a distintos niveles de necesidades y deficiencias relacionadas con las capacidades en el país (1.4)	47 51%	40 43%	4 4%	2 2%	1 1%
Esfuerzos para armonizar y simplificar los procedimientos operativos de los organismos de las Naciones Unidas (2.4)	21 23%	42 45%	24 26%	4 4%	2 2%
Sistemas y procedimientos para una ejecución y un seguimiento eficaces del programa (2.3)	18 19%	36 38%	35 38%	2 2%	2 2%
El programa ha desarrollado asociaciones eficaces con los gobiernos y otros organismos en materia de planificación, coordinación y ejecución (3.1)	52 56%	38 41%	3 3%	-	-
Se informa de que el programa es sostenible en cuanto al compromiso y la apropiación continuados de la comunidad y los socios locales (5.4)	41 44%	43 46%	9 10%	-	-
Medida en que las actividades respaldadas abordan con eficacia la igualdad entre los géneros (que se incorpora como cuestión transversal en el diseño, la ejecución y los resultados del programa conjunto) (6.1)	18 25%	32 45%	18 25%	3 5%	22* 24%
Medida en que los cambios que promueve el programa son sostenibles desde una perspectiva ambiental (6.2)	7 19%	18 50%	10 28%	1 3%	43* 54%
Se aplican sistemas de gestión basada en resultados (7.3)	14 15%	45 48%	28 30%	3 3%	3 3%

MS = muy satisfactorio; S = satisfactorio; I = insatisfactorio; MI = muy insatisfactorio; NC = no se contempla

* Téngase en cuenta que los números de la columna NC se omitieron al calcular los porcentajes de las columnas restantes en relación con los criterios de igualdad entre los géneros y medio ambiente.

Programa único

El programa «Una ONU» se condensa en las directrices revisadas del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD), que prevén un enfoque común sobre programación para los equipos de las Naciones Unidas en los países. «Las directrices revisadas del MANUD reflejan elementos clave comunes de los programas experimentales de la iniciativa "Una ONU", tales como la implicación nacional en el proceso; la alineación con las prioridades de desarrollo nacionales; la inclusividad; la integración de los principios de programación relacionados con las cuestiones transversales, la gestión basada en resultados y el desarrollo de capacidades; y la mutua responsabilidad por los resultados»[56]. En la práctica, el propósito es que el «Programa único aglutine a todos los miembros del equipo de país en torno a una única estrategia que el país perciba como propia y fundamentada en el conjunto de conocimientos especializados de las Naciones Unidas»[57].

El análisis del porcentaje de programas calificados como «muy satisfactorios» o «satisfactorios» en los indicadores sobre la coherencia de las Naciones Unidas y la iniciativa «Una ONU» indica que, en términos generales, los programas conjuntos del Fondo funcionaron muy bien en aspectos de programación tales como la alineación con las prioridades de desarrollo nacional, el desarrollo de capacidades, y la implicación

[56] *Independent Evaluation of Delivering as One, Main Report*, Naciones Unidas, septiembre de 2012, p. 20
[57] www.undg.org (Unidos en la acción/Programa único)

de los socios y a nivel local en el proceso. El desempeño fue peor en la integración de las cuestiones de género y medio ambiente, si bien todavía positivo, con un grado de satisfacción del 70%. Las áreas más débiles fueron las relacionadas con aspectos operativos como los sistemas y procedimientos de ejecución y seguimiento de los programas, los esfuerzos para armonizar y simplificar los procedimientos operativos de los organismos de las Naciones Unidas, y los sistemas de gestión de los resultados; en cualquier caso, el porcentaje global de programas que obtuvieron una calificación satisfactoria o superior sigue siendo positivo.

La buena imagen que transmite el metaanálisis se ve corroborada por otras líneas de evidencias. Más del 75% de los entrevistados a nivel global y el 74% de las personas que respondieron a la encuesta manifestaron que el Fondo ha sido un ejemplo de coherencia de las Naciones Unidas y ha promovido la cultura de «Una ONU». Ese trabajo comienza con el diseño del programa por parte del Fondo, fundamentado en los «principios operacionales» descritos en el apartado 1.2.4. En opinión de algunos entrevistados, el F-ODM ha sido la primera entidad que ha demandado a los organismos de las Naciones Unidas que trabajen como un solo organismo en la programación nacional, con una estructura de gobernanza y directrices específicas predeterminadas, y con la exigencia de que los programas cuenten con procesos unificados de gestión y contabilidad. Así pues, el desarrollo multilateral inscrito en un marco de programación conjunta —requisito del modelo— fue una base sólida para trabajar «unidos en la acción».

En la *Evaluación Conjunta de Programas Conjuntos sobre la Igualdad de Género en el Sistema de las Naciones Unidas*[58], los evaluadores tuvieron la oportunidad de comparar los programas conjuntos de carácter general (24 programas y 5 estudios de casos) con 5 programas conjuntos que el F-ODM ejecutó en la ventana temática de la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de la mujer. Observaron que los requisitos, fijos y universales, de los programas del F-ODM —tales como el gobierno a cargo de un Comité Directivo Nacional, la exigencia de que participen socios en el diseño del programa, la necesidad de incluir a organismos pertinentes de las Naciones Unidas, ceñirse a un único conjunto de procedimientos administrativos y disponer de directrices escritas sobre lo que implica que un programa funcione de manera conjunta— contribuyeron a aumentar las sinergias entre los organismos asociados de las Naciones Unidas y entre las organizaciones de las Naciones Unidas y las nacionales.

Las pruebas generales analizadas para esta evaluación indican que el F-ODM ha contribuido a mejorar la coherencia de las Naciones Unidas en relación con el Programa único. Parece que los equipos de las Naciones Unidas en los países han aprovechado las oportunidades para hacer uso de la ventaja competitiva de cada organismo con miras al desarrollo de iniciativas acordes con los intereses nacionales.

Líder único

La estrategia del Líder único se siguió en todos los proyectos experimentales de la iniciativa «Unidos en la acción», si bien con distinto énfasis. De acuerdo con el GNUD, «el concepto del Líder único consiste en que un Coordinador Residente facultado y un equipo de las Naciones Unidas en el país facultado trabajen juntos con responsabilidades claras. Con el concepto del Líder único, el Coordinador Residente empoderado debe brindar liderazgo estratégico en los procesos de programación para el desarrollo, combinando las capacidades analíticas nacionales e internacionales pertinentes, impulsando sinergias entre los diversos

[58] *Evaluación Conjunta de Programas Conjuntos sobre la Igualdad de Género en el Sistema de las Naciones Unidas: Informe de síntesis de IOD PARC para el Grupo de Gestión de la Evaluación de ONU-Mujeres*, septiembre de 2013

"activos" de las Naciones Unidas y vínculos entre las entidades de las Naciones Unidas —con sus respectivos mandatos— y otros socios ».

El Documento marco del F-ODM establece con claridad el mandato del Coordinador Residente de las Naciones Unidas como «motor central del éxito para el logro de los ODM»[59]. Entre sus funciones están el liderazgo estratégico del equipo en el país de las Naciones Unidas y la responsabilidad del programa general, así como la supervisión de las actividades del Fondo. Deben aprovechar la experiencia y los conocimientos técnicos del organismo principal en el diseño y la ejecución de los programas conjuntos con otros socios de las Naciones Unidas. Los comentarios surgidos de las evaluaciones finales demuestran que los Coordinadores Residentes de las Naciones Unidas fueron sin duda claves en la ejecución de los programas conjuntos, si bien su papel varió significativamente en cada país, en función de la situación nacional y de las dotes de liderazgo y los estilos de gestión de los Coordinadores Residentes.

La marcada función de liderazgo de los Coordinadores Residentes también se corroboró en muchas de las entrevistas y sesiones de los grupos de discusión, en las que se señaló que, sin la implicación activa de los Coordinadores Residentes como paladines del F-ODM, los programas conjuntos jamás se habrían puesto en marcha. En la mayoría de los países que se visitaron, los Coordinadores Residentes participaron activamente en todas las fases, desde la formulación de los programas a la inauguración de los actos de clausura. Más de la mitad de las personas que se refieren al liderazgo del F-ODM afirman que los Coordinadores Residentes no se involucraron en exceso en las actividades específicas de los programas, lo cual habría supuesto usurpar la función de los organismos técnicos principales responsables de las tareas de diseño, ejecución y gestión.

El trabajo del Coordinador Residente de las Naciones Unidas como núcleo y líder global del equipo de las Naciones Unidas en el país, encargado de brindar orientación estratégica y directrices a los fondos y organismos de las Naciones Unidas implicados, fue fundamental para que el sistema de desarrollo de las Naciones Unidas ofreciera una respuesta eficaz y concertada a nivel nacional. También lo fue la función de los organismos coordinadores como organismos técnicos principales. Dados los requisitos técnicos de la mayoría de los programas conjuntos, la competencia técnica y la función coordinadora de los organismos técnicos principales en el diseño y la ejecución fueron claves. La función de los Coordinadores Residentes ha adquirido importancia a lo largo del proceso.

Sin embargo, los evaluadores observaron que la marcada función de liderazgo y responsabilidad que se preveía para un Coordinador Residente empoderado no se vio respaldada por un nivel de autoridad acorde en el sistema de rendición de cuentas. Los Coordinadores Residentes carecen de autoridad formal sobre los jefes de otras organizaciones pertenecientes al equipo de las Naciones Unidas en el país, quienes rinden cuentas a los supervisores de sus respectivos organismos, de acuerdo con sus estructuras jerárquicas y direcciones ejecutivas. El éxito del Líder único ha dependido en gran medida de la autoridad «moral» de los Coordinadores Residentes, de su capacidad para fomentar el consenso y recabar apoyos a su visión estratégica, y de la perspectiva de los integrantes de los equipos de las Naciones Unidas en los países.

Presupuesto único

«Con el Presupuesto único, los resultados —acordados y con un costo predeterminado— del equipo de las Naciones Unidas en el país se presentan en un marco financiero único en el cual se especifica la aportación prevista de cada organización y la fuente de financiación. También se identifican los resultados que carecen de financiamiento. Cada organismo de las Naciones Unidas participante señala qué recursos espera aportar —tanto en especie como monetarios— siempre que disponga de fondos. Los resultados incluidos en el

[59] Documento marco del F-ODM, 1 de agosto de 2007, p. 2

marco financiero pueden financiarse con recursos básicos de los organismos, aportaciones de los gobiernos nacionales, aportaciones directas de los donantes y con un fondo de coherencia específico de los países creado para los donantes interesados»[60].

Las pruebas de las evaluaciones finales demostraron que los resultados con costos predeterminados de cada programa conjunto se presentaron en un marco financiero único, en el que se desglosaron los recursos necesarios y los resultados previstos de cada organismo de las Naciones Unidas participante. El trabajo de la Oficina de los Fondos Fiduciarios de Asociados Múltiples, que ofrece información financiera consolidada sobre los programas conjuntos, también facilitó la gestión financiera de los programas a los órganos administrativos de los países.

No obstante, la inexistencia en algunos países de un presupuesto consolidado para el programa conjunto vinculado al MANUD hizo más difícil brindar a los agentes un resumen de las entradas y salidas financieras del conjunto de los organismos. En varios programas conjuntos, los organismos participantes a nivel nacional siguieron procesos y procedimientos financieros diferentes, y los programas conjuntos no fueron capaces de racionalizarlos de forma coherente. El empleo de distintos procedimientos no solo ralentiza todo el proceso, sino que también pone en peligro el objetivo de armonizar y simplificar los procedimientos, y amenaza el logro pleno de los objetivos de desarrollo. La gestión financiera y de coordinación de los programas conjuntos ha recibido un débil respaldo de los encuestados.

Los programas conjuntos del F-ODM se han gestionado exclusivamente por medio de financiación intermediada (*pass-through*). Con ese sistema, un organismo recibe los fondos de uno o varios donantes, se responsabiliza de su gestión fiduciaria y los entrega a los diversos organismos asociados, de acuerdo con las instrucciones recibidas. Esta modalidad permite gestionar los fondos con garantías entre las Naciones Unidas y los donantes, al mismo tiempo que respeta la estructura interna de cada uno de los organismos asociados en cuanto a la rendición de cuentas de sus programas. El sistema obliga a planificar y coordinar el trabajo de manera conjunta, así como a establecer responsabilidades claras para la presentación de informes anuales consolidados a las partes interesadas.

Al empezar a ejecutar los programas conjuntos del F-ODM, a los organismos asociados de las Naciones Unidas les costó poner en marcha un sistema que garantizara que los fondos se transferían al terreno de manera oportuna. Muchos de los participantes sobre el terreno y los organismos no residentes también tuvieron dificultades para trabajar con eficacia, debido a su limitada capacidad sobre el terreno. La *Evaluación Conjunta de Programas Conjuntos sobre la Igualdad de Género en el Sistema de las Naciones Unidas* señala que el mecanismo de financiación intermediada era «complejo y oneroso, provocó retrasos y una pesada carga administrativa para los socios. Esas barreras generaron resentimiento en las partes interesadas nacionales, mermaron la apropiación del programa, pusieron en peligro la reputación de las Naciones Unidas y redujeron la disposición de los gobiernos a cooperar»[61]. Algunas de esas debilidades también se señalaron, en diversa medida, en determinadas evaluaciones finales de los programas conjuntos.

Aunque las pruebas ofrecen una imagen en cierta medida desigual del Presupuesto único, el sistema ha funcionado bien y ha contribuido a mejorar la coherencia de las Naciones Unidas.

---

[60] www.undg.org (Unidos en la acción/Programa único)

[61] *Evaluación Conjunta de Programas Conjuntos sobre la Igualdad de Género en el Sistema de las Naciones Unidas: Informe de síntesis de IOD PARC para el Grupo de Gestión de la Evaluación de ONU-Mujeres*, septiembre de 2013, p. 21

Oficina única

La estrategia de la Oficina única, según el GNUD, tiene el propósito de unir a «los organismos que trabajan en los países, mediante procesos organizativos armonizados, servicios comunes y, a menudo, instalaciones compartidas o una Casa de las Naciones Unidas. Al establecer servicios comunes y agrupar las actividades operacionales de los organismos, las Naciones Unidas tratan de reducir considerablemente sus gastos operacionales y de ser más eficaces y eficientes en su respaldo a la ejecución de programas»[62].

Los programas conjuntos aplicaban prácticas de gestión muy diferentes. Cada organismo integrante de los equipos en los países aplicaba sus propias prácticas de gestión, en función del programa conjunto y el país. Al observar las calificaciones de «muy satisfactorio» y «satisfactorio» de la tabla 9, se aprecia que la armonización y simplificación de los procedimientos operacionales obtuvo calificaciones más bajas que las relacionadas con las cuestiones transversales y la gestión basada en resultados. Aunque los aspectos operacionales fueron las áreas más débiles, el porcentaje general de programas que recibieron una calificación satisfactoria o superior fue positivo, como ya se ha mencionado en el apartado referente al Programa único. En las visitas a los países también se destacó esta cuestión.

La armonización y la simplificación son pilares del trabajo del F-ODM en favor de la coherencia. Se esperaba que disponer de una estructura y un enfoque de gestión común aumentaría la eficiencia. En algunas entrevistas se afirma que, cuando interviene más de un organismo de las Naciones Unidas, debido al carácter multidimensional de las cuestiones de desarrollo, los organismos solo tienen dos opciones: 1) desempeñar cada uno su cometido, a su manera, con un costo adicional y peores efectos directos; o 2) diseñar y ejecutar juntos las intervenciones, de manera que estas abarquen todas las cuestiones de forma integrada, y emplear procedimientos y financiación comunes para reducir las duplicaciones y los costos, y obtener mejores efectos directos. Los organismos optaron por la segunda opción, pero no siempre por la posibilidad de reducir sus gastos generales gracias a una mayor eficiencia. Es más probable que la perspectiva de un presupuesto de proyecto de proporciones considerables fuera el incentivo para modificar patrones de comportamiento consolidados y trabajar con miras a adoptar un conjunto de procedimientos comunes.

Es posible que la armonización de los procesos de gestión por medio de la iniciativa «Unidos en la acción» y del F-ODM no haya racionalizado los procesos ni mejorado la eficiencia como se preveía. La *Evaluación Conjunta de Programas Conjuntos sobre la Igualdad de Género en el Sistema de las Naciones Unidas: Informe de síntesis* señala que el incremento previsto de la eficiencia derivado del funcionamiento conjunto no se concretó ni en los programas conjuntos sobre género, en general, ni en los programas conjuntos del F-ODM. De hecho, la evaluación observa que la programación conjunta «no propició cambios, por lo general, en el volumen total de cargas (de los gobiernos y los socios de la sociedad civil), y en algunos casos los aumentó (en los organismos de Naciones Unidas) —concretamente, cuando ese tipo de programas se ejecutaban por primera vez»[63].

Cabe hacer aquí una última observación sobre el grado en que los programas conjuntos del F-ODM tuvieron una ejecución armonizada y simplificada, o si los organismos de las Naciones Unidas se limitaron a ejecutar sus proyectos a su manera bajo la coordinación del Fondo. El peligro para el logro de la coherencia de las Naciones Unidas sobre el terreno por parte del Fondo fue siempre que las actividades de los programas conjuntos no fueran más que un conjunto de iniciativas paralelas ejecutadas por diversos organismos de las Naciones Unidas, sin ningún beneficio en cuanto a su eficiencia o eficacia y con pocas sinergias. De hecho,

[62] *Independent Evaluation of Delivering as One, Main Report*, Naciones Unidas, septiembre de 2012, p. 32
[63] *Evaluación Conjunta de Programas Conjuntos sobre la Igualdad de Género en el Sistema de las Naciones Unidas: Informe de síntesis de IOD PARC para el Grupo de Gestión de la Evaluación de ONU-Mujeres*, septiembre de 2013, p. 23

en la encuesta y la entrevista, alrededor de una quinta parte de las respuestas a una pregunta sobre el grado de armonización señalan que las actividades se ejecutaron de forma paralela en lugar de realmente conjunta. Las visitas a los países confirmaron esta cuestión referente a las estructuras paralelas. Esas respuestas estuvieron vinculadas en muchos casos a países cuyos gobiernos nacionales se caracterizaron por su resistencia a las actividades conjuntas o integradas, y cuyos propios organismos o ministerios siguieron actuando bilateralmente con los organismos asociados de las Naciones Unidas.

Voz única

La Voz única, aunque no es uno de los mandatos de los proyectos experimentales de la iniciativa «Unidos en la acción», fue una consecuencia lógica del resto de elementos únicos. Algunas oficinas desarrollaron una estrategia común de comunicación para apoyar la coherencia de los programas y las comunicaciones internas entre el personal de los organismos. Los países donde se han desarrollado proyectos experimentales, y algunos otros, han marcado un cambio hacia una comunicación específica y una incidencia previa de las políticas. Al promover las cuestiones de manera conjunta, el equipo de las Naciones Unidas en el país puede defenderlas, contribuir a los objetivos de desarrollo y mejorar la reputación y visibilidad de los organismos con más eficacia[64].

Al observar las pruebas se aprecia que la Voz única del F-ODM complementó al Líder único con el respaldo de la estrategia de comunicación e incidencia del Fondo. En los países, este aspecto ha ayudado a informar a los miembros de los equipos de las Naciones Unidas en el país, las partes interesadas gubernamentales, los donantes y la sociedad civil sobre el trabajo de promoción y los logros al amparo del F-ODM. Algunos programas también desarrollaron una estrategia común de comunicación que sirvió para difundir las lecciones y experiencias de los programas conjuntos desde las oficinas de los Coordinadores Residentes y los organismos coordinadores, a fin de aumentar la prominencia de los intereses específicos de cada organización mediante su integración en un trabajo más amplio bajo la bandera del F-ODM y las Naciones Unidas.

A una escala más internacional, existen pruebas de un trabajo concertado con miras a poner en práctica la estrategia de comunicación e incidencia que el Comité Directivo aprobó en diciembre de 2012. Entre sus productos cabe señalar la difusión y puesta en común de los resultados y las lecciones del trabajo del Fondo, a través de una serie de eventos de gestión del conocimiento y actos paralelos a las sesiones y conferencias pertinentes de las Naciones Unidas. Por ejemplo, se celebraron actos paralelos a las sesiones de 2013 de la Comisión de Desarrollo Social; los representantes del PNUD, los organismos coordinadores y el Gobierno de España participaron en la publicación y presentación de los hallazgos de un conjunto de informes clave sobre aspectos temáticos del trabajo del Fondo ante un amplio grupo de partes interesadas.

4.2.3 Resumen y conclusiones sobre la coherencia en todo el sistema de las Naciones Unidas

El proyecto experimental de «Unidos en la acción» puso de manifiesto que la modalidad del programa conjunto no era novedosa en el sistema de las Naciones Unidas cuando se creó el F-ODM. No obstante, como se señala en las entrevistas y los documentos, la forma y los requisitos de los programas conjuntos del F-ODM trataron de acelerar los progresos en la coherencia en todo el sistema y el programa de la iniciativa «Unidos en la acción» de las Naciones Unidas. Las pruebas de las diversas fuentes indican que el trabajo del Fondo ha contribuido sin duda a promover tales progresos en el ámbito de la coherencia en todo el sistema de las Naciones Unidas, si bien con más éxito en unos ámbitos que en otros. Aunque la coherencia fue positiva en los ámbitos del Programa único, el Líder único, el Presupuesto único y la Voz única, ciertos aspectos operacionales del componente de la Oficina única (tales como la armonización y simplificación

[64] *Independent Evaluation of Delivering as One, Main Report*, Naciones Unidas, septiembre de 2012, p. 10

de los procedimientos, y la gestión basada en resultados) revelaron una serie de áreas con deficiencias evidentes.

4.3 Adhesión y apoyo del Fondo a los Principios de la Declaración de París

La Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo (2005) resume cinco principios fundamentales para mejorar la eficacia de la ayuda al desarrollo: apropiación, alineación, armonización, resultados y mutua responsabilidad. El Programa de Acción de Accra (2008) hace hincapié en la necesidad de fortalecer y profundizar la aplicación de la Declaración de París, evaluar los progresos y establecer el programa de acción para acelerar los progresos hacia las metas de la Declaración de París. También subraya la importancia de la mejora de las capacidades.

Los cinco principios fundamentales han recibido el respaldo de la comunidad para el desarrollo y han mejorado las prácticas de ayuda. Son en este momento la norma según la cual los beneficiarios forjan sus propias estrategias nacionales de desarrollo con sus parlamentos y electorados (apropiación); los donantes apoyan tales estrategias y usan sistemas y procedimientos nacionales (alineación), y se esfuerzan por racionalizar su trabajo en el país (armonización); las políticas de desarrollo se centran en lograr objetivos claros y en supervisar los progresos hacia tales objetivos (orientación a resultados); y tanto los donantes como los beneficiarios se rinden cuentas del logro de dichos objetivos (mutua responsabilidad).

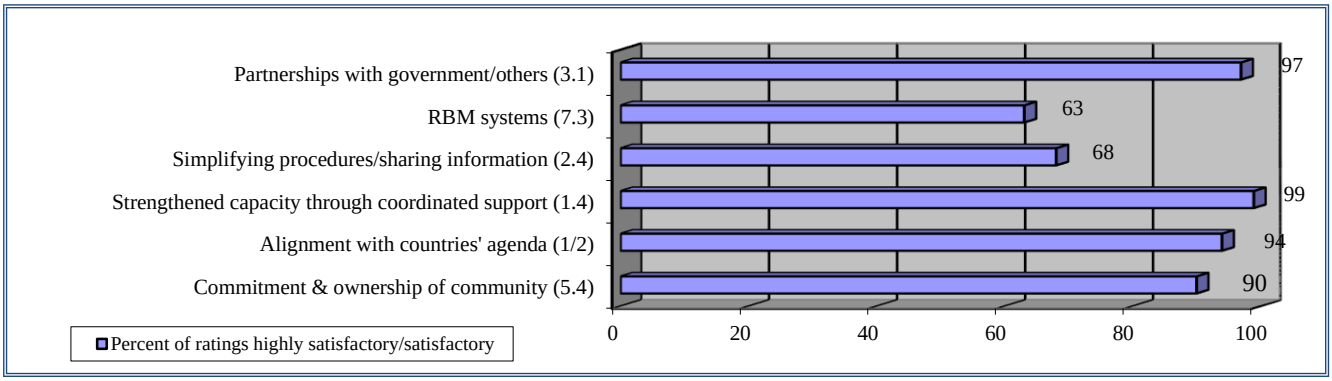
En la tabla 10 se muestran esos principios y las declaraciones normativas conexas que se incluyeron en el metaanálisis como subcriterios (su número aparece entre paréntesis).

Tabla 10: Principios de la Declaración de París y subcriterios del metaanálisis conexos

Principio	Declaración normativa
Apropiación	Compromiso e implicación continuados de los socios de la comunidad local (subcriterio 5.4)
Alineación	Alineación con el programa de los países asociados (subcriterio 1.2) y uso de los sistemas y procedimientos nacionales (no lo aborda ningún subcriterio)
Armonización	Mejora de la capacidad gracias a un apoyo coordinado (subcriterio 1.4) Simplificación de procedimientos y puesta en común de información (subcriterio 2.4)
Orientación a resultados	Se aplican sistemas de gestión basada en resultados (subcriterio 7.3)
Mutua responsabilidad	Asociación con gobiernos y otros organismos en materia de planificación, coordinación y ejecución (subcriterio 3.1)

Las calificaciones del metaanálisis relativas a los seis subcriterios de evaluación que, de acuerdo con la tabla anterior, forman parte de las declaraciones normativas relacionadas con los Principios de la Declaración de París pueden emplearse para mostrar el grado de adhesión a tales Principios. Tal como se aprecia en la figura 5, el grado de adhesión a los cinco principios fue desigual. El porcentaje de programas conjuntos que, de acuerdo con las evaluaciones finales, cumplieron las normas de los Principios de manera muy satisfactoria o satisfactoria osciló entre el 63% y el 99%; el porcentaje medio de adhesión fue del 85%. En términos generales, sin embargo, se observa que la mayoría de los programas conjuntos respetaron los principios fundamentales de la Declaración de París y otorgaron a la mejora de capacidades la importancia que merecía.

Figura 5: Calificaciones de los subcriterios de metaanálisis relacionados con los Principios de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo



Los datos de la encuesta corroboran este hallazgo. En respuesta a la pregunta «¿En qué medida resultó adecuado el modelo del F-ODM como medio para promover la aplicación de los Principios de la Declaración de París?», el 67% de los encuestados (de un total de 173 personas) respondió que era adecuado en bastante o gran medida. No obstante, a un nivel más profundo, en torno a un 25% de los encuestados manifestó ciertas reservas sobre la capacidad del Fondo para poner en práctica algunas de las recomendaciones de la Declaración de París.

Se considera que hubo bastante adhesión y promoción de los Principios de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo. Los mejores resultados se obtuvieron en la mejora de la capacidad nacional y de los agentes locales mediante el apoyo coordinado; los peores resultados, en el uso de herramientas de presentación de informes para la gestión basada en resultados y en la reducción de los costos de transacción.

Apropiación

El 77% de 372 encuestados afirmó que los actores necesarios habían participado mayoritaria o plenamente en el diseño de los programas conjuntos. El 89% de 264 entrevistados consideró que esa participación había mejorado la eficacia en bastante o gran medida; y el 84% de 263 encuestados, que había mejorado en bastante o gran medida el potencial de los programas en el ámbito de la sostenibilidad.

En el caso del F-ODM, la apropiación nacional consiste en participar en el diseño del programa y en su ejecución. Los programas conjuntos brindaron oportunidades para su apropiación por parte de los países asociados a través de la gobernanza y los comités de gestión en los países. No está tan claro si los países aprovecharon esas oportunidades para ejercer el liderazgo nacional, pues existen pocos ejemplos de situaciones en que los países hayan ejercido tal liderazgo para dar forma a los programas conjuntos. Uno de esos casos es el de Etiopía, en relación con la ventana temática del sector privado. El país insistió en contar con un número menor de organismos de Naciones Unidas del que se proponía, basándose en la evaluación final del programa.

Alineación

La apropiación de los programas por parte de los gobiernos nacionales se vio ligeramente cohibida por el hecho de que los programas conjuntos debían ceñirse a un conjunto de temas predeterminado (las ventanas), a directrices muy específicas sobre los objetivos y a los tipos de intervenciones que se preveían en los términos de referencia de cada ventana. A estos factores se sumó la obligación de diseñar y ejecutar los programas en un plazo muy corto. En varias visitas a los países se observó que las áreas de interés complementaban las políticas nacionales, pero no las seguían.

Si el F-ODM hubiera cumplido los Principios de París, técnicamente solo debería haber empleado, siempre que fuera posible, la modalidad de ejecución nacional, que establece que la gestión financiera y de las actividades debe respetar el sistema nacional. En la práctica, los programas siguieron la modalidad de ejecución directa, de manera que la responsabilidad de la ejecución de los programas correspondió principalmente al organismo correspondiente de las Naciones Unidas, en lugar de a la contraparte nacional.

Armonización

Como se ha señalado anteriormente, la armonización de los procedimientos administrativos y financieros no se logró con frecuencia en la práctica, dado que la mayoría de los socios de las Naciones Unidas y casi todos los socios nacionales aplicaron sus propios procedimientos. Aunque se hicieron progresos en relación con la iniciativa «Unidos en la acción», la armonización en los países siguió resultando problemática en determinadas áreas.

Los costos de transacción mantuvieron niveles como mínimo tan elevados como los de otros programas anteriores al F-ODM, y en algunos casos fueron más altos. Este aspecto se atribuyó a la necesidad de que los socios de las Naciones Unidas y los gobiernos nacionales crearan nuevas dependencias para gestionar los programas, en lugar de usar las dependencias e instalaciones que ya funcionaban con otros programas; y de emplear nuevas herramientas y procesos independientes para la presentación de informes, en vez de adaptar sencillamente los ya existentes —por ejemplo, los que se habían puesto en marcha para el Plan Una ONU y el Fondo del Plan Único—. La preocupación por los elevados costos de transacción, contrarios a los Principios de la Declaración de París, se manifestó en las entrevistas y en las visitas a los países. Es posible que los procesos establecidos por el F-ODM hayan reducido la eficiencia en los programas conjuntos y a nivel nacional.

Resultados

En el siguiente apartado se analizan las dificultades a las que tuvieron que hacer frente los enfoques de gestión basada en resultados. Aun con las deficiencias de la gestión basada en resultados y los sistemas de supervisión y presentación de informes, la utilización en los programas conjuntos de la información de monitoreo y evaluación impulsó, en términos generales, la mutua responsabilidad, que se consideró sólida. A pesar de ello, la imagen global que se obtiene de los programas conjuntos es que lograron los resultados descritos en el apartado 3.1.3.

Mutua responsabilidad

Estos son algunos elementos clave de un buen sistema de rendición de cuentas: i) si existe un mecanismo u órgano adecuado para la toma de decisiones; ii) si hay un sistema en vigor para recabar la información que los responsables de la toma de decisiones y los directivos necesitan; iii) si el sistema vigente produce el tipo adecuado de información de manera oportuna, y iv) si dicha información se emplea para tomar las decisiones necesarias. El sistema de rendición de cuentas previsto por el F-ODM, su funcionamiento y sus resultados se examinaron en dos niveles: en relación con el Fondo y en relación con los programas conjuntos en los países asociados.

En lo que respecta al Fondo, el Comité Directivo ofreció un mecanismo sólido de toma de decisiones y responsabilidad mutua entre España y el PNUD. El Secretariado del F-ODM, los subcomités técnicos y la Oficina de los Fondos Fiduciarios de Asociados Múltiples participaron en el sistema para brindar la información necesaria al Comité Directivo y ayudarlo a ejecutar sus decisiones, en relación con el proceso competitivo, la selección de los programas conjuntos merecedores de financiación, la asignación de recursos y otros aspectos. Las actas de las sesiones del Comité Directivo y sus documentos anexos aportan pruebas sobre la calidad de la información empleada en la toma de decisiones oportunas.

En lo relativo a los países, el Comité Directivo Nacional —copresidido por el Coordinador Residente y un representante de alto nivel del país asociado—, con representación del Gobierno de España, otras partes interesadas e integrantes del Comité de Gestión de los Programas (en el que estaba representado un grupo más amplio de las principales partes interesadas), ofreció un mecanismo sólido e inclusivo para la mutua responsabilidad, la toma de decisiones y la actuación sobre los programas conjuntos. Los informes de supervisión y otros informes técnicos aportaron información para la toma de decisiones, si bien la calidad de dicha información y la periodicidad de los informes variaron en cada programa conjunto y contexto nacional. Los hallazgos de las evaluaciones finales de los programas conjuntos establecen con claridad que se tomaron las medidas correctivas necesarias para mejorar los programas, basadas en los informes de supervisión y, especialmente, en las evaluaciones de mitad de período. En términos del principio de mutua responsabilidad, el 65% de 381 encuestados señaló que los donantes y los socios sintieron que debían rendirse cuentas mutuamente de los resultados de desarrollo en los países beneficiarios.

4.4 Monitoreo y evaluación, comunicación e incidencia, y gestión del conocimiento

4.4.1 Monitoreo y evaluación

Según el documento de políticas y estrategias del F-ODM, «la estrategia de monitoreo y evaluación del F-ODM se formula de conformidad con las normas y estándares del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (UNEG), así como con los principios de evaluación del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE. Así pues, la estrategia responde a las necesidades de rendición de cuentas, aprendizaje organizativo y promoción del conocimiento mediante la presentación de informes de resultados con base empírica. La estrategia se basa en cuatro niveles de análisis: 1) programa conjunto; 2) país de interés; 3) ventana temática, y 4) el F-ODM» [65]. Se observa que la estrategia está fundamentada en las necesidades de información y los intereses de las partes interesadas, y equilibra la rendición de cuentas con las necesidades de aprendizaje. La decisión de asignar entre un 3% y un 5% de los recursos de los programas al monitoreo y evaluación fue un factor habilitante clave y una buena práctica que debe emularse.

Las inversiones del F-ODM han superado un riguroso conjunto de evaluaciones de tipos diversos, tales como:

- nueve evaluaciones de los países objeto de atención especial, que sirvieron para valorar el diseño inicial y las herramientas del sistema de monitoreo y evaluación del Fondo;
- evaluaciones de mitad de período de los 130 programas conjuntos;
- evaluaciones finales de todos los programas conjuntos;
- ocho estudios temáticos;
- diez evaluaciones consistentes en estudios de caso participativos; y
- la presente Evaluación mundial y temática del Fondo.

Las nueve evaluaciones de los países objeto de atención especial, los estudios de las ventanas temáticas y los diez estudios de caso de los países se analizaron para extraer los datos más importantes. En el proceso se descubrió que todas esas evaluaciones y estudios se habían llevado a cabo con una profundidad y un rigor poco habituales en otros programas parecidos. Aunque no todas las evaluaciones finales se

[65] *MDG Achievement Fund Monitoring and Evaluation Policy and Strategy: Learning to Improve - Making Evidence Work for Development*, documento aprobado en febrero de 2009 y revisado en octubre de 2012

concluyeron en el plazo previsto, el alto porcentaje que sí llegó a tiempo y superó el control de calidad (93 de las 98 examinadas) da muestra de ese rigor. Uno de los factores de éxito fundamentales fueron las útiles herramientas de orientación del Secretariado sobre el proceso y los productos de la evaluación (por ejemplo, para la elaboración de los términos de referencia y los informes de evaluación).

Como se ha comentado anteriormente, todos los programas conjuntos se sometieron a evaluaciones sistemáticas durante su ejecución y una vez concluidos. Las evaluaciones de mitad de período resultaron determinantes para mejorar la eficacia de los programas, como demuestra el tipo de ajustes que se realizaron en los planes de mejora elaborados a raíz de las recomendaciones de las respectivas evaluaciones de mitad de período. En ese sentido, la obligatoriedad de efectuar evaluaciones de mitad de período de cada programa conjunto, establecida en la estrategia de monitoreo y evaluación del Fondo, y la inversión de tiempo y recursos del Secretariado a fin de desarrollar y facilitar buenas herramientas de orientación —para la elaboración de los términos de referencia y los informes de evaluación, etc.— que facilitaran las evaluaciones, han merecido la pena. Las medidas correctivas de mitad de período son un elemento fundamental para garantizar la calidad en la ejecución.

Cada país se responsabilizó del diseño de un sistema de monitoreo y evaluación de cada uno de sus programas conjuntos, con bases de referencia para los indicadores cuantitativos y cualitativos. Además, el Secretariado del F-ODM estableció una metodología de monitoreo y evaluación con un conjunto común de indicadores que se incluyeron en el documento de políticas y estrategia sobre monitoreo y evaluación.

El monitoreo de los programas conjuntos se realizó principalmente mediante informes bianuales. Aunque el Secretariado elaboró el marco principal de esos informes en 2009, los primeros no se generaron hasta 2010, después de la introducción de una herramienta en línea. Los informes debían contener datos que reflejaran la situación real de los programas conjuntos y sus tendencias (indicadores sobre la ejecución financiera y sustantiva, «Unidos en la acción», la Declaración de París y las ventanas temáticas). Un examen de los informes bianuales de los programas conjuntos concluyó que estaban en gran medida incompletos, dado que faltaba una cantidad significativa de datos, hasta tal punto que no se consideraron útiles para esta evaluación. Además, el personal del Secretariado del Fondo confirmó que no se habían verificado los datos facilitados sobre el terreno.

Entre 2010 y principios de 2013 se mejoró el grado de compleción de los informes de monitoreo bianuales. No obstante, no se pudo hacer nada para resolver la ausencia de información de referencia. Además, las mediciones para calibrar los progresos no fueron coherentes en los diversos informes, con lo que resultó difícil usar su contenido para comparar los efectos directos con los objetivos.

Una de las esferas de efectos directos examinadas en el metaanálisis se centró en la eficacia de los sistemas y procesos de monitoreo y evaluación, y en la medida en que tales sistemas se llegaron a utilizar. Se empleó la siguiente escala de calificación: muy satisfactorio = 4; satisfactorio = 3; insatisfactorio = 2, y muy insatisfactorio = 1.

Dado el papel determinante de la gestión en el proceso de obtención de buenos resultados, el metaanálisis también recogió información sobre la puesta a disposición de los directivos de herramientas básicas de gestión, y sobre su utilización para mejorar la eficacia de los programas. En el cuadro a continuación se resumen los datos obtenidos en las evaluaciones finales.

Tabla 11: Uso de sistemas de evaluación, monitoreo y gestión basada en resultados para mejorar la eficacia de los programas, a partir del metaanálisis de las evaluaciones finales

Subcriterios	MS	S	I	MI	NC
7.1 Los sistemas y procesos de evaluación son eficaces	30 (33%)	55 (59%)	7 (8%)	-	1 (<1%)
7.2 Los sistemas y procesos de monitoreo y presentación de informes sobre los resultados de los programas son eficaces	21 (23%)	37 (40%)	32 (35%)	2 (2%)	1 (<1%)
7.3 Los sistemas de gestión basada en resultados son eficaces	14 (15%)	45 (48%)	28 (30%)	3 (3,5%)	3 (3,5%)
7.4 La organización utiliza la evaluación para mejorar la eficacia del desarrollo	30 (33%)	43 (46%)	14 (15%)	2 (2,5%)	3 (3,5%)
Número de evaluaciones finales de programas conjuntos examinadas = 93					

MS = muy satisfactorio; S = satisfactorio; I = insatisfactorio; MI = muy insatisfactorio; NC = no se contempla

Casi todas las evaluaciones finales contenían información que permitió al equipo de evaluación calificar los subcriterios. La inmensa mayoría (92%) de los programas conjuntos recibió una calificación satisfactoria o superior en relación con los sistemas y procesos de evaluación, lo cual indica que se sometieron a evaluaciones sistemáticas durante la ejecución y una vez concluidos. Las evaluaciones de mitad de período, concretamente, también se usaron en diversa medida para mejorar la eficacia de los programas, como demuestran los ajustes que se realizaron en muchos de ellos a raíz de tales evaluaciones. En ese sentido, la obligatoriedad de efectuar evaluaciones de mitad de período y finales de cada programa conjunto, establecida en la estrategia de monitoreo y evaluación del Fondo, y la inversión del Secretariado a fin de desarrollar y facilitar buenas herramientas de orientación —para la elaboración de los términos de referencia y los informes de evaluación, etc.— han propiciado evaluaciones que han contribuido de manera positiva a la mejora de los programas. La distribución de las calificaciones indica que en términos generales los resultados han sido satisfactorios o superiores, aunque ha habido variaciones considerables. Las deficiencias, cuando se han producido, no se han debido a la inexistencia de buenas herramientas de evaluación, sino al modo en que los directivos las aplicaron.

La imagen no es tan positiva en lo que respecta a la eficacia del sistema de gestión basada en resultados y a la adecuación de los sistemas de monitoreo y presentación de informes. En ambos casos, tan solo el 63% de los programas fue calificado como satisfactorio o superior. El 15% de los programas contaba con lo que se consideraría un buen sistema de gestión basada en resultados, con objetivos claros y un marco de resultados con indicadores SMART (específicos, medibles, viables, pertinentes y con plazos específicos) que sirvieron para medir los progresos y llevar a cabo una gestión con miras a la eficacia de los programas. En el 48% de programas calificados como satisfactorios, se señaló que había un sistema de gestión basada en resultados y que se elaboraban informes periódicos, si bien los objetivos del programa no eran realistas y los marcos de resultados eran poco claros. En el 37% restante, la eficacia del sistema de gestión basada en resultados fue menos que satisfactoria: se contaba con un sistema o este se estaba desarrollando, pero sus objetivos eran poco realistas, los resultados previstos estaban mal articulados y el sistema no producía la información necesaria sobre el desempeño del programa.

En relación con el sistema de monitoreo y presentación de informes, el 23% de los programas que recibieron una calificación de «muy satisfactorio» contaba con sistemas consolidados que presentaban informes periódicos con información de calidad. El 40% calificado como «satisfactorio» contaba con un sistema consolidado de presentación de informes periódicos, pero surgieron dudas sobre la adecuación, la calidad y la pertinencia de la información, así como sobre la utilización de tales informes. Una tercera parte de los programas recibió una calificación menos que satisfactoria. Aunque existían sistemas de monitoreo y presentación de informes, o bien no informaban de manera periódica o la frecuencia, el alcance y la calidad de los informes no eran adecuados para fundamentar en ellos las decisiones y los ajustes necesarios.

La aplicación de los sistemas de evaluación en las diferentes ventanas fue bastante uniforme, pues todos hicieron buen uso de las evaluaciones de mitad de período y se beneficiaron de ellas. Sin embargo, la aplicación de los sistemas de gestión basada en resultados, además de los de monitoreo y presentación de informes, fue desigual en las ventanas, como se aprecia en las calificaciones correspondientes. Recibieron calificaciones menos que satisfactorias casi el 50% (7 de 16) de los programas correspondientes a las ventanas de medio ambiente y cambio climático; casi el 40% de los pertenecientes a las ventanas de igualdad entre los géneros y empoderamiento de la mujer, empleo juvenil y migración, y gobernanza económica democrática; y entre el 20% y el 30% de las otras cuatro ventanas. El hecho de que todas las ventanas experimentaran problemas parecidos con la gestión basada en resultados y los sistemas de monitoreo y presentación de informes, y la intensidad de tales dificultades, parecen indicar que el problema fue en parte sistémico y en parte operacional y de gestión.

Relativamente pocos entrevistados estaban lo suficientemente familiarizados con aspectos concretos del monitoreo y la evaluación como para debatir las necesidades y los problemas en este ámbito. No obstante, aquellos que sí fueron capaces de aportar comentarios coincidieron en que el sistema de presentación de informes en línea y el marco de indicadores eran complejos. Los miembros de los equipos de las Naciones Unidas en los países y el personal de la Dependencia de Gestión de Programas responsables de los informes señalaron que el sistema y las herramientas eran complicados. Todos ellos manifestaron su preocupación por la falta de información de referencia del punto de partida del Fondo y tuvieron la impresión de que la introducción de dicha información en los sistemas en 2011 llegó demasiado tarde, aun cuando fue posible recuperar una parte de la información anterior.

Los entrevistados en los países señalan que las estructuras de monitoreo y presentación de informes resultaron onerosas. Sin embargo, afirman que la información sobre los progresos de los programas conjuntos hacia el logro de los indicadores fue fundamental en la toma de decisiones, y que buscaron la manera de mejorar la gestión de las tareas de monitoreo y presentación de informes. Un examen de la documentación de varios programas conjuntos reveló que se contrató a consultores externos para reunir e introducir datos en los sistemas. En un programa conjunto, como mínimo, se destinaron fondos a la realización de una encuesta a escala nacional en 872 hogares, con el propósito de reconstruir una parte de la información de referencia que se estimaba necesaria. No fue posible determinar con exactitud el alcance de las medidas anteriores adoptadas por los agentes de los programas conjuntos, pero sí se hallaron numerosos ejemplos similares en la documentación. Así se descubrieron pruebas de que la falta de financiación no impidió abordar la carga del nuevo sistema de monitoreo y presentación de informes del F-ODM, aspecto que se confirmó en las entrevistas. La siguiente síntesis de comentarios extraídos de las evaluaciones de mitad de período ofrece una imagen negativa, en cierta medida, del trabajo de monitoreo y presentación de informes hasta mediados de 2011 —la situación, según las evaluaciones finales, mejoró a partir de esa fecha—: las medidas relativas a la presentación de informes fueron escasas; la redacción de los informes sobre los progresos, deficiente; los instrumentos de monitoreo, poco sólidos; la capacidad y los procesos de monitoreo, deficientes. No se tuvo en cuenta el tiempo necesario para la planificación, el diseño y la formulación de las bases de referencia de cada esfera de efectos directos en los sectores y las áreas temáticas que faltaban, y la mala conceptualización de los aspectos multidimensionales del programa se hace notar en los programas conjuntos.

La imagen general que surge del metaanálisis, las entrevistas y los documentos es que el sistema de evaluación de los programas conjuntos del Fondo estuvo bastante bien desarrollado y se utilizó con suficiente eficacia para mejorar el desempeño de los programas en cada una de las ventanas temáticas. El aspecto de monitoreo y presentación de informes no se desarrolló con tanto acierto en todas las ventanas temáticas, sobre todo en los primeros años, y no fue tan eficaz como el sistema de evaluación en la mejora del desempeño de los programas. Se aprecian debilidades significativas en el sistema de gestión basada en resultados y su ejecución en los programas conjuntos de todas las ventanas temáticas. Los desafíos

relacionados con la gestión basada en resultados, el monitoreo y la presentación de informes parecen en parte sistémicos y en parte de gestión.

La calificación media del monitoreo y evaluación de 93 programas conjuntos se examinó mediante un análisis de múltiples variables de la varianza (MANOVA). Se descubrió que las calificaciones medias variaban significativamente en función de la ventana temática, la región, el número de socios de las Naciones Unidas y los gastos de los programas. Los análisis estadísticos de seguimiento revelaron que:

- los programas conjuntos de la ventana de desarrollo y sector privado obtuvieron mejores calificaciones que los de medio ambiente y cambio climático, y cultura y desarrollo en la aplicación de los sistemas de monitoreo y evaluación, mientras que las otras ventanas temáticas ocuparon una posición intermedia;
- el desempeño en materia de monitoreo y evaluación de los programas conjuntos desarrollados en Europa y Asia Central fue ligeramente peor que el del resto de regiones;
- un número mayor de socios de las Naciones Unidas en los programas conjuntos implicó un menor desempeño en monitoreo y evaluación; y
- un mayor gasto de los programas pareció relacionarse ligeramente con la mejora de las calificaciones de monitoreo y evaluación.

4.4.2 Gestión del conocimiento y asociaciones

La gestión del conocimiento se estableció como una de las cuatro esferas de apoyo en el diseño del F-ODM. Las otras eran monitoreo y evaluación, comunicación e incidencia, y asociaciones. El sistema de gestión del conocimiento se sustenta en dos pilares:

- Red o foro de conocimiento: Facilitación de diversos medios para promover el diálogo y la interacción entre compañeros de los organismos de las Naciones Unidas, los programas conjuntos y las instituciones nacionales, mejorar su acceso a las lecciones y experiencias de los demás a escala nacional, regional y mundial, con los fondos que el F-ODM asigne a tales actividades; y
- Depósito de conocimientos: Respaldo económico a los enfoques dirigidos a consolidar las lecciones aprendidas y buenas prácticas generadas en la ejecución de los programas conjuntos, almacenando la información en diversos formatos y poniéndola a disposición de futuras iniciativas.

Los cinco agentes principales en la gestión del conocimiento del F-ODM fueron el Secretariado del Fondo, los coordinadores de las ventanas temáticas, las 13 instituciones con las que el Fondo se asoció para la gestión del conocimiento en diversos ámbitos[66], las oficinas de los Coordinadores Residentes y los propios programas conjuntos. Los entrevistados que estaban familiarizados con los elementos de la gestión del conocimiento del Fondo explicaron los conceptos en los que se sustentaba la iniciativa. La idea principal era que toda actividad puede contribuir al acervo de conocimiento sobre la organización, los procesos o el contenido de los programas de las Naciones Unidas en favor del desarrollo. El conocimiento de las Naciones Unidas como organización debe conservarse o transmitirse, lo cual es posible si se desarrollan una estrategia de gestión del conocimiento sólida y las herramientas apropiadas. Debe ponerse en marcha una plataforma

[66] Civil Engagement; Foro Internacional de las Mujeres Indígenas; Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe; Campaña del Milenio; Festival de Cine Millennium; Organización Panamericana de la Salud; Proceso de la agenda para el desarrollo después de 2015 (y revisión del proyecto); Iniciativas renovadas contra el hambre infantil; Instituto Internacional del Agua de Estocolmo; ONU-Mujeres; Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas; Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, y Universidad de Girona.

o un sistema de archivos con miras a almacenar, recuperar y compartir el conocimiento entre los diversos agentes.

Cuando se concluyó la recopilación de datos para la evaluación, en agosto de 2013, muchas actividades de gestión del conocimiento del Fondo seguían en curso, pues se habían iniciado con retraso. Por ejemplo, el Fondo no usó la plataforma de trabajo en equipo hasta marzo de 2010, y las estrategias de gestión del conocimiento de muchos organismos coordinadores y las 13 asociaciones se empezaron a aplicar más tarde.

A pesar de su inicio tardío, las entrevistas en los países, los grupos de discusión y los documentos indican que la gestión del conocimiento de los organismos coordinadores fue un elemento importante para la puesta en común de conocimientos a nivel regional, temático y mundial. La gestión del conocimiento fue importante para promover una participación adecuada y amplia de las partes interesadas, mediante el intercambio de buenas prácticas, lecciones aprendidas y las asociaciones orientadas al conocimiento pertinentes. En algunos casos (por ejemplo, en Europa Oriental), el proceso de gestión del conocimiento podría haberse impulsado a través de campañas de concienciación más específicas coincidentes con la puesta en marcha de los programas, dirigidas a los programas conjuntos con miras a atraer a más partes interesadas pertinentes; y, una vez concluidos los programas, para divulgar las buenas prácticas y los resultados, y darles continuidad.

Las pruebas examinadas indican que las actividades de varios talleres, las lecciones y los documentos de buenas prácticas, las publicaciones, la puesta en común de información a través de las comunidades de práctica creadas para cada ventana temática y diversos estudios fueron pertinentes y contribuyeron al trabajo del F-ODM para impulsar la agenda de los ODM. Buen ejemplo de ello fue un documento de lecciones aprendidas que se hizo público en Montevideo en 2011, en el que se señalaba que «los hallazgos de las evaluaciones de mitad de período y los comentarios de los equipos de las Naciones Unidas en los países indican que la participación de un número elevado de organismos en un programa conjunto puede dar lugar a una coordinación onerosa y a ineficiencias. Al contar con muchos socios, el tiempo que se dedica a crear mecanismos de gestión, coordinar cuestiones operativas y reuniones, etc., no se dedica al trabajo de desarrollo, donde es tan necesario»[67].

El F-ODM estableció asociaciones para la gestión del conocimiento con diversos organismos de Naciones Unidas e instituciones académicas, a fin de analizar las buenas prácticas y las lecciones aprendidas en los programas conjuntos del Fondo y de compartirlas con las partes interesadas en distintas reuniones y foros. Estas asociaciones permitieron al F-ODM sacar partido de la competencia técnica y las redes de los socios, y aportar los conocimientos que ha adquirido en su trabajo a la comunidad internacional para el progreso de la agenda de desarrollo para después de 2015. Esos conocimientos y lecciones extraídos de su trabajo se plasmaron en un conjunto de publicaciones. Por ejemplo, el estudio *Dos caminos, un objetivo*[68], mencionado anteriormente, aporta información útil sobre la incorporación de la perspectiva de género. La asociación entre el Instituto Internacional del Agua de Estocolmo y el PNUD propició una investigación que sugirió maneras de superar los enfrentamientos socioculturales entre comunidades, proveedores de servicios, agentes de la cooperación para el desarrollo y las autoridades locales, y la consiguiente ineficacia de los sistemas de saneamiento y abastecimiento de agua en las comunidades indígenas. En la esfera del sector privado y el desarrollo, el informe de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial —el organismo coordinador— *Networks for Prosperity: connecting development knowledge*

[67] *MDG Achievement Fund: Lessons Learned*, Montevideo (Uruguay) noviembre de 2011.
[68] *Dos caminos, un objetivo: estrategia dual de programación para la igualdad de género en el Fondo para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio,* Secretariado del Fondo para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, PNUD y ONU-Mujeres, 2013.

beyond 2015 [*Redes para la prosperidad: vincular el conocimiento sobre desarrollo después de 2015*] analiza la importancia de las redes de conocimiento en la política económica y el sector privado y el desarrollo, y señala los importantes beneficios de las redes para la creación de conocimiento. Por último, en la esfera de cultura y desarrollo, la asociación con la Universidad de Girona, en España (y con la Universidad Tecnológica de Bolívar, en Colombia) dio lugar a investigaciones que contribuyeron a sistematizar, retener y transferir el conocimiento adquirido en las prácticas y experiencias de gestión de los programas conjuntos del Fondo, mediante el diseño de un conjunto de herramientas prácticas para la gestión de proyectos en los enfoques culturales sobre el desarrollo.

A juzgar por el esfuerzo, las actividades y los recursos que se han dedicado a las estrategias de asociación, monitoreo y evaluación, comunicación e incidencia, y gestión del conocimiento, el F-ODM ha acertado al otorgar una enorme cantidad de atención e importancia a todas estas esferas. Los comentarios recogidos en la evaluación confirmaron que también hubo sinergias y complementariedades positivas entre las estrategias, cada una de las cuales contribuyó a los programas y el trabajo general del Fondo.

4.4.3 Incidencia y comunicación

El enfoque general de incidencia y comunicación del F-ODM se publicó por primera vez en 2008 y ha orientado esta actividad mientras el Fondo ha existido. La política establecía la necesidad de[69]:

- llevar a cabo un trabajo de promoción de los objetivos y los principios rectores del F-ODM;
- crear y consolidar alianzas estratégicas con los principales agentes del sistema de las Naciones Unidas, las organizaciones de la sociedad civil, los gobiernos, la comunidad internacional para el desarrollo y España; y
- diseñar un plan de promoción y movilización para lograr mejores resultados en el ámbito de los ODM.

La estrategia y su aplicación eran responsabilidad del Secretariado del F-ODM. La política abordaba todos los aspectos de la incidencia y la comunicación en los planos mundial, nacional y subnacional. Se trataba de un enfoque integrado en el que se combinaban técnicas de promoción, comunicación y movilización social.

El objetivo de la estrategia, tal como fue aplicada, era concienciar, promover y movilizar apoyos para los ODM con ejemplos de las actividades respaldadas por el Fondo, a fin de dotar a las comunicaciones de una dimensión tangible y humana. Las actividades también se diseñaron con el propósito de influir a largo plazo en las políticas sectoriales —por ejemplo, las relacionadas con la juventud y el empleo— y promover al mismo tiempo políticas más generales para acelerar los progresos hacia el logro de las metas de los ODM. La política requería que en todas las comunicaciones y herramientas de promoción que se emplearan en los países beneficiarios se presentara una «imagen única» del F-ODM. De este modo, los mensajes y las imágenes transmitidos tendrían un alto grado de coherencia.

Las pruebas de las entrevistas, los grupos de discusión y los exámenes documentales indican que la iniciativa de comunicación, incidencia y asociación del Fondo en los países y las inversiones conexas sirvieron para establecer asociaciones y alianzas estratégicas con un amplio grupo de partes interesadas. Sin embargo, la iniciativa se introdujo con retraso en el proceso, por lo que aún no se ha podido determinar su utilidad. En algunos casos, entre ellos el proyecto experimental «Unidos en la acción», los esfuerzos para mejorar las capacidades de comunicación del equipo de las Naciones Unidas en los países obtuvieron

[69] Estrategia de incidencia y comunicación del F-ODM, diciembre de 2008

resultados desiguales. Se aludió concretamente al enfoque consistente en aplicar una estrategia de comunicación basada en una imagen única en todos los programas conjuntos en curso. Tal planteamiento no permitió que cada programa conjunto y los organismos de las Naciones Unidas pertinentes adaptaran la estrategia a sus destinatarios concretos, a fin de facilitar a estos la comprensión de los programas. Aunque en términos generales tuvo éxito, el enfoque de comunicación basado en una imagen única no hacía referencia a una estrategia de salida clara tras la clausura del F-ODM, una omisión que pone en peligro la sostenibilidad y continuidad una vez concluidos los programas conjuntos.

Se han hallado casos en que los socios de las Naciones Unidas y los agentes nacionales y locales colaboraron para adaptar la estrategia del F-ODM a su contexto regional, nacional o local. Algunos entrevistados consideraron que ese planteamiento produjo efectos más duraderos que el enfoque más general.

El F-ODM hizo una importante labor para promover el diálogo en el programa internacional de desarrollo. Este logro se hizo notar especialmente en determinados programas conjuntos de cultura y desarrollo, en los que el diálogo tenía normalmente un alcance más internacional. No obstante, se ha observado que otros programas conjuntos también propiciaron el desarrollo de un amplio número de asociaciones, que a su vez generaron un diálogo en el que se abordaron cuestiones pertinentes del programa de desarrollo, no solo a escala nacional sino internacional.

Los entrevistados y los grupos de discusión señalaron, entre otros, los siguientes retos para la aplicación de la estrategia y las políticas de incidencia y comunicación:

- una cultura deficiente de promoción y comunicación en el seno de determinados organismos de las Naciones Unidas y, especialmente, en los gobiernos nacionales y locales;
- el perfil bajo del F-ODM en relación con la realidad externa de los ODM, caracterizada por la falta de vínculos entre el programa de ODM de ciertos organismos internacionales y los objetivos de determinados programas conjuntos; y
- la resistencia de los organismos de las Naciones Unidas a emplear en los países el logotipo del F-ODM, al preferir usar el suyo propio (a pesar de que la mayoría de las autoridades nacionales solicitaron que se utilizara el logotipo del F-ODM).

4.4.4 Resumen y conclusiones

Contribución de las dimensiones de monitoreo y evaluación, gestión del conocimiento, y comunicación e incidencia al desempeño del F-ODM:

- El F-ODM utiliza un riguroso sistema de evaluación fundamentado en las normas y los estándares del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas, y plenamente acorde con los principios de evaluación del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE.
- Los resultados de las evaluaciones de mitad de período de los programas conjuntos contribuyeron de manera significativa a mejorar los programas.
- La eficacia del monitoreo y la presentación de informes se vio mermada por el retraso en la introducción de los sistemas y las herramientas a tal efecto, por la carga adicional que supuso para los socios en los países adaptarse a los nuevos procesos y herramientas, y, en algunos casos, por el excesivo número de socios de las Naciones Unidas (más de seis).
- Los organismos de las Naciones Unidas y los socios nacionales en los países utilizaron de manera razonable los resultados del monitoreo y evaluación para mejorar los programas.

- La iniciativa de gestión del conocimiento facilitó la puesta en común de conocimientos útiles para mejorar el diseño, la planificación y la ejecución de los programas conjuntos en el futuro. Dado que la mayoría de los programas conjuntos del F-ODM ya se habían diseñado y ejecutado cuando la iniciativa se puso en marcha, es probable que la contribución de la iniciativa de gestión del conocimiento hubiera sido mayor de haberse llevado a cabo en una fase anterior de los programas.
- Las actividades de comunicación e incidencia resultaron razonablemente fructíferas en cuanto al establecimiento de asociaciones, pero aún es demasiado pronto para determinar los efectos directos de estas relaciones.

4.5 Contribución del fondo a los progresos hacia el logro de los ODM

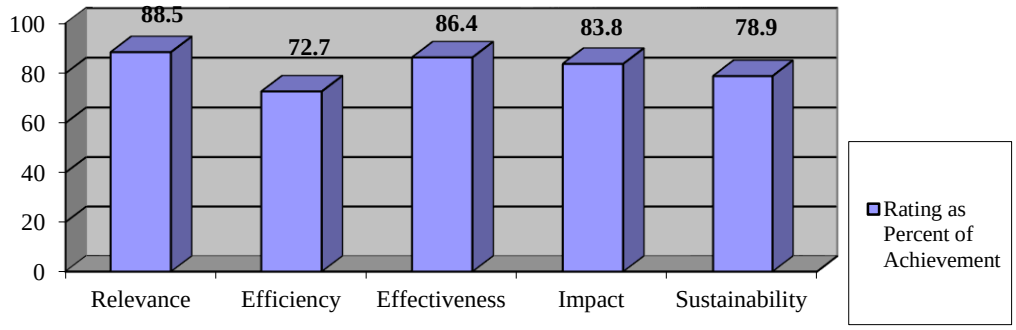
4.5.1 Pruebas que se extraen del análisis

Se han seguido dos métodos para comprobar la medida en que el F-ODM ha contribuido al logro de objetivos a corto y medio plazo y a los progresos hacia las metas de los ODM: 1) desarrollo y análisis de calificaciones de los efectos directos de los programas conjuntos, basados en el metaanálisis de las evaluaciones finales de dichos programas, y 2) análisis comparativo de los progresos en los países hacia el logro de las metas de los ODM.

Análisis de los efectos directos de los programas conjuntos

El análisis descrito en el apartado 3.0 indica que el F-ODM ha contribuido a los progresos hacia el logro de los ODM. Las calificaciones agregadas de las evaluaciones finales transmiten una impresión positiva de los efectos directos de los programas conjuntos, tal como se aprecia en la Figura . El diseño de las ventanas temáticas fue acorde con los ODM. Los programas conjuntos se diseñaron para abordar esas cuestiones temáticas y han empezado a generar resultados a escala nacional y mundial. No obstante, un conjunto de factores ha atenuado la intensidad de tales resultados. Por ejemplo, la situación en los países antes de la intervención del F-ODM puede haber sido un punto de partida positivo importante o haber dificultado la ejecución. El éxito de los preparativos con miras a la ejecución puede haber facilitado u obstaculizado la obtención de resultados.

Figura 6: Calificaciones agregadas de las evaluaciones finales sobre cinco dimensiones de los programas conjuntos del F-ODM (n=93)



Como se aprecia en la figura 6, el análisis de las calificaciones de las evaluaciones finales indica que, en términos generales, los programas conjuntos obtuvieron buenos resultados en los criterios de pertinencia, eficacia e impacto, por lo que deberían haber contribuido a las metas de los ODM. El 88,5% tuvo un desempeño satisfactorio o superior en pertinencia; el 72,7%, en eficiencia. Es posible que varios factores contextuales tuvieran una incidencia positiva o negativa en el desempeño de los programas, como se refleja

en las calificaciones del metaanálisis. Se ha recurrido al análisis estadístico para efectuar un análisis de múltiples variables de la varianza (MANOVA) con miras a descubrir los posibles vínculos entre las calificaciones de los efectos directos de las cinco dimensiones y los factores contextuales: ventana temática, número de organismos de las Naciones Unidas, región, Índice de Desigualdad de Género (2010), Índice de Desarrollo Humano (2007), Índice de Paz Mundial (2009) y gasto de los programas. La conclusión es que la ventana temática influyó de forma significativa en el logro de las metas de los ODM[70]. Sin embargo, su repercusión no ha podido determinarse directamente debido al peso de otras variables en la relación, tales como las diferencias entre regiones y el número de socios de las Naciones Unidas.

Ya se ha comentado en el apartado 4.1 que, usando el análisis estadístico para determinar qué combinación de ventanas temáticas, regiones y número de socios de las Naciones Unidas parece propiciar un mejor desempeño del F-ODM, se concluyó que el impacto de los programas conjuntos era menor en las ventanas de Infancia, seguridad alimentaria y nutrición; Igualdad entre los géneros y empoderamiento de la mujer, y Medio ambiente y cambio climático. La sostenibilidad fue mayor en América Latina y el Caribe que en África Subsahariana. El número de socios de las Naciones Unidas parece haber repercutido en la eficacia de los programas[71]. En lo que respecta a la relación entre el número de socios de las Naciones Unidas y la eficacia, el análisis sugiere que la participación de un menor número de socios favoreció la eficacia de los programas. Sin embargo, el análisis estadístico no ha permitido determinar el número ideal de socios. No se descubrieron otras relaciones significativas en las cinco dimensiones de calificación.

Análisis comparativo de los datos en los países

Como se ha mencionado con anterioridad en la discusión sobre la pertinencia en contextos diferentes, el análisis de regresión se empleó en primer lugar para analizar la posible contribución de una serie de factores (entre ellos, la presencia de programas conjuntos del F-ODM) a los progresos hacia el logro de las metas de los ODM (medidos a partir de la puntuación de los progresos hacia los ODM).

Ya se ha señalado que la región y la situación de paz y seguridad —determinada en función de la calificación del Índice de Paz Mundial— permitieron predecir con un acierto significativo la puntuación de los progresos hacia los ODM en los 94 países analizados. El análisis de regresión reveló que la existencia de programas del F-ODM en un determinado país era un indicador significativo de los progresos hacia los ODM[72]. No obstante, el análisis también refleja que el número de programas ejecutados no relacionados con los ODM (tanto en los países donde trabaja el F-ODM como en los que no) fue un factor significativo. Así pues, parece que además de la influencia de la región y el Índice de Paz Mundial, la ejecución de programas del F-ODM y no relacionados con los ODM también repercute en los progresos de un país hacia el logro de las metas de los ODM.

4.5.2 Reproducción del modelo, ampliación y aprovechamiento de otros recursos

Un comentario que se ha repetido con frecuencia en las entrevistas es que el Fondo ha tenido un efecto catalizador, dado que otras iniciativas en favor del desarrollo han imitado su enfoque. Esa sensación se ve corroborada en cierta medida por los datos del sitio web de la Oficina de los Fondos Fiduciarios de Asociados Múltiples (MPTF Gateway): entre 2009 y 2012 se ejecutaron otros 92 programas por un valor de 197 millones de dólares de Estados Unidos en la modalidad de programa conjunto acorde con el F-ODM.

[70] En esta evaluación se ha empleado el planteamiento estándar en las pruebas estadísticas, según el cual se consideran «significativos» la probabilidad o los valores *p* iguales o inferiores a 0,05.
[71] Significación de Lawley-Hotelling de p=0,05
[72] Para obtener más información, véase el anexo 4.4.

Las organizaciones asociadas del F-ODM también coincidieron de manera casi unánime en que los procedimientos y el personal de muchos de sus otros programas de desarrollo se habían reorganizado para adaptarse al modelo del F-ODM. Por ejemplo, un representante de la Organización Internacional del Trabajo señaló que la modalidad del programa conjunto, tal como la aplicó el Fondo, se está reproduciendo íntegramente en la mayoría de los programas de la OIT. Muchos elementos del modelo del Fondo se están aplicando incluso en acuerdos bilaterales, sobre todo la utilización de procedimientos comunes y planificación conjunta con los agentes nacionales o locales.

La reproducción o aplicación del modelo del F-ODM y sus iniciativas exige inversiones adicionales a los países o los donantes, distintas de la del F-ODM, pues este se clausuró en diciembre de 2013. A pesar de que el Fondo debía catalizar inversiones adicionales en los programas conjuntos, no se han encontrado pruebas directas de que otros donantes hayan realizado aportaciones a programas conjuntos concretos cuando estos llegaban a su fin. Por el contrario, se ha observado que algunos donantes empezaron a invertir en nuevos programas paralelos o que ampliaban las actividades de los programas conjuntos, con una orientación parecida, cuando el F-ODM aún desarrollaba su trabajo.

El grado en que el Fondo ha sabido aprovechar las inversiones de seguimiento en las mismas o parecidas áreas programáticas, con miras a ampliar o reproducir las inversiones dirigidas al logro de los ODM, sigue siendo incierto. Cuando se les pregunta en qué medida ha impulsado el Fondo innovaciones o inversiones adicionales conexas, el 59% de los 159 entrevistados responde «en bastante o gran medida». Por desgracia, el F-ODM no ha efectuado un monitoreo de tal movilización, de manera que no ha sido posible verificar la envergadura de las inversiones generadas. Las pruebas que existen sobre la movilización de otros recursos ofrecen una imagen desigual. No se ha producido una intensa movilización de fondos adicionales, pero sí parece que otros donantes han dado muestras de interés. La información recogida en la encuesta y las entrevistas apunta a que no se ha movilizado una cantidad importante de fondos adicionales para los programas conjuntos porque la mayoría de los donantes y organismos de las Naciones Unidas consideraron que los programas conjuntos formaban parte del «programa español», y que los fondos asignados a determinados países para iniciativas temáticas concretas estaban mucho más concentrados de lo que habían estado nunca. Además, se cree que la puesta en marcha del Fondo en plena crisis económica internacional de 2008 evitó que posibles donantes comprometieran recursos para sumarlos a la enorme cantidad que ya aportaba el F-ODM.

Dicho esto, en las entrevistas y los grupos de discusión se mencionaron algunos casos en que los programas conjuntos atrajeron recursos adicionales, tales como:

- en Serbia, el Gobierno asignó de forma directa 1,7 millones de dólares de los Estados Unidos a la ejecución del programa conjunto sobre empleo juvenil y migración;

- en Bosnia y Herzegovina, el Gobierno asignó 2,5 millones de dólares de los Estados Unidos a la restauración del patrimonio cultural, en el marco de la ventana temática sobre cultura y desarrollo;

- en El Salvador, en el marco de la ventana temática del sector privado, el Gobierno y los donantes asignaron 3 millones de dólares de los Estados Unidos a la mejora de viviendas e infraestructuras, y

- en Egipto, un programa conjunto sobre medio ambiente atrajo 78 millones de dólares de los Estados Unidos de financiación paralela, con una gran aportación del Banco Mundial.

Los entrevistados de varios países declararon que varios donantes se habían comprometido en firme a realizar inversiones con miras a prolongar algunos programas conjuntos cuando se interrumpiera la financiación del F-ODM. El alcance de tales compromisos, afirmaron, era alentador, y parecía muy

probable que los donantes aportaran más fondos en el futuro. La confianza en que el Fondo ha creado un entorno propicio para futuras inversiones en las esferas de los programas conjuntos se aprecia en la respuesta a la siguiente pregunta de la encuesta: «¿En qué medida ha impulsado el Fondo innovaciones o inversiones adicionales conexas?». De las 159 personas encuestadas, el 58% señaló que había una probabilidad considerable o grande de que se efectuaran inversiones de seguimiento, aunque estas no se habían realizado en el momento en que se concluyó la evaluación.

4.5.3 Resumen y conclusiones sobre la contribución a las metas de los ODM

- Los programas conjuntos se consideraron muy pertinentes a las necesidades de los países en relación con los ODM; eficaces, en gran medida, en el logro de los objetivos programáticos relacionados con los ODM; generadores de beneficios que muy probablemente sean sostenibles a largo plazo, y generadores de cambios significativos en las políticas y los sistemas necesarios para el progreso hacia los ODM.
- Aunque la eficiencia obtuvo una calificación peor que otros criterios, los programas conjuntos se planificaron y ejecutaron con suficiente eficiencia para contribuir de manera positiva al logro de los objetivos relacionados con los ODM. Sin embargo, la eficiencia fue una de las áreas de desempeño más débiles, junto a las áreas transversales de la cuestión de género y la sostenibilidad ambiental.
- Los programas conjuntos del F-ODM contribuyeron al logro de las metas de los países en relación con los ODM, si bien el peso de esa contribución no se ha podido aislar de las aportaciones de otros programas del GNUD no vinculados al F-ODM que también se ejecutaron en casi todos los países donde este desarrolló su actividad.
- No se ha podido determinar si el F-ODM ha conseguido movilizar inversiones de seguimiento en las mismas áreas programáticas u otras parecidas, aunque se han hallado indicios de que sí.
- Se descubrieron una serie de obstáculos internos y externos a la ejecución plenamente fructífera del Fondo. Tales obstáculos deben abordarse si las Naciones Unidas repiten una iniciativa semejante a la del F-ODM.

4.6 Obstáculos internos y externos a los cambios institucionales y organizativos

A continuación se facilita un listado sucinto de los obstáculos a los cambios institucionales y organizativos necesarios para la ejecución fructífera del Fondo, con el propósito de explicar por qué se efectuaron progresos en determinados ámbitos, pero en otros no. En la lista solo se incluyen los obstáculos mencionados, como mínimo, por una tercera parte de las personas que respondieron a la encuesta y las entrevistas. Los obstáculos internos y externos están inextricablemente unidos en las tres dimensiones: programación conjunta, ventanas temáticas y Fondo.

Obstáculos internos:

- El marco temporal de tres años de muchos programas conjuntos resultó demasiado breve para lograr la clase de cambios de conducta e institucionales que se buscaban en los países, cambios que por lo general requieren hasta cinco años.
- Los costos de transacción de los organismos principales y otros organismos de las Naciones Unidas, así como de los agentes nacionales, fueron considerables.
- La extensión y la dificultad de las negociaciones para establecer el enfoque «Una ONU», y simplificar y armonizar los procesos retrasaron la puesta en marcha.

- La lentitud en la toma de decisiones, o la ausencia de estas, por parte de determinados actores clave fueron especialmente acusadas cuando participó un número elevado de socios (por ejemplo, más de seis organismos de las Naciones Unidas).
- Los procedimientos arraigados de los organismos de las Naciones Unidas dificultaron la aplicación de enfoques comunes.
- El grado de implicación de los socios de las Naciones Unidas en el trabajo común con miras al logro de los objetivos de los programas conjuntos fue muy desigual.
- La complejidad y la carga adicional en la gestión y la presentación de informes de los programas conjuntos, derivadas de la aplicación relativamente tardía (2010) del sistema de monitoreo y evaluación.
- El retraso en la aplicación del componente de gestión del conocimiento del Fondo impidió que los programas conjuntos que se pusieron en marcha más tarde (2010 o 2011) tuvieran acceso a experiencias e ideas importantes.
- La incorporación de los organismos no residentes de las Naciones Unidas como socios de los programas conjuntos no se gestionó de la misma manera en todos los países ni en los programas conjuntos pertenecientes a ventanas temáticas diferentes. En algunos casos, la aportación de los organismos no residentes fue decisiva y no se consideró demasiado costosa, dada la necesidad de conocimientos especializados; en otros casos, el costo de los desplazamientos o la instalación de delegaciones provisionales se consideró demasiado elevado para el valor de las aportaciones del organismo no residente en cuestión. En varios casos, los organismos no residentes tuvieron un peor desempeño en cuanto a eficiencia y eficacia, sobre todo cuando asumieron una función principal o de liderazgo.

Obstáculos externos:

- El F-ODM comunicó que la financiación se inscribía en el marco nacional. El concepto era acertado, pero algunos ministerios nacionales lo interpretaron de manera tan literal que pretendieron microgestionar determinadas áreas y tomar decisiones contrarias a las responsabilidades de gestión financiera del organismo principal.
- Aunque se realizaron grandes esfuerzos para que los organismos de las Naciones Unidas, los gobiernos nacionales y locales, y las organizaciones civiles desarrollasen capacidades que permitieran dar continuidad a las intervenciones de los programas conjuntos una vez clausurado el Fondo, los actores nacionales no dedicaron suficiente tiempo ni atención a planificar los medios y vías adecuados.
- El compromiso y el apoyo de otras fuentes siguen siendo inciertos, entre ellos la asignación de recursos económicos.

4.7 Resumen y conclusiones sobre el F-ODM como modelo de cooperación multilateral para el desarrollo

- El modelo fue una buena manera de promover el trabajo en los países en desarrollo sobre cuestiones temáticas específicas, contando con la participación de organismos de Naciones Unidas con los conocimientos técnicos y la experiencia necesarios, así como de socios nacionales y locales pertinentes.
- El modelo del F-ODM también constituyó un marco adecuado para ejecutar los programas de desarrollo en condiciones nacionales muy diversas sin provocar diferencias grandes o inaceptables

en los efectos directos. Los factores que más influyeron en tales efectos directos fueron la ventana temática, la región y la situación de paz y seguridad en los países.

- El F-ODM, como entidad financiadora y administradora de 130 programas conjuntos, fue plenamente pertinente a las necesidades o prioridades de los destinatarios, que armonizó con las prioridades y objetivos de desarrollo nacional, los ODM, las prioridades de las Naciones Unidas y las del MANUD.
- Los programas conjuntos del F-ODM parecen haber contribuido a los progresos hacia el logro de las metas de los ODM en los países. No obstante, no resulta sencillo cuantificar el alcance de su contribución ni distinguirla de las aportaciones de otros programas del GNUD no vinculados al F-ODM que también se ejecutaron en casi todos los países donde este desarrolló su actividad.
- El compromiso del F-ODM con la modalidad de trabajo consistente en la utilización de programas conjuntos seleccionados mediante un proceso competitivo fue un elemento clave de su contribución a la coherencia en todo el sistema de las Naciones Unidas y a la adhesión y promoción de los Principios de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo. Un elemento fundamental para que el F-ODM sea un modelo de desarrollo pertinente ha sido su atención a ámbitos temáticos específicos con objetivos limitados —suficientemente ambiciosos para hacer una contribución (en términos de financiación) y lo bastante concretos como para cubrir aspectos específicos de una cuestión sin tratar de resolverlo todo—.

Estos hallazgos complementan los expuestos en el capítulo anterior sobre la calidad y el desempeño de los programas conjuntos y las ventanas temáticas.

5. CAPÍTULO 5: RESUMEN DE HALLAZGOS Y CONCLUSIONES

De la información presentada en los capítulos 3 y 4, se extrae una panorámica de los logros del F-ODM como modelo de cooperación al desarrollo multilateral y de los programas conjuntos incluidos en las ocho ventanas temáticas.

5.1 Principales hallazgos de los programas conjuntos y ventanas temáticas

El modelo del F-ODM representa la institucionalización de la coherencia en la programación del desarrollo, al requerir una planificación y gestión interinstitucional de todos sus programas y el uso exclusivo de los programas conjuntos. En conclusión, el F-ODM desarrolló programas conjuntos sumamente pertinentes para cubrir las necesidades en materia de ODM de los países y eficaces, en gran medida, para lograr los objetivos y resultados esperados. Los 130 programas conjuntos financiados bajo las ocho ventanas temáticas respetaban los términos de referencia de sus respectivas ventanas. Estas, a su vez, abordaban importantes desafíos, prioridades y necesidades mundiales en sintonía con las metas y prioridades de desarrollo nacionales, los ODM, las prioridades de las Naciones Unidas y los MANUD para los países.

Se consideró que los programas conjuntos del F-ODM fueron planificados y ejecutados de forma suficientemente eficaz para contribuir de forma positiva al logro de sus objetivos, si bien el grado de eficacia varió en función de las ventanas, siendo la inclusión de género y la sostenibilidad ambiental las menos eficaces. Con la excepción de los programas de la ventana Igualdad de género y empoderamiento de la mujer, el grado de inclusión de género en la planificación y ejecución de los programas del F-ODM fue inferior a lo esperado en los inicios del Fondo, en particular a la luz de los distintos compromisos expresados en las Naciones Unidas (por ejemplo, en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada en Beijing). La sensibilidad ambiental en las ventanas temáticas (al margen de la ventana Medio ambiente y cambio climático) requiere sin duda más atención.

Sería un tanto prematuro aventurar en este momento conclusiones firmes sobre la sostenibilidad de los resultados y los beneficios dada la brevedad del período de ejecución, de tres a cuatro años. No ha trascurrido el tiempo suficiente para que los cambios se consoliden y arraiguen en los países beneficiarios. A pesar de todo, una gran mayoría de los programas conjuntos del F-ODM ha arrojado resultados y beneficios que podrían ser sostenibles de reunirse ciertas condiciones en el país. Esta evaluación de los programas del F-ODM se basa en la observación expresada por muchos en mayor o menor medida sobre las condiciones que en un pasado han demostrado ser fundamentales para la sostenibilidad. Entre ellas se incluyen aspectos como la adecuación cultural y tecnológica de las intervenciones, el grado de compromiso local, la apropiación y capacidad de continuar con el proyecto una vez concluido el programa, en qué medida el entorno político propicia la continuidad de las actividades y los beneficios, y las posibilidades de financiación futuras. Varios programas lograron cubrir algunos de esos aspectos, pero persisten las dudas sobre la capacidad de los socios locales para obtener los recursos económicos necesarios para continuar o reproducir y expandir las intervenciones una vez agotada la financiación del F-ODM.

En cuanto a los tipos de resultados, además de los beneficios inmediatos relacionados con los servicios para los grupos destinatarios en el ámbito local y comunitario (en el que operaban la mayoría de los programas conjuntos), los programas de las distintas ventanas contribuyeron a generar cambios de comportamiento, mejoras de las capacidades y reformas en toda una serie de leyes, políticas y planes, tanto a nivel nacional como subnacional, en sus respectivas áreas temáticas en los países. En el ámbito subnacional y local, muchos de los programas abordaban necesidades apremiantes de las poblaciones a las que estaban dirigidos, que a menudo se contaban entre los grupos y comunidades más marginados y desfavorecidos por motivos económicos (desigualdad y falta de oportunidades), geográficos (zonas rurales/urbanas o ubicaciones de difícil acceso), etnoculturales (basados en la discriminación y la exclusión), políticos (ausencia de voz y falta de representación) y de género.

De conformidad con los términos de referencia de sus respectivas ventanas temáticas, los programas del F-ODM generaron resultados institucionales, estratégicos y temáticos similares en gran medida en las distintas ventanas y en diferentes contextos nacionales. Si bien el desempeño fue bueno, en general, en todas las ventanas, algunas obtuvieron valoraciones ligeramente superiores en los seis criterios de evaluación utilizados (pertinencia, eficiencia, eficacia, impacto, sostenibilidad e igualdad de género y sensibilización ambiental). Los mejores resultados según los criterios de evaluación se obtuvieron en la ventana Cultura y desarrollo, seguida de las ventanas Igualdad de género y empoderamiento de la mujer, Prevención de conflictos y consolidación de la paz, Juventud, empleo y migración, Desarrollo y el sector privado, Medio ambiente y cambio climático, Desarrollo económico democrático e Infancia, seguridad alimentaria y nutrición respectivamente. Los motivos más probables de esas diferencias fueron los siguientes: los diferentes grados de complejidad técnica de cada ventana; los requisitos de infraestructuras y equipamiento; los niveles de experiencia nacional o comunitaria necesarios; los contextos nacionales, con diferencias evidentes entre las cinco regiones en cuanto a la incidencia de la pobreza; los avances previos en materia de ODM; el grado de paz y seguridad; y las diferencias en la aplicación de las técnicas de gestión basada en resultados y el uso de herramientas de gestión. Cabe notar que la información sobre dos ventanas (Infancia, seguridad alimentaria y nutrición y Prevención de conflictos y consolidación de la paz) era más limitada que en las demás, y el equipo de evaluación solo pudo aprovechar las evaluaciones independientes finales de 11 de los 24 programas conjuntos de la ventana Infancia, seguridad alimentaria y nutrición y de 9 de los 20 programas conjuntos de la ventana Prevención de conflictos y consolidación de la paz, lo que pudo causar un sesgo en la muestra para los hallazgos.

En cuanto a la cuestión del contexto de los países y el logro de avances en los ODM por ventana temática, el análisis estadístico revela que los mayores logros durante el período en que se realizaron los programas se dieron en Asia Oriental y el Pacífico, Europa y Asia Central, y América Latina y el Caribe frente a la región de África Subsahariana. Si se examinan los porcentajes de programas conjuntos llevados a cabo en cada región, se realizaron un 10% más de programas de la ventana Infancia, seguridad alimentaria y nutrición en África Subsahariana que de la ventana Cultura y desarrollo.

Los efectos y beneficios de estos resultados políticos e institucionales, por naturaleza, visibles más a largo plazo, se extenderán plenamente más allá de 2015, la fecha límite para el logro de los ODM, y es un buen augurio para la agenda de desarrollo post-2015. Además, la naturaleza multisectorial de muchos de los programas y la participación de los ministerios pertinentes, así como de otros socios locales no gubernamentales en los países, ha permitido demostrar en qué manera los países beneficiarios pueden potenciar sus propios conocimientos y experiencias con un enfoque que integre al conjunto del gobierno o del país para así cosechar mejores resultados. En este sentido, el F-ODM es un ejemplo de cómo fomentar la coherencia política y la coordinación en los países asociados para lograr resultados de forma más eficaz. No debe subestimarse el valor de esos beneficios.

5.2 Principales hallazgos en el Fondo

En cuanto al Fondo, se consideró que las ocho ventanas temáticas elegidas por el F-ODM tenían peso estratégico, ya que todas ellas demostraron ser vías adecuadas para afrontar la reducción de la pobreza y contribuir hacia el logro de los ODM, como se indicó previamente en los resultados de los programas conjuntos de las ocho ventanas. Asimismo, el ámbito y las áreas de intervención temática contribuyeron a abordar los desafíos globales respectivos y siguen siendo pertinentes hasta el momento. El equipo de evaluación señala que, en particular a través de tres de las ocho ventanas (Infancia, seguridad alimentaria y nutrición, Juventud, empleo y migración y Cultura y desarrollo), el Fondo se centró en aspectos que no destacaban en la agenda de la comunidad internacional para el desarrollo en ese momento pero que han cobrado importancia desde entonces. En el ámbito de la cultura, que no estaba incluido en los ODM, las tareas del F-ODM contribuyeron a aumentar las bases empíricas que sustentan la importancia de su papel

en el desarrollo para lograr los ODM. Así quedó explícitamente sancionado a escala internacional con el reconocimiento de la Asamblea General de las Naciones Unidas de la necesidad de integrar la cultura en todas las estrategias y políticas de desarrollo (resoluciones A/RES/65/166, A/RES/66/208 y A/RES/68/223). En ese sentido, la orientación estratégica del Fondo fue verdaderamente visionaria.

Mediante la financiación y administración de 130 programas conjuntos individuales en ocho ventanas temáticas, el modelo del F-ODM resultó ser un mecanismo multilateral versátil en materia de cooperación para el desarrollo. Constituyó una forma adecuada de avanzar en los países en desarrollo en torno a temas específicos, aprovechando las considerables habilidades y experiencia de los organismos de las Naciones Unidas y de los socios nacionales y locales pertinentes. Además, proporcionó un buen marco para la ejecución de los programas de desarrollo en condiciones nacionales considerablemente distintas, sin que los resultados obtenidos mostraran grandes diferencias o notables discrepancias. Los resultados del Fondo contribuyeron a cosechar avances hacia el logro de las metas de los países en materia de ODM, si bien no puede valorarse esa contribución al margen de otros programas del GNUD o externos al F-ODM realizados en los mismos países. No es posible evaluar en qué medida el F-ODM consiguió fomentar las inversiones destinadas a continuar el trabajo en esas mismas áreas programáticas o en áreas similares, en un esfuerzo por ampliar o reproducir las inversiones en aras del logro de los ODM. Sin embargo, todo apunta a que, sin los programas del F-ODM, es poco probable que se hubieran alcanzado los mismos resultados y contribuciones a los ODM de los países, en particular en el contexto de la crisis financiera mundial. A través de sus programas conjuntos, se concluyó que el F-ODM promovió satisfactoriamente el principio de coherencia dentro del sistema de las Naciones Unidas y contribuyó a fomentar la cultura de «Una ONU».

Se constató que la integración de las cuestiones transversales (género y medio ambiente) fue deficiente y, en contra de lo previsto, no se logró de forma generalizada la armonización de los procesos de gestión, la racionalización de la planificación y la ejecución ni la simplificación de los procedimientos. Los procesos impuestos por el F-ODM pueden haber limitado la eficiencia de los programas conjuntos y en los países.

En cuanto a la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, en la evaluación se constató que las inversiones y actividades del Fondo respetaron y promovieron en gran medida los Principios y los mejores resultados se lograron en materia de alineación, apropiación y mutua responsabilidad. Del mismo modo, se identificó como punto fuerte la atención prestada a fortalecer las capacidades de los agentes nacionales y locales y los mecanismos de gobernanza y gestión incluyentes promovidos por los programas conjuntos del Fondo, a pesar de algunas debilidades identificadas en el uso de las herramientas de monitoreo y presentación de informes en el seno de los programas conjuntos y algunas oportunidades perdidas para fomentar el liderazgo del país y la ejecución nacional.

Las principales flaquezas fueron la gestión basada en resultados y la reducción de los costos de transacción. De hecho, se observó que los costos de transacción quizá fueron más elevados en los programas conjuntos del F-ODM que en las iniciativas bilaterales, debido aparentemente al ajuste necesario por parte de los organismos de las Naciones Unidas y de los agentes nacionales para utilizar los procesos y herramientas de gestión y presentación de informes comunes exigidos. Se constató que la armonización de los procesos de gestión, la racionalización de la planificación y la ejecución, así como la simplificación de los procedimientos no se dieron de forma generalizada, en contra de lo previsto. Al contrario, es posible que los procesos requeridos por el F-ODM redujeran la eficiencia de los programas conjuntos y de los países y aumentaran los costos de transacción, aunque parece que ello no tuvo mayores repercusiones negativas sobre el conjunto de efectos y resultados de los programas.

5.3 Conclusiones

5.3.1 Conclusiones generales

En general, el equipo de evaluación opina que el concepto y el diseño del F-ODM fueron adecuados para satisfacer las intenciones expuestas en el acuerdo entre el PNUD y el Gobierno de España. A la luz de las valoraciones obtenidas por los programas conjuntos en los criterios de evaluación, los resultados logrados por el F-ODM deben considerarse significativos, en particular si se tiene en cuenta que el período de tres o cuatro años de los programas conjuntos era corto y que gran cantidad de ellos se ejecutaron en contextos nacionales muy problemáticos, además de que muchos de los socios de las Naciones Unidas y de los países no estaban acostumbrados a trabajar con la modalidad de programas conjuntos. Además, la mayoría de los programas se centraba en las personas más desfavorecidas a escala local, donde más probabilidades hay de que las desigualdades (exclusión geográfica, étnica o de otra índole) sean más pronunciadas o persistentes. Se trata de un desafío difícil, pero los esfuerzos del Fondo arrojaron resultados positivos.

A través de sus ocho ventanas temáticas y 130 programas conjuntos, el F-ODM, como mecanismo multilateral de cooperación para el desarrollo, demostró categóricamente lo que puede lograrse con inversiones de entre 2 y 12 millones de dólares de los Estados Unidos en breves períodos de tiempo si se hace bien, independientemente del área temática, la región o el contexto nacional. Los resultados de los programas conjuntos en todas las ventanas temáticas indican los tipos de resultados que se pueden lograr, no solo en cuanto a la reducción de la pobreza de las poblaciones beneficiarias, sino también en cuanto a la manera de lograrlo, de forma que se mejore la coherencia de las Naciones Unidas y el respeto de los Principios de la Declaración de París. El trabajo del Fondo ejemplifica la mejor manera de aprovechar las capacidades técnicas y las ventajas comparativas de los socios de las Naciones Unidas para que redunden en el beneficio de los pobres de los países asociados, como «Una ONU». El F-ODM puso de manifiesto las ventajas de un mecanismo multilateral de cooperación para el desarrollo que no se suelen encontrar en otras formas multilaterales de programación dentro de las Naciones Unidas, donde los organismos actúan de forma bilateral.

Por último, el trabajo del F-ODM, a través de sus 130 programas conjuntos en 50 países, brindó la oportunidad de ampliar la experiencia de «Unidos en la acción» más allá de los países piloto iniciales a un amplio abanico de países, contribuyendo así con un conjunto adicional de pruebas y experiencias que puede resultar de utilidad en los esfuerzos futuros de reforma de las Naciones Unidas. El Fondo elaboró una multitud de documentos de orientación e instrumentos con instrucciones que abarcan desde el funcionamiento del Fondo en sí hasta el ciclo de vida de los programas (desde la selección y preparación hasta la conclusión, pasando por la ejecución y el monitoreo y evaluación). No cabe duda de que serán de gran ayuda para otros programas conjuntos en un futuro, de emplearse ese modelo.

La concepción del F-ODM hizo gala de visión y compromiso con los ODM, las reformas de las Naciones Unidas y los Principios de la Declaración de París. La experiencia del F-ODM demostró de qué manera los donantes pueden realizar contribuciones eficaces aprovechando las capacidades de los organismos del sistema de las Naciones Unidas para cambiar la situación de las personas pobres en los países asociados y contribuir al mismo tiempo a los esfuerzos de reforma de las Naciones Unidas.

5.3.2 Factores que influyeron en el desempeño del Fondo y sus programas

El primer elemento que saltó a la vista para los evaluadores cuando intentaron entender los tipos de resultados y éxitos cosechados fue que el modelo del F-ODM se basaba en una teoría del cambio sólida, si bien implícita, que tenía en cuenta los conocimientos y buenas prácticas del desarrollo internacional. Los puntos débiles identificados estaban en su mayoría relacionados con la ejecución de las ideas y del enfoque subyacentes al modelo, no tanto con la idoneidad de su teoría del cambio e ideas. Esas flaquezas se tratarán

más adelante, una vez examinadas algunas de las características del Fondo que contribuyeron de forma importante al logro de los resultados obtenidos. A continuación se enumeran algunas de las características clave que contribuyeron al éxito:

- **Mecanismos de gobernanza bien definidos para el Fondo y los países:** Los mecanismos en los países, como los Comités Directivos Nacionales, copresididos por los Coordinadores Residentes y un representante de alto nivel del país asociado y con representación de España y de otras partes interesadas clave, así como los Comités de Gestión de Programa, que implicaban una mayor representación de partes interesadas, constituían vías incluyentes para la participación de los socios locales en las decisiones y acciones de todos los programas. Cabe subrayar el valor de la inclusión para contribuir al sentimiento de autoría y mutua responsabilidad, lo que se traduce en mejores resultados.

- **Contribución a la coherencia del sistema de las Naciones Unidas:** La decisión de establecer el Fondo de modo que incorporara disposiciones para fomentar la coherencia del sistema de las Naciones Unidas y los Principios de la Declaración de París respondía a una lógica de sinergias.

- **Selección competitiva de los programas conjuntos:** Se constató que el proceso de selección competitiva de los programas conjuntos contribuyó de forma significativa al valor del modelo como mecanismo multilateral. Fue una novedad que probablemente ayudó a alcanzar la alta tasa de éxito de los 130 programas conjuntos, seleccionados entre 396 notas conceptuales como los más prometedores.

- **Orientación facilitada en los términos de referencia de las ventanas:** Las pautas iniciales incluidas en los términos de referencia de cada ventana temática, que indicaban los desafíos y prioridades mundiales que debían tratar los programas conjuntos de cada área, fueron una excelente herramienta para ayudar a concentrar los esfuerzos de los programas conjuntos en cada ventana respectiva.

- **Participación de las partes locales interesadas:** El grado de participación de las partes locales interesadas, que les dio voz e infundió una sensación de confianza y apropiación (en particular en los programas dirigidos a los más desfavorecidos, que a menudo tienen sentimientos de abandono y suspicacia) contribuyó a construir un clima de confianza y aportar soluciones conjuntas a las prioridades.

- **Construcción de capacidades:** Esta fue una característica clave de los programas conjuntos y se lograron avances significativos para lograr los objetivos esperados. Los resultados podrían haber sido mejores si los programas hubieran tenido una mayor duración. Se consideró necesario contratar a expertos externos para garantizar resultados de buena calidad a corto plazo al tiempo que se facilitaba la consolidación e institucionalización de esas capacidades para mejorar la eficacia de los socios en el país, a nivel nacional, local o comunitario, para un éxito duradero.

- **Experiencia y competencias técnicas de los socios de las Naciones Unidas:** Cabe resaltar el valor de la experiencia y las competencias técnicas de los distintos socios de las Naciones Unidas que se aunaron en estas iniciativas, en particular el papel de los organismos que llevaron las riendas del diseño y la ejecución de los programas conjuntos y se encargaron de coordinar las tareas con el resto de socios de las Naciones Unidas que participaron. Sin ellas, la mayor parte de las iniciativas no hubieran llegado a buen puerto.

- **Funciones del Secretariado del F-ODM:** El Secretariado desempeñó un papel fundamental al brindar asistencia y facilitar la gobernanza y la gestión en todas las fases de los programas, incluida la aprobación de las notas conceptuales en el Comité de Gestión Técnica, el asesoramiento a los equipos a medida que elaboran los documentos y conceptos para los programas conjuntos, el

desarrollo de las estrategias de monitoreo y evaluación, gestión de conocimiento y comunicación e incidencia, la supervisión de las misiones a los países, y la elaboración de documentos de orientación para las evaluaciones intermedias y finales.

- **Hincapié en el monitoreo y evaluación:** El sistema de evaluación del F-ODM fue un elemento clave para el éxito de muchos programas conjuntos. En particular, las evaluaciones intermedias y la introducción de los ajustes correctivos propuestos en los planes de mejora para adoptar las recomendaciones de esas evaluaciones supuso un punto de inflexión para muchos programas conjuntos, ya que muchos se diseñaron en un breve período de tiempo y sin disponer de información de referencia fiable ni haber consultado con las partes interesadas locales. Los programas conjuntos gozaron de una estrecha supervisión, si bien la eficacia del monitoreo y la rendición de cuentas se vio socavada por a) la tardía introducción del sistema y las herramientas de monitoreo y presentación de informes, b) la carga añadida sobre los socios en los países al deber adaptarse a nuevos procesos y herramientas, y c) la gran cantidad de socios de las Naciones Unidas en algunos casos (hasta más de seis).

- **Gestión del conocimiento:** Si bien la iniciativa de gestión del conocimiento contribuyó al intercambio de información, esa contribución podría haber sido mayor si se hubiera puesto en funcionamiento en una fase más temprana del Fondo.
- **Incidencia y comunicación:** El Fondo también invirtió en actividades de incidencia y comunicación, que consiguieron llegar a un amplio espectro de partes interesadas, aunque es demasiado pronto para evaluar todos los beneficios de esos esfuerzos, puesto que también comenzaron a realizarse cuando el ciclo del Fondo estaba bien avanzado.

Si bien algunos elementos del F-ODM no se pusieron en marcha desde el principio, todos estaban en funcionamiento antes del cierre.

5.3.3 Debilidades constatadas en el modelo del F-ODM

Como se mencionó antes, el Fondo también tuvo sus puntos débiles. Se han identificado una serie de áreas en las que se podrían introducir mejoras para potenciar el desempeño. Si bien algunas se sitúan dentro del ámbito del Fondo, otras están relacionadas con el sistema más amplio de las Naciones Unidas y sus organismos asociados en los distintos programas conjuntos. Esas corresponden a algunos de los riesgos de calidad al inicio y durante la ejecución contenidos en nuestra teoría del cambio.

- **Calendario poco realista para la ejecución de los programas conjuntos:** El período de tres años fijado inicialmente por el Fondo para el diseño y ejecución de los programas conjuntos era poco realista a la luz de su alcance, su naturaleza multisectorial, la relativa falta de experiencia de los socios de las Naciones Unidas en el uso de la modalidad de los programas conjuntos y la cantidad de socios de las Naciones Unidas y locales que participaban. Un plazo de cuatro o cinco años hubiera sido más realista.
- **Expectativas poco realistas de las ganancias en eficiencia a corto plazo:** La expectativa de que las ganancias en eficiencia serían evidentes en un plazo tan corto de tiempo puesto que el modelo del F-ODM hacía hincapié en la coherencia de las Naciones Unidas y en la armonización y simplificación no era realista a la luz de los desafíos que plantea el sistema de las Naciones Unidas y la singularidad de los mandatos, la rendición de cuentas, los requisitos procedimentales y las características culturales de cada uno de los organismos que lo componen. Esas reformas requerirán un esfuerzo constante durante un período mucho más largo.
- **Diseño excesivamente ambicioso de algunos programas conjuntos:** El diseño de algunos programas conjuntos era excesivamente ambicioso. Sus puntos débiles eran, entre otros, la

dispersión de los esfuerzos en demasiadas ubicaciones, un análisis inadecuado de las capacidades locales existentes, objetivos y resultados esperados excesivamente ambiciosos, y marcos de resultados a menudo deficientes en cuanto a los valores de referencia utilizados para medir los cambios (específicos, medibles, viables, pertinentes y con plazos o SMART, por sus siglas en inglés).

- **Evaluación desigual de las necesidades de capacitación y de la disponibilidad local de capacidades:** Algunos programas dispusieron de estudios y consultas con las partes interesadas locales que contribuyeron a comprender mejor las necesidades y desafíos, en particular cuáles eran las capacidades locales con las que se podía contar. Algunos no tuvieron acceso a estudios de ese tipo y, en un principio, dedicaron tiempo a elaborarlos para poder incluirlos en el diseño de los programas conjuntos, aun a riesgo de sufrir retrasos. Esa decisión dio sus frutos al final en forma de diseños más adecuados, una mayor participación de las partes interesadas locales y mejores resultados. Otros que tampoco disponían de dicha información decidieron seguir adelante sin ella; el resultado fue que los diseños no correspondían a las necesidades locales ni a las capacidades existentes y tuvieron que realizar ajustes para remediar la situación, además de solicitar extensiones de plazos durante las evaluaciones intermedias.

- **Gran cantidad de organismos de las Naciones Unidas involucrados en algunos programas conjuntos:** Se dieron varios casos en los que la gran cantidad de organismos de las Naciones Unidas involucrados en los programas conjuntos, algunos con funciones relativamente secundarias, resultó ser contraproducente y dificultó la gestión conjunta de las iniciativas. Las funciones relativamente secundarias que desempeñaron no justificaban los costos y gastos generales adicionales. Si bien algunos países asociados llevaron la iniciativa y solicitaron la colaboración de un número reducido de socios de las Naciones Unidas, otros tienen menos tendencia a hacerlo por distintos motivos.

- **Integración desigual de las cuestiones transversales de género y medio ambiente:** Como se indicó anteriormente en el análisis, el grado de incorporación real de la igualdad de género como asunto transversal en el diseño, la ejecución y los resultados de los programas fue menor de lo esperado en la creación el Fondo y a la luz de los distintos compromisos expresados en las Naciones Unidas (por ejemplo, en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada en Beijing). Al margen de las ventanas dedicadas a la igualdad de género y al medio ambiente, los términos de referencia del resto de ventanas podrían haber incluido instrucciones más precisas sobre la incorporación de la perspectiva de género y la sensibilidad ambiental en los programas conjuntos.

- **Alta prevalencia de retrasos e ineficacia:** En numerosas evaluaciones finales de los programas conjuntos se indican retrasos debidos a obstáculos administrativos y financieros, ente otros, los procesos burocráticos engorrosos, las diferencias en la cultura y los procedimientos de cada organismo, los cambios en la plantilla, las sustituciones lentas o tardías del personal, los procesos de adquisición y contratación, la lentitud de las transferencias financieras, los informes independientes que cada organismo de las Naciones Unidas solicitaba a los socios locales y el tiempo necesario para lograr los acuerdos.

- **Oportunidades perdidas para fomentar la apropiación local de los proyectos:** Se identificaron algunos casos en los que la comunidad local no sentía como suyo el programa conjunto porque se percibía como un «programa del donante» en lugar de como un «programa del país, financiado por un donante». Ese fue el caso en las situaciones en que se procedió a una ejecución directa, en lugar de que el gobierno ejecutara el proyecto nacional con la ayuda de los socios de las Naciones Unidas, y cuando se recurrió a la contratación externa, en lugar de emplear los procedimientos gubernamentales que exigían la adquisición en primera instancia de fuentes locales antes de recurrir a fuentes externas.

- **Desigual calidad de la gestión en los distintos programas conjuntos:** La calidad de la gestión de los programas conjuntos fue desigual en cuanto a la participación de las personas clave, como los Coordinadores Residentes, en su diseño y ejecución, el tratamiento de las pautas y procedimientos y el uso de herramientas básicas para la gestión basada en resultados, como los marcos de resultados, el monitoreo y evaluación y la elaboración de planes de mejora como respuesta a las evaluaciones intermedias. Cuando se planteó esta cuestión en las evaluaciones intermedias y finales, parecía que mucho dependía de los estilos y capacidades de gestión de los Coordinadores Residentes como jefes de los programas, y de las relaciones con otros miembros del personal, como la Unidad de Coordinación del Programa y los coordinadores de los distintos organismos.

- **Dificultades para actuar «Unidos en la acción»:** En lugar de que todos los socios de las Naciones Unidas estuvieran «unidos en la acción» y actuaran como «Una ONU», como se había previsto en un principio, lo más habitual fue estar «desunidos en la acción» y actuar como cuatro, cinco o seis, en función del número de socios. La ejecución en paralelo de cada organismo de las Naciones Unidas de distintos componentes de los programas conjuntos parece ser en parte el fruto de diseños por partes, en los que cada organismo tenía funciones y actividades distintas y, en parte, el resultado de las distintas culturas, reglamentos, requisitos operativos y procedimientos de los organismos.
- **Autoridad de los Coordinadores Residentes y su rendición de cuentas:** Si bien se potenció el papel de los Coordinadores Residentes como principales dirigentes de los programas conjuntos, había problemas en el sistema general de rendición de cuentas y el entorno que debía permitirles ejercer la influencia y el control necesarios sobre todos los miembros del equipo de las Naciones Unidas en el país que participaban en los programas conjuntos. El mandato de los Coordinadores Residentes no incluye la autoridad sobre los organismos de las Naciones Unidas, lo que podría suponer una traba para realizar cambios en la participación de, en ocasiones, hasta 12 organismos de las Naciones Unidas. El diseño y ejecución de los programas conjuntos dependía más de la autoridad moral del Coordinador Residente de las Naciones Unidas y de la buena voluntad y compromiso de los organismos de las Naciones Unidas.
- **Incertidumbre sobre la financiación para continuar o ampliar las iniciativas fructíferas:** Si bien algunos programas conjuntos consiguieron promesas de recursos adicionales para continuar el trabajo o ampliarlo, se podría haber logrado más en esta área. La cuestión de los recursos también está relacionada con la sostenibilidad; se plantearon dudas sobre la capacidad de los socios nacionales y locales de proporcionar los recursos necesarios para garantizar la continuidad de los beneficios logrados mediante los programas. Las buenas prácticas muestran que, para obtener efectos directos positivos, la sostenibilidad debe abordarse desde el principio, en el diseño de las iniciativas. Es fundamental preparar las estrategias de salida desde las primeras fases del proceso.

6. CAPÍTULO 6: RECOMENDACIONES Y LECCIONES APRENDIDAS

6.1 Recomendaciones

Las tareas del F-ODM han concluido. A la luz de los puntos débiles identificados, el equipo de evaluación propone las siguientes recomendaciones.

6.1.1 Recomendaciones para las partes interesadas que participaron en el diseño y ejecución de los programas conjuntos

Las siguientes recomendaciones están dirigidas a las partes interesadas en patrocinar, diseñar y ejecutar iniciativas como el F-ODM y programas futuros a partir del modelo del F-ODM. Entre ellas se incluyen los organismos de las Naciones Unidas, otros donantes y entidades nacionales.

Recomendación 1: Establecer plazos más realistas para el diseño y ejecución de los programas conjuntos.

Se recomienda que, en un futuro, si se desea seguir el modelo del F-ODM para el diseño de los programas conjuntos, se fijen plazos más realistas para su diseño y ejecución, teniendo en cuenta su naturaleza multisectorial y complejidad, la cantidad de socios locales y de las Naciones Unidas que participarán y la experiencia de los socios de las Naciones Unidas con la modalidad de los programas conjuntos.

Recomendación 2: Uniformizar la calidad de la información disponible para el diseño de los programas.

Se recomienda que, en un futuro, si se desea seguir el modelo del F-ODM para el diseño de los programas conjuntos, se establezcan pautas y normas para homogeneizar la calidad de la información disponible durante la fase de diseño de los programas. Las pautas y normas deben abarcar la evaluación de las capacidades locales, la planificación de la sostenibilidad y los marcos orientados a los resultados con indicadores específicos, medibles, viables, pertinentes y con plazos (SMART) que se plasmen en diseños de programas más realistas y permitan un seguimiento y supervisión del desempeño para valorar los avances.

Recomendación 3: a) Incorporar la perspectiva de género y el empoderamiento de la mujer y b) integrar la sensibilidad ambiental en los futuros programas.

Se recomienda que, si se desea seguir el modelo del F-ODM para el diseño y ejecución de marcos futuros, se identifiquen modos de mejorar a) la incorporación de la perspectiva de género y el empoderamiento de la mujer y b) la integración de la sensibilidad ambiental en la formulación de todos los programas de desarrollo en la medida en que sea pertinente. Ello incluye un seguimiento de las acciones detalladas en las propuestas de programa para comprobar que efectivamente se plasman en su diseño, ejecución y monitoreo. La perspectiva de género y la sensibilidad ambiental deben incluirse en los términos de referencia de las evaluaciones de los programas.

Recomendación 4: Fomentar la apropiación y el liderazgo de los países mediante una ejecución nacional de los programas.

Para mejorar la apropiación y el liderazgo de los países, se recomienda realizar un esfuerzo concertado para fomentar la ejecución nacional de los programas conjuntos futuros, en lugar de proceder a la ejecución directa por parte de los socios externos. No obstante, habría que hacer una excepción si el análisis de los riesgos así lo indicara. Ello implica que es necesario disponer del tiempo necesario para que el gobierno nacional participe en el programa desde el principio.

Recomendación 5: Eliminar la alta incidencia de retrasos e ineficacias.

Se recomienda realizar un análisis en profundidad para estudiar y comprender las causas de los retrasos y la falta de eficacia (en esta evaluación solo se han detectado algunas) a partir de la suma de las experiencias de los distintos programas conjuntos, para identificar modos de erradicarlas. Ese análisis excedía el ámbito de la presente evaluación, pero sería de utilidad para la ejecución de programas similares en un futuro.

6.1.2 Recomendaciones para los organismos de las Naciones Unidas

Las siguientes recomendaciones están destinadas únicamente a los organismos de las Naciones Unidas:

Recomendación 6: Seleccionar e incluir los organismos de las Naciones Unidas que participarán en los futuros programas conjuntos.

Como medida para mejorar la eficiencia, se recomienda a los organismos de las Naciones Unidas que adopten en un futuro un enfoque más sistemático para decidir cuáles participarán en los programas conjuntos. Ese enfoque debería tener en cuenta los beneficios como, por ejemplo, si desempeñarían un papel importante y añadirían un valor considerable con sus capacidades y experiencia. Deberían sopesarse asimismo los costos derivados de la dispersión del presupuesto, como los gastos administrativos adicionales y la proporción del total de los recursos que serían destinados a gastos generales y administrativos en lugar de consagrarse a iniciativas de desarrollo sobre el terreno.

Recomendación 7: Explicitar la teoría del cambio subyacente a las nuevas iniciativas.

Se recomienda al PNUD que contemple la posibilidad de adoptar la buena práctica emergente de exponer de forma explícita el modelo lógico y su respectiva teoría del cambio en los nuevos fondos e iniciativas de envergadura, como el F-ODM.

Recomendación 8: Hacer balance de las lecciones sobre el fortalecimiento de la coherencia en el sistema de las Naciones Unidas extraídas de la programación y los programas conjuntos.

Para beneficiarse de los conocimientos obtenidos hasta el momento sobre la coherencia del sistema de las Naciones Unidas, se recomienda al PNUD que, de no haberlo hecho hasta el momento, realice un balance que resuma en un documento breve las principales lecciones y hallazgos de distintas fuentes (esta evaluación, la evaluación de «Unidos en la acción», el informe *Dos Caminos, un objetivo* y otros documentos y publicaciones pertinentes sobre las lecciones extraídas de las asociaciones de gestión del conocimiento y comunicación e incidencia) que puedan ponerse a disposición de partes interesadas internas y externas para contribuir al avance de la reflexión y a los ajustes necesarios para mejorar.

6.2 Lecciones aprendidas

En un intento por entender el desempeño del Fondo y de sus programas conjuntos, el equipo de evaluación identificó una serie de factores que influyeron en el desempeño y pueden extrapolarse como lecciones.

- **Dejar un margen para imprevistos:** Al establecer nuevos mecanismos destinados a abordar desafíos de desarrollo complejos, como el avance hacia el logro de los ODM, la coherencia de las Naciones Unidas y los Principios de la Declaración de París, como hizo el F-ODM, es importante ser consciente de que estos implican cambios de comportamiento y sistémicos que pueden toparse con problemas operativos o incluso reticencias ante una nueva forma de hacer las cosas, por ello es necesario prever tiempo suficiente para que un diálogo interinstitucional ate esos cabos que probablemente queden sueltos sobre cuestiones operativas.

- **El valor de una buena diligencia debida previa:** El trabajo del F-ODM demostró que se puede mejorar el éxito de nuevas iniciativas o mecanismos si se realiza una buena diligencia debida de antemano, que incluya claramente los conceptos e ideas subyacentes a la iniciativa y establezca herramientas de orientación sólidas para el personal, de modo que se garantice una ejecución coherente del enfoque, los procesos y procedimientos de los elementos clave. Una teoría explícita del cambio lo hubiera mejorado todavía más.
- **La necesidad de disponer de garantías constantes de calidad:** Incluso con una buena diligencia debida previa y herramientas de orientación sólidas, la posibilidad de que haya una brecha entre las intenciones y la ejecución en la práctica existirá siempre, ya que la ejecución se puede realizar de distintas maneras en función de la experiencia y la pericia del organismo que la dirija, la capacidad de los equipos y las condiciones del país. Es, por tanto, importante que durante el diseño y ejecución se identifiquen e incluyan mecanismos y responsabilidades que ofrezcan garantías de calidad y revisiones periódicas que permitan realizar los ajustes y correcciones necesarios.
- **La modalidad de los programas conjuntos:** El uso de la modalidad de los programas conjuntos es una buena manera de abordar los desafíos de desarrollo, que son multisectoriales por naturaleza y requieren pericia y experiencia en gran variedad de ámbitos, como demuestra el trabajo del F-ODM.
- **Selección competitiva de las inversiones:** El proceso de selección competitiva de los programas, una característica nueva introducida por el F-ODM, puede añadir valor a futuros mecanismos multilaterales de cooperación para el desarrollo. Ayuda a los responsables de la toma de decisiones a elegir programas adecuados que traten asuntos específicos relacionados con el desarrollo, que hagan un buen uso de los conocimientos de los socios pertinentes (sean organismos de las Naciones Unidas, otros donantes u organizaciones locales) en la ejecución y que, por ende, mejoren las probabilidades de éxito.
- **Preparación de estrategias de salida:** La preparación de las estrategias de salida de los programas puede ser muy útil para catalizar las reflexiones sobre el centro de interés de las actividades y las mejoras necesarias para lograr efectos positivos y la sostenibilidad de los beneficios obtenidos de los programas.
- **Participación de las partes interesadas locales:** El grado de participación de las partes interesadas y comunidades locales es un elemento clave en el diseño y ejecución de los programas, en particular los que están destinados a los más desfavorecidos, que a menudo se sienten abandonados y tienen suspicacias. Al trabajar con las partes interesadas locales de forma participativa e incluyente se contribuye a dotarles de voz, generar un sentido de la propiedad, infundir confianza y aportar soluciones colectivas e integradas a las prioridades locales, lo que puede suponer una gran contribución al éxito de los programas.
- **La importancia de la construcción de capacidades:** La construcción de capacidades es un elemento fundamental para el éxito de todo programa, pero lleva un tiempo. Pueden garantizarse resultados de buena calidad a corto plazo mediante la contratación de expertos externos, pero invertir el tiempo y los recursos necesarios para consolidar e institucionalizar las capacidades desarrolladas por los socios en los propios países minimiza riesgos y es un factor clave para garantizar el éxito y la sostenibilidad de los beneficios.
- **El valor de un buen sistema de monitoreo y evaluación:** Los logros de los programas conjuntos del F-ODM pueden atribuirse, en parte, a su sistema de evaluación y a las correcciones introducidas durante la ejecución a partir de las evaluaciones intermedias. La asignación de una parte de los recursos del programa a este fin (entre el 3% y el 5% en el caso del F-ODM) es una buena práctica que debería alentarse. Este tipo de mecanismo es especialmente importante cuando los plazos para el diseño de las iniciativas son breves o no se dispone de información de referencia fiable, por lo

que puede ser necesario realizar ajustes. En el ámbito del desarrollo internacional, donde las circunstancias externas pueden hacer que hasta los mejores planes se tambaleen en cualquier momento, la necesidad de dejar margen para realizar ajustes y disponer de mecanismos, como las evaluaciones intermedias, para identificar las correcciones necesarias es imperiosa.

- **Importancia de una buena estrategia de incidencia y comunicación**: La creación y ejecución de una buena estrategia de incidencia y comunicación en las primeras fases de creación de mecanismos y programas conjuntos futuros puede resultar de gran valor para poner en común la información y las lecciones aprendidas con otras partes interesadas y recabar apoyos para esas iniciativas.